

**ENMIENDA AL PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE
DIVERSAS LEYES PARA SU ADAPTACIÓN A LA LEY .../...
SOBRE EL LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE
SERVICIOS Y SU EJERCICIO (ARTÍCULO 22)**

I.	Resumen ejecutivo.....	2
II.	Enmienda de modificación del artículo 22 del Proyecto.....	8
III.	Memoria justificativa	14

RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE DIVERSAS LEYES PARA SU ADAPTACIÓN A LA LEY.../... SOBRE EL LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO.

OBJETO Adaptar la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en proyecto), en virtud del mandato contenido en su disposición final quinta, con el fin de mejorar la regulación del sector servicios y contribuir a su apertura (eliminando los requisitos o trabas no justificados o desproporcionados). Todo ello, en el contexto de transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios).

ENMIENDA

De modificación del artículo 22 del Proyecto de Ley, que modificaría el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (en adelante, RDL 339/1990).

JUSTIFICACIÓN GENERAL:

- Defensa de la formación de conductores integral y de la calidad, controlada por la Administración (DGT).
- Enmienda de modificación, toda vez que el artículo 22 del Proyecto se refiere a otros asuntos que, o no son competencia de CNAE o las modificaciones propuestas por el artículo son aceptables.

DETALLE DE LA JUSTIFICACIÓN:

I. MARCO JURÍDICO DE LAS AUTOESCUELAS.

- A. Regulación vigente: La actividad desarrollada por las autoescuelas se rige por el RDL 339/1990 y el Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre, que aprueba el Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores. El desarrollo de dicha actividad está sometido a un régimen de autorización previa, que habilita para impartir los conocimientos y técnica necesarios para la conducción (teoría y práctica concebidas como un conjunto indisoluble).

- B. Regulación en proyecto: El proyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley.../...sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (proyecto de Ley) introduce algunas modificaciones en el RDL 339/1990, que afectan de forma importante a la regulación vigente de las Escuelas de Conductores (autoescuelas). En concreto, prevé la posibilidad de que se creen nuevos centros de formación en los que se impartan clases exclusivamente teóricas (para los que se obvia toda mención sobre sus medios personales y materiales) y elimina la necesidad de obtener autorización administrativa alguna (bastaría con una mera comunicación previa). Igualmente se introducen modificaciones en relación con la adjudicación de los cursos de sensibilización y reeducación vial (hasta ahora, sólo posible mediante concesión administrativa).

II. MOTIVOS QUE JUSTIFICAN LA PROPUESTA DE ENMIENDA.

- A. La técnica legislativa empleada es objetable: Las modificaciones que introduce el proyecto de Ley exceden del ámbito de aplicación de la Directiva (la norma comunitaria no obliga a realizarlas). Si bien esta actuación no es jurídicamente reprochable en abstracto, en el caso concreto es cuestionable que se haya forzado a realizar dichas modificaciones mediante esta norma, pues se han sometido (innecesariamente) al exigente plazo de transposición, eludiendo el debate profundo, reposado y riguroso que indiscutiblemente exige una materia de tan alta repercusión social como es la formación de sus conductores, la seguridad Vial y, por ende, la Salud Pública nacional.

Por otro lado, el instrumento jurídico empleado no es el adecuado, por cuanto se trata de una ley “ómnibus”, que modifica materias muy distintas, lo que ha impedido guardar el necesario rigor jurídico material que, por el contrario, sí habría permitido una ley sectorial. Por el contrario, la formación de los conductores debiera ser objeto de un sistema unificado de formación, enmarcado en una Directiva y regulación específica a nivel comunitario, que permitiera elevar los estándares de calidad formativa para lograr la reducción de siniestralidad en accidentes de circulación como objetivo prioritario de la U.E.

Este es el planteamiento seguido por otros Estados miembros, como la República Federal de Alemania en los que, ante la importancia de la formación vial para los intereses generales, se excluye la regulación de esta materia del ámbito de su transposición de la Directiva de Servicios.

- B) La propuesta formulada no responde a reglas y principios de la Directiva 2006/123.

La Directiva 2006/123/CE e, igualmente, el Proyecto de Ley que realizará su transposición en el ordenamiento jurídico español, parten del principio general de facilitar la libre prestación de los servicios, simplificar trámites y evitar restricciones injustificadas o desproporcionadas, al tiempo que asegurando un nivel elevado de calidad de tales servicios.

La lectura del artículo 22 del Proyecto propuesto permite determinar la inadecuación de su contenido a tales principios pues:

- 1) Obvia que la formación teórica en Seguridad Vial no es una mera prestación de servicios sino una actividad con incidencia directa en el interés público, pues sus resultados inciden directamente en la seguridad de las vías públicas y no sólo afectan a quien percibe el citado servicio sino también a terceros;
- 2) Obvia que, existiendo un interés general merecedor de protección -como aquí es el caso- la normativa europea permite mantener limitaciones al principio general de libre prestación de servicios;
- 3) Obvia que la normativa contempla el intervencionismo público y, asimismo, la necesidad del mantenimiento de la calidad necesaria.

En resumen, el texto legislativo propone la supresión del régimen de autorizaciones vigente, sin contemplar un régimen transitorio adecuado ni proponer una medida alternativa que garantice la misma protección de los bienes jurídicos en juego ni procure: i) la satisfacción del principio de intervención pública adecuada; ii) el mantenimiento de la calidad exigido por la propia normativa que se pretende trasponer. A lo expuesto cabe contraponer el sistema actual, que ha mostrado su eficacia para asegurar y mejorar la calidad de la formación de los conductores españoles (además de asegurar la confianza y disponer de respaldo social).

- B. El Sistema de autorización actual no es discriminatorio, sino necesario y proporcionado. El sistema de concesión está además limitado a aquellos casos en los que el control de la formación impartida debe ser más riguroso por el sujeto al que se dirige.

