

ALEGACIONES ANESDOR AL PROYECTO DE ORDEN INT/XXX/2011, DE DE, POR LA QUE SE REGULA LA FORMACIÓN PARA EL ACCESO PROGRESIVO AL PERMISO DE CONDUCCIÓN DE LA CLASE A

Presentación. ANESDOR

La Asociación Nacional de Empresas del Sector Dos Ruedas es una asociación sin ánimo de lucro, válidamente constituida con arreglo a la legislación española e inscrita en la Oficina Pública de Depósito de Estatutos de Asociaciones Empresariales, dependiente del Ministerio de Trabajo de España, con el número de expediente 862, que agrupa a empresas establecidas en territorio español que se dedican a la actividad de fabricación, montaje y/o distribución de motocicletas, motocarros, ciclomotores y vehículos asimilados así como de sus componentes, accesorios y complementos.

El principal objeto de esta asociación, que opera en territorio español, es la gestión, defensa y coordinación de los intereses comunes de sus miembros.

En la actualidad, ANESDOR representa veintidós (22) empresas fabricantes e importadoras de vehículos, que agrupan a un total de cuarenta y dos (42) marcas y representan prácticamente un noventa (90) por ciento del mercado del sector de dos ruedas en España. También representa once (11) empresas fabricantes e importadoras de componentes y accesorios.

Preliminar. Valoración general de la Orden

A nuestro juicio, el borrador de Orden es claramente incompleto. Como veremos al analizar sus distintos preceptos, existen numerosas imprecisiones y no pocos puntos cuya interpretación puede originar dudas. Según los expertos

en seguridad vial y formación de las Marcas que analizaron el borrador, el contenido no es el más apropiado para un motorista que ya tiene al menos dos años de experiencia circulando. Pero preocupa aún más el descuido de aspectos básicos, como la definición de las características que debe cumplir el lugar dónde se realice la formación, o los requisitos de deben reunir los centros y los profesores para poder impartir los cursos.

Someter a los alumnos a un esquema como este puede suponer un riesgo serio para su seguridad, más que un avance en formación vial.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el marco actual de permisos de conducción infringe la Directiva 2006/126/CE tal como se detalla más adelante, generando grave perjuicio a los motociclistas españoles y a las empresas del sector. En este sentido, desde ANESDOR trasladamos al Director General de Tráfico una propuesta elaborada por nuestros asesores legales (Garrigues), que solucionaría los problemas mencionados de forma sencilla.

En base a dicha propuesta, la formación a la que se refiere esta Orden no debería aplicarse hasta la fecha de entrada en vigor de la Directiva 2006/126/CE, el 19 de enero de 2013. Mientras, tendría lugar un periodo transitorio durante el que se podrían definir de manera más adecuada y rigurosa las cuestiones formativas que atañe esta Orden.

Valoración del articulado.

En la introducción de la orden se incluyen afirmaciones infundadas, si acaso opiniones que no cabe reflejar en un texto legal y deben suprimirse:

La experiencia en la aplicación de la normativa que permitía el acceso al permiso de conducción de la clase A ilimitada, sin otra condición que una supuesta experiencia en la conducción de motocicletas de la categoría inmediatamente inferior, no ha dado los resultados esperados, en términos

de seguridad vial, ni en España ni en los demás