No existen motivos para modificar el régimen vigente, y sí para mantenerlo. Los requisitos establecidos para la obtención de la autorización son transparentes y objetivos. La autorización administrativa es un mecanismo favorablemente valorado y completamente admitido de forma pacífica por la sociedad, tanto para la formación práctica como teórica que se consideran aspectos de una sola formación integral del conductor. Se justifica porque dicha actividad formativa en su conjunto incide de forma directa en la Seguridad Vial y, por tanto, en la Salud Pública. Además, dicho régimen es proporcionado, puesto que permite establecer el control necesario en el sector, sin obstaculizar la efectiva competencia en el mercado.

- C. Efectos negativos de la pérdida de control de la Administración sobre la actividad:

La supresión del sistema de autorización para la enseñanza teórica eliminaría el control preventivo que garantiza -antes del inicio de la actividad- que se reúnen todos los requisitos y medios adecuados para llevarla a cabo.

Esta situación podría generar, muy probablemente, efectos negativos que parecen no haber sido valorados y que merecen ser considerados con detenimiento por su importante repercusión en el ámbito social, sanitario y económico.

En concreto:

a) La disminución de la calidad de la enseñanza:

La imposibilidad de establecer un control previo sobre dicha actividad dificultaría, o incluso impediría, garantizar el correcto desarrollo de la actividad de enseñanza.

Por otro lado, la separación de enseñanza teórica y enseñanza práctica supondría la escisión de una misma cosa. Esta desconexión de los dos elementos del aprendizaje, que deben ir íntimamente ligados, redundaría en una disminución de la calidad, lo que iría en contra del principio de prevención de la siniestralidad mediante una mejor formación.

b) La repercusión en la Seguridad Vial y, con ello, en la Salud Pública: aumento de la siniestralidad:

Este “*empobrecimiento*” formativo afectaría negativamente a la Seguridad Vial, incidiendo, como no podría ser de otra forma, en el ámbito de la Salud Pública mediante un previsible aumento de la siniestralidad. Es decir, una peor preparación de los conductores noveles incrementaría el riesgo de accidentes de tráfico.

Reducir los controles previos respecto a la formación a la que se somete a infractores reincidentes (eliminando el sistema de concesión para cursos de reeducación y sensibilización vial) no hace sino diluir el rigor con que estos cursos deben ser regulados y su condición de instrumento o medio seguro para que las infracciones que motivaron su imposición no vuelvan a producirse.

c) La repercusión en el ámbito económico:

Además de la tragedia humana que representaría un incremento de la siniestralidad, este hecho supondría un aumento en el gasto público (costes administrativos, materiales, costes asociados a las víctimas...).

Igualmente incrementaría significativamente el coste de formación para los particulares, toda vez que está constatada la necesidad de un significativo mayor número de intentos para superar las pruebas teóricas en países con formación teórica libre que en aquellos con un sistema de autorización.

d) La repercusión en la calidad de la formación recibida:

Por otro lado, la falta de control previo sobre esta actividad exigiría establecer, al menos, un control a posteriori, el cual parece difícil dado que las inspecciones son actualmente deficientes, el texto de nueva propuesta normativa no contempla medios alternativos que garanticen el mantenimiento de los niveles de la calidad y -desde luego- generalizarlas como mecanismo exclusivo de control implicaría incurrir en un gasto superior al actualmente soportado con el régimen de autorizaciones.

e) La Repercusión en el mercado de prestación de estos servicios: discriminación y pérdida de competitividad.

En otro orden de cosas, se debe tener presente que el sistema que propone el proyecto de Ley afectaría de forma importante a este sector. Las actuales autoescuelas han tenido que invertir en medios personales y materiales que, de aprobarse dicha norma, no se exigirían al nuevo modelo de escuela teórica lo que, además de situarles en una desventaja importante, originaría una gran dificultad para la recuperación de las inversiones. Los nuevos entrantes en el mercado con más ventajas, pueden provocar una dispersión de la demanda de servicios, lo que podría conducir a despidos de los actuales profesionales de la enseñanza de conducción o, incluso, el cierre de algunos centros. El mayor número de operadores responde a una pérdida de competitividad, hay más operadores pero porque los requisitos de calidad y fiabilidad de la formación que imparten se reducen.

Adicionalmente, el hecho de haber sido considerada la formación como una materia esencial en otros países miembros, que ha de ser objeto de regulación independiente (no bastando con una mera aproximación a su contenido y forma de impartición, ni siendo adecuada su modificación en el marco de la directiva de Servicios) determina que ciudadanos de esos otros países pueden prestar libremente servicios de formación teórica en España y, sin embargo, que nuestros nacionales carezcan de dicha posibilidad en dichos Estados (con una clara e injustificada discriminación para los empresarios españoles y, asimismo, con claro quebranto de un mínimo principio de reciprocidad).

**ENMIENDA DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 22
DEL PROYECTO**

**I. ENMIENDA DEL MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 22 DEL
 “PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE DIVERSAS LEYES
 PARA SU ADAPTACIÓN A LA LEY .../... SOBRE EL LIBRE ACCESO
 A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO”.**

Justificación:

- Defensa de la formación de conductores integral y de calidad, controlada por la Administración (DGT);
- Enmienda de modificación, ya que el artículo 22 se refiere a otros asuntos que, o no son competencia de CNAE, o las modificaciones propuestas en el artículo 22 son aceptables.

Detalle de la enmienda:

Detalle de la propuesta de modificación:

Propuesta CNAE de modificación del art. 22		
Texto del proyecto de Ley	Propuesta de modificación	Justificación
<p>Art. 5 c) Conceder las autorizaciones de apertura de centros de formación práctica de conductores y declarar la nulidad, así como los certificados de aptitud y autorizaciones que permitan acceder a la actuación profesional en materia de enseñanza de la conducción y acreditar la destinada al reconocimiento de aptitudes psicofísicas de los conductores, con los requisitos y condiciones que reglamentariamente se determinen.</p>	<p><u>Suprimir</u> “práctica”.</p> <p><u>Nuevo texto:</u></p> <p>“5 c) Conceder la autorización a los centros de formación de conductores y declarar la nulidad, así como los certificados de aptitud y autorizaciones que permitan acceder a la actividad profesional en materia de enseñanza de la conducción y acreditar la de los centros de reconocimiento de aptitudes psicofísicas de los conductores, con los requisitos y condiciones que reglamentariamente se determinen.”</p>	<p>Es el texto que recoge el proyecto de Ley 621/000020 aprobado por el Congreso el 8 de Julio 2009 y actualmente en trámite en el Senado y que mantiene la integridad y el control actual por la DGT sobre la calidad de la formación de conductores</p>

<p>Art. 5 h) Los registros de vehículos, de conductores e infractores, de profesionales de la enseñanza de la conducción, de centros de formación de conductores, ya sean de formación teórica, práctica o de ambas inclusive, de los centros de reconocimiento para conductores de vehículos a motor y de manipulación de placas de matrícula, en la forma que reglamentariamente se determine.</p>	<p><u>Suprimir:</u> " ya sean de formación teórica, práctica o de ambas inclusive,"</p> <p><u>Nuevo texto:</u></p> <p>Art. 5 h) Los registros de vehículos, de conductores e infractores, de profesionales de la enseñanza de la conducción, de centros de formación de conductores, de los centros de reconocimiento para conductores de vehículos a motor y de manipulación de placas de matrícula, en la forma que reglamentariamente se determine.</p>	<p>Se mantiene la unidad de la formación teórica y práctica en el estado actual. El texto es el de la Ley de Tráfico vigente (339/1990), que la modificación en curso (proyecto de Ley 621/000020) no ha tocado.</p>
<p>El apartado 2 del artículo 60 queda redactado en los siguientes términos:</p> <p>"2. La enseñanza de los conocimientos y técnica necesarios para la conducción, así como el posterior perfeccionamiento y renovación de conocimientos se ejercerán por centros de formación oficiales o privados, que podrán constituir secciones o sucursales con la misma titularidad y denominación. Los centros de formación de conductores podrán dedicarse a la formación teórica de los mismos, a su formación práctica o a ambas actividades.</p> <p>Los centros de formación práctica requerirán autorización previa, que tendrá validez en todo el territorio nacional en el caso de que se establezcan secciones o sucursales.</p>	<p><u>Suprimir:</u></p> <p>Párrafo 1: <i>Los centros de formación de conductores podrán dedicarse a la formación teórica de los mismos, a su formación práctica o a ambas actividades.</i></p> <p>Párrafo 2: <i>práctica</i></p>	<p>Se mantiene la unidad de la formación teórica y práctica en el estado actual.</p>

Cuando estos centros solamente se dediquen a la formación teórica de los conductores, no tendrán que solicitar la autorización a que se refiere el apartado anterior, bastando una comunicación previa de inicio de la actividad al Ministerio del Interior, que permitirá ejercer la actividad en todo el territorio nacional.

La constatación de las aptitudes psicofísicas de los conductores se ejercerá por centros oficiales o privados, que necesitarán de autorización previa para desarrollar su actividad.

A los fines de garantizar la seguridad vial, el Gobierno determinará los elementos personales y materiales mínimos para la formación **práctica** y el reconocimiento de conductores siguiendo lo establecido en la Ley.../... sobre el libre acceso de las actividades de servicios y su ejercicio. En particular, se regulará reglamentariamente el régimen docente y de funcionamiento de los centros de formación. La titulación y acreditación de los profesores---
- se basará en pruebas objetivas que valoren los conocimientos, la aptitud pedagógica y la experiencia práctica. Las pruebas se convocarán periódicamente, y la calificación podrá ser objeto de recurso.

Igualmente, a los fines de garantizar la seguridad vial, se regulará reglamentariamente el funcionamiento de los centros de reconocimiento de conductores."

Párrafo 3: *Cuando estos centros solamente se dediquen a la formación teórica de los conductores, no tendrán que solicitar la autorización a que se refiere el apartado anterior, bastando una comunicación previa de inicio de la actividad al Ministerio del Interior, que permitirá ejercer la actividad en todo el territorio nacional*

Párrafo 5: *práctica.*

Añadir:

Párrafo 5: **y directores** (...acreditación de los profesores ...)

	<p><u>Nuevo texto:</u></p> <p>El apartado 2 del artículo 60 queda redactado en los siguientes términos:</p> <p>"2. La enseñanza de los conocimientos y técnica necesarios para la conducción, así como el posterior perfeccionamiento y renovación de conocimientos se ejercerán por centros de formación oficiales o privados, que podrán constituir secciones o sucursales con la misma titularidad y denominación.</p> <p>Los centros de formación requerirán autorización previa, que tendrá validez en todo el territorio nacional en el caso de que se establezcan secciones o sucursales.</p> <p>La constatación de las aptitudes psicofísicas de los conductores se ejercerá por centros oficiales o privados, que necesitarán de autorización previa para desarrollar su actividad.</p> <p>A los fines de garantizar la seguridad vial, el Gobierno determinará los elementos personales y materiales mínimos para la formación y el reconocimiento de conductores siguiendo lo establecido en la Ley.../... sobre el libre acceso de las actividades de servicios y su ejercicio. En particular, se regulará reglamentariamente el régimen docente y de funcionamiento de los centros de formación. La titulación y acreditación de los profesores y directores se basará en pruebas objetivas que valoren los conocimientos, la aptitud pedagógica y la experiencia práctica. Las pruebas se convocarán periódicamente, y la calificación podrá ser objeto de recurso.</p>	
--	---	--

	Igualmente, a los fines de garantizar la seguridad vial, se regulará reglamentariamente el funcionamiento de los centros de reconocimiento de conductores."	
Tres. El apartado 3 del artículo 60 queda redactado en los siguientes términos: "3. Se podrá autorizar la enseñanza práctica no profesional en las condiciones que reglamentariamente se determinen."	<u>Suprimir:</u> todo el apartado Tres del artículo 22 <i>Se podrá autorizar la enseñanza práctica no profesional en las condiciones que reglamentariamente se determinen."</i>	Se mantiene la unidad de la formación teórica y práctica en el estado actual.
Cuatro. Se incorpora una letra q) al apartado 5 del artículo 65, con la siguiente redacción: "q) Iniciar la actividad por aquellos centros que se dediquen a la formación teórica de los conductores, sin haber realizado la comunicación previa en los términos que se establezcan reglamentariamente o incumplir las normas sobre el régimen de funcionamiento de estos centros, cuando afecten a la cualificación de los profesores."	<u>Suprimir:</u> todo el apartado Cuatro del artículo 22 Cuatro. Se incorpora una letra q) al apartado 5 del artículo 65, con la siguiente redacción: "q) Iniciar la actividad por aquellos centros que se dediquen a la formación teórica de los conductores, sin haber realizado la comunicación previa en los términos que se establezcan reglamentariamente o incumplir las normas sobre el régimen de funcionamiento de estos centros, cuando afecten a la cualificación de los profesores."	Se mantiene la unidad de la formación teórica y práctica en el estado actual.
Seis. Se suprime el apartado 4 del anexo III que queda sin contenido.	<u>Suprimir:</u> todo el apartado Seis del artículo 22	Así se conservaría el texto actual de la Ley 339 1990 (4. Centros de reeducación vial.– La adjudicación de estos cursos se realizará mediante concesión administrativa, de acuerdo con lo establecido en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas) que no se contrapone en absoluto a la directiva de Servicios

MEMORIA JUSTIFICATIVA

II. JUSTIFICACIÓN DE LA ENMIENDA

I. MARCO JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD DE ENSEÑANZA DE CONDUCCIÓN

A. REGULACIÓN EN VIGOR: SISTEMA DE AUTORIZACIÓN

La actividad desarrollada por las Escuelas de Conductores se rige por el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (en adelante RDL 339/1990) y el Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre, que aprueba el Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores (Reglamento), en cuya parte expositiva se reconoce el principio de libertad de empresa que flexibiliza, tanto los requisitos, como el régimen de funcionamiento de estos centros, sin perjuicio de ejercer el necesario control sobre éstas (principio ya consagrado con anterioridad).

La citada norma establece, en su artículo 1, que las escuelas particulares de conductores están facultadas para impartir, de forma profesional, la enseñanza de los conocimientos, habilidades, aptitudes, o comportamientos esenciales para la seguridad de la circulación. La enseñanza de la conducción, en sus dos dimensiones, teórica y práctica, se concibe como un conjunto completo, integrado e indisoluble.

La autoescuela es el centro en el que se imparten todos los conocimientos necesarios, previa obtención de una autorización administrativa de apertura y funcionamiento, tal y como lo exige el artículo 21 del Reglamento, una vez se reúnen los medios personales y materiales correspondientes.

B. REGULACIÓN EN PROYECTO: SUPRESIÓN DEL SISTEMA DE AUTORIZACIÓN PARA LA ENSEÑANZA TEÓRICA

La Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en tramitación) incorpora parcialmente al Ordenamiento nacional la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en lo que sigue, directiva de servicios).

La norma introduce los principios generales que garantizan las libertades de establecimiento y de prestación de servicios, suprimiendo las barreras que restringen la prestación de servicios. Pero es el proyecto del Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley.../...sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante proyecto de Ley), el que introduce los cambios legislativos correspondientes a distintas normas sectoriales de acceso a los servicios para adaptarlas a la nueva regulación.

El artículo 22 del proyecto de Ley modifica algunas disposiciones del RDL 339/1990, introduciendo como novedades fundamentales las siguientes:

- La admisión de la creación de un nuevo tipo de centro de formación para conductores: escuelas que se centran, única y exclusivamente, en la dimensión teórica de la enseñanza.

Existirían, por tanto, tres tipos de escuelas: centros de formación teórico-prácticos, centros de formación práctica y centros de enseñanza teórica.

- La supresión del Régimen de autorización (autorización de apertura y funcionamiento) para los centros de formación teórica.

II. MOTIVOS QUE JUSTIFICAN LA ENMIENDA DE MODIFICACIÓN.

A. LA TÉCNICA JURÍDICA UTILIZADA ES OBJETABLE

a) La modificación excede del ámbito de aplicación de la directiva 2006/123/CE

El proyecto de Ley pretende adaptar la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Ley que se está tramitando actualmente sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en virtud del mandato contenido en su disposición final quinta), con el fin de mejorar la regulación del sector servicios y contribuir a su apertura, eliminando los requisitos o trabas no justificados o desproporcionados.

Puede decirse, por tanto, que completa la transposición de la citada Directiva de Servicios, pero va más allá de lo establecido en la norma comunitaria con el objeto de extender los principios establecidos en la directiva a otras actividades no incluidas en el ámbito de aplicación de la misma (es decir, el legislador español introduce modificaciones normativas a las que no obliga la norma comunitaria). Éste es el caso de la reforma que se plantea sobre algunas disposiciones del RDL 339/1990, cuyo contenido -en la medida en que incide al transporte- realmente queda fuera del ámbito de aplicación al que obliga la Directiva de Servicios.

Aunque una actuación de este tipo, siempre considerada en abstracto, pudiera estimarse jurídicamente admisible, en el caso que nos ocupa (por las implicaciones que conlleva) merece un examen pausado y sosegado. Dicho examen permite concluir en la inadecuación de la propuesta de reforma legislativa propuesta, tal y como ha sido planteada. Ello es así en razón de diversos motivos:

- A) La sujeción de ciertas modificaciones legislativas (como las que aquí se analizan) al riguroso plazo de transposición han impedido que se analicen determinados efectos negativos (reales, no sólo potenciales, a los que luego se hace referencia), que requieren un análisis más profundo.

- B) La formación vial se sujeta a unos requisitos que responden a la protección de intereses y bienes jurídicos considerados de especial relevancia y dignos de singular protección (tanto la seguridad vial, como el interés de los propios consumidores y usuarios, como “razones imperiosas de interés general” -entre las que la propia Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior¹, cita expresamente la Seguridad Vial).

La supresión de tales requisitos, como superfluos o innecesarios, no puede enmarcarse en una revisión general de formalismos o sino en un análisis ponderado y justificado de las distintas alternativas y la determinación de la solución que, siendo menos rigorista, elimina o minimiza los riesgos que para el interés general implicará el cambio.

- C) En su exposición de motivos, el Proyecto de Ley señala como razón última de su aprobación la necesidad de adaptar la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Directiva 2006/123/CE y, asimismo, al “*Proyecto de Ley de Modificación de diversas Leyes sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio*”. Sin embargo, en lo que se refiere a la normativa sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial, dicha necesidad es inexistente.

Las materias citadas son categorizadas por el propio redactor del texto legislativo examinado como incluidas (o afectantes) en el ámbito de los servicios de transporte. Sin embargo, tal tipología de servicios es excluida expresamente del ámbito de aplicación tanto de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre (artículo 2 letra d), como del “*Proyecto de Ley de Modificación de diversas Leyes sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio*” (artículo 2).

El principal título jurídico alegado como justificativo de la modificación propuesta no es, por tanto, correctamente citado sino -antes bien- inexistente: no hay un motivo que, de un modo imperativo, exija la modificación de la normativa de tráfico en el contexto de la transposición de la Directiva de Servicios.

b) El instrumento jurídico empleado es inadecuado.

La redacción de una ley de este tipo, que trata materias que nada tienen que ver con las otras, presenta una dificultad extremadamente importante que se concreta en la necesidad de regular sectores tan dispares con el suficiente rigor jurídico material, lo que, sin embargo, sí se consigue mediante la ley sectorial.

En el caso que nos ocupa, la Seguridad Vial y, en concreto, los aspectos que se pretenden modificar dentro de este ámbito requieren ser situados en el marco de una regulación especial ya que dicha materia incide de forma importante y directa en el sector social, sanitario y económico y sus efectos requieren un análisis mayor (análisis que, como se observa, una norma tan general no puede abarcar).

¹ Por ejemplo, así se indica en el Considerando N° 40 de la Directiva 2006/123/CE.

En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado, en el dictamen emitido sobre este proyecto de ley al manifestar lo que sigue:

“Pues bien, aun cuando, con carácter general, la aplicación extensiva de los principios o reglas contenidos en la Directiva de Servicios e incorporados a nuestro ordenamiento a través de la futura Ley sobre el libre acceso a las actividades y su ejercicio a sectores de actividad excluidos de su ámbito de aplicación no es en sí misma objetable, sí debe reprocharse que tales modificaciones se incluyan en este anteproyecto. Y ello, porque tales reformas no vienen impuestas por la obligación de incorporar la directiva y, en consecuencia, no están sujetas al acuciante plazo de transposición que sí opera respecto de las materias directamente afectadas por ella. En consecuencia, debería considerarse la posibilidad de posponer la modificación de tales normas, lo que sin duda permitiría un debate más reposado y una ponderación más sosegada de los intereses en juego”

“[...] Algo similar ocurre en el sector de los servicios de transporte y los servicios portuarios, especialmente si se tiene en cuenta que algunas de las normas que lo regulan se encuentran actualmente en proceso de revisión [...] como también lo está la normativa aplicable al ámbito de la seguridad vial (texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto 339/1990, de 2 de marzo).

Cierto es que la mayoría de tales modificaciones responden a un mismo fin, ya mencionado, cual es el consistente en extender los principios de buena regulación que establece la Directiva de Servicios a otras actividades. Pero también lo es que la técnica de las leyes “ómnibus” ha sido tradicionalmente objetada por este Consejo de Estado, particularmente exigente con la necesidad de situar cada norma jurídica o modificación de la misma en las “sedes materiae” que, presupuesta la confirmación del ordenamiento en su conjunto a partir de criterios lógicos y sistemáticos, sea su ubicación normal. Desde esta perspectiva no se considera una solución correcta ni adecuada la de incluir en una misma norma cuestiones tan diferentes y diversas como las que se regulan en el anteproyecto”

“[...] razones de buena técnica jurídica y de buena legislativa aconsejan que las normas legales nazcan en el seno propio de la materia objeto de regulación y vivan dentro de ella hasta que sean sustituidas por otras”.

C) LA PROPUESTA FORMULADA, EN REALIDAD, NO RESPONDE A LAS REGLAS Y PRINCIPIOS GENERALES DE LA DIRECTIVA 2006/123/CE:

La Directiva 2006/123/CE e, igualmente, el Proyecto de Ley que realizará su transposición en el ordenamiento jurídico español, parten del principio general de facilitar la libre prestación de los servicios, simplificar trámites y evitar restricciones injustificadas o desproporcionadas, al tiempo que asegurando un nivel elevado de calidad de tales servicios.

La lectura del artículo 22 del Proyecto propuesto permite determinar la inadecuación de su contenido a tales principios:

- En primer lugar, obvia que la actividad formativa en materia de Seguridad Vial no es una mera prestación de servicios (sin elementos que la cualifiquen) sino una actividad con incidencia directa en el interés público, pues sus resultados: i) inciden directamente en la seguridad de las vías públicas; ii) afectan no sólo a quien percibe el citado servicio sino también a terceros (otros usuarios de las vías públicas, etc). En cierto modo, incluso, presenta caracteres propios del interés general, ya que no existe mayor interés público que la evitación de accidentes y sus consecuencias.
- En segundo lugar, obvia que cuando se reúnen tales características (existiendo un interés general merecedor de protección), la normativa europea permite que se puedan establecer y mantener limitaciones al principio general de libre prestación de servicios, siendo destacable que, como se ha dicho, la normativa europea cite la Seguridad Vial y la Salud como aspectos en los que confluye dicha circunstancia.
- Finalmente, obvia que la normativa contempla el mantenimiento de un intervencionismo público y, asimismo, la necesidad del mantenimiento de la calidad necesaria. El texto legislativo propone la supresión del régimen de autorizaciones vigente en relación con la formación teórica en materia de Seguridad Vial. Dicha supresión se formula, no sólo sin contemplar un régimen transitorio adecuado, sino también sin proponer una medida alternativa que garantice la misma protección de los bienes jurídicos en juego ni procure: i) la satisfacción del principio de intervención pública adecuada; ii) el mantenimiento de la calidad exigida por la propia normativa que se pretende trasponer.

A lo expuesto cabe contraponer el sistema actual que, como se expone a continuación, se ha mostrado eficaz para asegurar y mejorar la calidad de la formación de los conductores españoles (además de asegurar la confianza y disponer de respaldo social).

D) EI SISTEMA DE AUTORIZACIÓN EN VIGOR: NO RESULTA DISCRIMINATORIO O INNECESARIO Y ES PROPORCIONADO

La nueva regulación comunitaria pretende sólo la eliminación de aquellas autorizaciones administrativas que no estén justificadas por razones de interés general, o sean innecesarias. De hecho, establece que los regímenes de autorización podrán mantenerse cuando no sean discriminatorios, sean necesarios o justificados por razón de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente; y siempre que sean proporcionados.

A estos efectos, conviene aclarar que, en el caso que nos ocupa, las autorizaciones previstas en el Reglamento regulador de escuelas particulares de conductores reúnen los citados requisitos. En consecuencia, el régimen actualmente en vigor debería mantenerse, pues:

- No es discriminatorio: Cualquier operador puede acceder al mercado mediante la autorización correspondiente, para la cual deberán cumplir los requisitos establecidos en el mencionado Reglamento, requisitos que son objetivos y transparentes.

- Es necesario: El sistema de autorización se justifica debido a que el control que ejerce actualmente la Administración, mediante la exigencia de la misma (previo el inicio y el funcionamiento de la actividad), se realiza sobre una materia con incidencia en la Salud Pública. La actividad de la enseñanza teórica de conducción se sitúa en el marco de la Seguridad Vial, la cual repercute de forma incuestionable en el ámbito de la Salud Pública, como posteriormente se verá
- Es proporcionado: Esto es así porque permite establecer el control necesario en este sector sin ocasionar una carga administrativa importante para el prestador del servicio y sin obstaculizar la efectiva competencia en el mercado.

Es de destacar, por otra parte, que:

- De acuerdo con el proyecto, el sistema de selección de las entidades que imparten los cursos de sensibilización y reeducación vial (introducido por la Ley 17/2005), se mantiene básicamente en los términos actuales (aunque la reforma propuesta parece incidir en este requisito, al eliminarse la mención expresa al régimen de concesión, esta modalidad se menciona al citar las competencias atribuidas al Ministerio del Interior)².
- Por lo tanto, optar por un régimen de comunicación -como ahora se plantea- para la actividad de formación teórica, dissociada de la práctica, determinaría introducir un nuevo régimen de funcionamiento que, en clara contradicción con el sistema actual y sin una justificación adecuada, opta por introducir una nueva fórmula, que es ajena a opciones previamente adoptadas en otros textos legales.

D. EFFECTOS NEGATIVOS DE LA PÉRDIDA DE CONTROL PREVIO POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN SOBRE LA ACTIVIDAD

La implementación del sistema que propone el proyecto de Ley supondría una pérdida de control por parte de la Administración, ya que la autorización es el acto mediante el cual ésta faculta, previa comprobación del cumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa a la que nos hemos referido, para la prestación del servicio de enseñanza de conducción.

² La redacción propuesta para la modificación del apartado p) del artículo 5 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, es la siguiente:

“Competencias del Ministerio del Interior. Se atribuyen al Ministerio del Interior las siguientes competencias en el ámbito de esta ley, sin perjuicio de las que tengan asumidas las Comunidades Autónomas en sus propios Estatutos:

p) Contratar la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial que han de realizar los conductores como consecuencia de la pérdida parcial o total de los puntos que les hayan sido asignados, elaborar el contenido de los cursos, así como su duración y requisitos. Dicha gestión se realizará de acuerdo con lo establecido en el artículo 253 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector Público”.

En el caso de eliminar el régimen de autorización, se suprimiría este control preventivo (de carácter meramente declarativo, que no transfiere facultades, sino que remueve límites a su ejercicio), que garantiza -antes del inicio de la actividad- que se reúnen todos los requisitos y medios adecuados para llevarla a cabo.

El proyecto de Ley introduce un sistema de comunicación previa que, evidentemente, no garantiza el mismo control por parte de los poderes públicos. Este nuevo mecanismo, debería, al menos, reforzar de alguna forma esta importante deficiencia mediante algún sistema de control o inspección a posteriori que, de momento no se ha desarrollado. Esta situación de inseguridad jurídica debe reprocharse en cualquier caso, más aún cuando nos situamos frente a la regulación de una materia tan importante como ésta, que se encuentra incardinada dentro de la Seguridad Vial.

El propio Dictamen del Consejo de Estado sobre el texto del anteproyecto de Ley expresa esta realidad, al referirse a la ausencia de mecanismos de control a posteriori, ante la falta de un control previo:

“El anteproyecto atiende de manera desigual a los distintos objetivos o pilares de la norma comunitaria. Ello se debe a que el centro de gravedad de la regulación proyectada lo constituyen la eliminación de trabas o cargas administrativas y la supresión de numerosos regímenes de autorización, en ocasiones sustituidos por otros menos gravosos, como son la obligación de presentar una declaración responsable (telecomunicaciones, vías pecuarias, mercado del tabaco, prevención de riesgos laborales...) o de una comunicación previa (servicios postales, autoescuelas que imparten exclusivamente clases teóricas...). Sin embargo, estas medidas no siempre van acompañadas del correspondiente aumento de los mecanismos de control a posteriori de la actividad, ni de un correlativo refuerzo de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios o del fomento de la calidad de los servicios”.

La falta de una correcta verificación por parte de la Administración sobre el desarrollo de la actividad de enseñanza de conductores podría tener como consecuencia una serie de efectos negativos, que merecen ser considerados con mayor detenimiento por su repercusión en el ámbito social, sanitario y económico:

a) Disminución de la calidad de la enseñanza:

Existen dos elementos que podrían disminuir la calidad de la enseñanza, por un lado –como se ha señalado-, la supresión del control previo por la Administración, que impediría garantizar unos estándares mínimos sobre los conocimientos que se imparten desde las distintas autoescuelas. Por otro lado, la admisibilidad de escuelas que se centren única y exclusivamente en la formación teórica, dejando de lado la práctica

La formación que imparten actualmente las autoescuelas abarca las dos esferas del aprendizaje. La separación entre enseñanza teórica y enseñanza práctica que promueve el proyecto de Ley supondría una escisión en dos dimensiones de una misma cosa, un todo. Este propósito iría en contra del principio de prevención de una formación adecuada y de calidad que defienden todas las instituciones, públicas y privadas (nacionales, europeas e internacionales) y que demanda la sociedad. Sobre todo, si se tiene en cuenta que esta modificación del actual sistema no se hace en base a investigaciones o estudios que defiendan los beneficios de la misma.

Las corrientes pedagógicas del aprendizaje cognitivo-constructivista señalan la imposibilidad de disociar teoría y práctica. Los conocimientos que el alumno incorpora deben suponer un cambio potencial de conducta como consecuencia de la práctica y la experiencia. En este sentido, algunos pedagogos como David Ausubel³ se han referido a la importancia de ligar ambas esferas con el fin de que puedan producirse transferencias recíprocas del conocimiento.

La separación de ambas fases supondría el aprendizaje de elementos aislados que, en algunos casos, podrían llegar a ser, incluso, contradictorios. El alumno no se retroalimentaría con las distintas fases del aprendizaje incorporando nuevos conocimientos y adoptando nuevas conductas conforme a los mismos. El aprendizaje teórico-práctico evita al alumno el tener que aprender por sí sólo a conectar ambas fases y la falta de éxito en esta integración podría comprometer seriamente la calidad del aprendizaje.⁴

b) Repercusión en la Salud Pública: aumento de la siniestralidad:

La Seguridad Vial es una cuestión de Salud Pública, tal y como señala la Organización Mundial de la Salud (OMS) en su informe sobre la situación mundial de la seguridad vial 2009.

Los accidentes de tráfico constituyen uno de los problemas más importantes de los países desarrollados. El índice de mortalidad en nuestro país es muy elevado; en 2008 se registraron alrededor de 1.929⁵ accidentes mortales en carretera, en los que fallecieron 2.181 personas.

Tanto la producción de accidentes como su gravedad, aparecen asociados a múltiples factores, entre los cuales, el más habitual es el factor humano (conducción imprudente, cansancio o somnolencia, distracción, conducción bajo los efectos del alcohol, etc.). La importancia del factor humano en la producción de accidentes ha implicado la concienciación de hombre sobre la posibilidad de evitarlos.

³ Psicólogo y pedagogo estadounidense que realizó grandes aportaciones en las teorías pedagógicas del constructivismo.

⁴ Brochbank y McGill, 2002.

⁵ Datos obtenidos del Balance de la siniestralidad 2008 elaborado por la Dirección General de Tráfico, que sólo contempla los accidentes mortales que tienen lugar en carretera (no incluye los accidentes en zona urbana), considerándose víctima mortal aquella que fallece durante las 24 horas siguientes al accidente. A esta cifra de accidentes se deben añadir los producidos en zona urbana y las víctimas mortales se deben contabilizar a 30 días, es decir, aquellas que fallecen durante los 30 días siguientes al accidente.

Es sabido por toda la sociedad e instituciones públicas que la falta de formación vial tiene por consecuencia que la actuación del conductor pueda ser, en muchos casos, peligrosa. Entre los numerosos trabajos que acreditan este hecho se puede destacar el elaborado recientemente por la Fundación José Pons: *“Estudio de investigación sobre formación vial y su incidencia en la seguridad”*, cuyas conclusiones son muy clarificadoras al respecto y se resumen en las siguientes afirmaciones:

- *“Entre las medidas más eficaces para reducir los accidentes están la mejora de las vías y de la formación vial recibida, considerando que las sanciones económicas y las medidas de vigilancia son menos eficaces”.*
- *“La formación y el estado psicofísico del conductor son dos de las causas más importantes en los accidentes de tráfico”.*

No puede obviarse, por tanto, el hecho de que para evitar los accidentes de tráfico la prevención⁶ es fundamental.

c) Repercusión en el ámbito económico:

Al margen de las tragedias humanas –intolerables en cualquier caso-, el aumento de la siniestralidad supondría un aumento del gasto público, por lo que ha de tenerse en cuenta el impacto general que tienen sobre la economía nacional: costes administrativos (policía, juzgados, compañías de seguros), costes materiales (vehículos, propiedades, costes de reparación de las vías de circulación), costes asociados a las víctimas (pérdidas de productividad, costes de asistencia sanitaria, sin olvidar los costes humanos –valoración del sufrimiento asociado a las lesiones o a la pérdida de un familiar-).

Pero además de esto, ha de tenerse presente que la supresión del control administrativo previo, mediante el régimen de autorización, también contribuiría de forma significativa en un aumento del gasto público. Esto es así, debido a la necesidad de establecer un sistema de control a posteriori que examine la legalidad del desarrollo de la actividad. Control que, sin lugar a dudas, sería más gravoso que el que se ejerce con el sistema actual (si realmente se pretende obtener el mismo grado de efectividad), ya que habría que arbitrar un mecanismo más complejo que requeriría la práctica de numerosas inspecciones y, por lo tanto, asignar una mayor dotación de empleados públicos que pudieran llevar a cabo las mismas.

⁶ Así queda acreditado en numerosos estudios como: *“El valor de la Seguridad Vial. Conocer los costes de los accidentes de tráfico para invertir más en su prevención”*, síntesis elaborada por la Fundación Instituto Tecnológico para la Seguridad del Automóvil (FITSA), que resume los trabajos realizados por el Instituto Universitario de Investigación del Automóvil (INSIA) de la Universidad Politécnica de Madrid; *“Informe sobre la situación mundial de la Seguridad Vial”* de 2009 realizado por la Organización Mundial de la Salud (OMS); *“Informe Objetivo Cero: Objetivos ambiciosos para la Seguridad Vial y el Enfoque sobre un Sistema Seguro”*, de 2008, dirigido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); *“Plan de Actuaciones de Seguridad Vial 2008”*, realizado por el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, de la Dirección General de Tráfico; entre otros.

Este efecto derivado como consecuencia de la aprobación de las medidas que el proyecto de Ley plantea es intolerable en cualquier circunstancia, en virtud del principio de contención de gasto público (que impide incurrir en costes innecesarios, como es el caso), pero más aún si se tiene en cuenta el actual contexto de crisis que vivimos, en el que la Administración sigue una política restrictiva mediante recortes de presupuestos y congelación del gasto. Desde este punto de vista la redacción del proyecto de Ley es, a todas luces, inadmisibles.

d) Repercusión en el mercado de prestación de estos servicios:

La repercusión en el mercado debe ser analizada desde dos perspectivas la del operador que presta el servicio (las autoescuelas) y la del usuario del mismo (los futuros conductores):

- Repercusión en las escuelas privadas de conducción: La actividad de la enseñanza de conducción se desarrolla en España por unas 5300 empresas (aproximadamente, mediante unos 8900 centros) que cuentan con un parque automovilístico de unos 40.000 vehículos en total. Este sector, que genera unos 40.000 puestos de trabajo, ha tenido que invertir y soportar el coste para adquirir y mantener unos medios personales y materiales que su norma reguladora (relativamente reciente en el tiempo) exige. Parece difícil que pueda producirse una recuperación de las inversiones si se tiene en cuenta, como es lógico, que se producirá una entrada de numerosos operadores en el mercado, que accederán al mismo sin necesidad de incurrir en tales gastos.

Este hecho generará inseguridad jurídica en las escuelas privadas de conducción que desarrollan su actividad en la actualidad y que, en algunos casos podrían verse avocadas al cierre de las mismas. Es evidente que la reforma propuesta puede generar graves perjuicios en el sector que, sin duda, afectarían igualmente a la economía del país.

En este sentido, no puede obviarse el hecho de que toda liberalización va acompañada de un régimen transitorio que permita la adaptación del sector a la realidad del nuevo mercado que se pretende conseguir, de tal forma que se eviten los efectos antes mencionados. Por esta razón, nuevamente, se considera inadecuado el instrumento y la técnica jurídica y legislativa empleada.

En otro orden de cosas, debe tenerse en cuenta que la mayoría de los Estados miembros no van a reformar su regulación en materia de Seguridad Vial como consecuencia de la transposición de la Directiva de Servicios (lo cual parece lógico). Este hecho producirá una situación discriminatoria, por cuanto el legislador nacional estaría posibilitando que ciudadanos de esos otros estados pudieran impartir libremente servicios de formación teórica en España, mientras el ciudadano español no tendría forma alguna de hacerlo –con idénticas condiciones- en aquellos países.

- Repercusión en los usuarios del servicio:

Es fácilmente presumible los efectos que se producirían sobre los futuros conductores, que además de una enseñanza sin garantías de calidad, se verían obligados al pago de una doble matriculación (la matriculación en la escuela teórica y la matriculación en la práctica), mientras que el coste que asume en la actualidad es uno sólo.

Este hecho también parece ir en contra de la política seguida por la Administración que pretende la prestación del servicio al menor coste posible. A modo de ejemplo, se puede citar el Programa “*Permiso de conducir por 1 € al día*”, que facilita la financiación (mediante préstamos sin intereses) a los jóvenes que quieren obtener el carné de conducir. Esta iniciativa de la DGT se diseñó con objeto de fomentar una enseñanza de calidad a un bajo coste, de tal forma que se pudiera evitar la existencia de jóvenes que, por imposibilidad de recursos, condujera sin la licencia correspondiente.

En resumen, las modificaciones propuestas por el proyecto de Ley, lejos de reportar beneficios, sólo perjudicaría la prestación de los servicios de formación y su calidad necesaria.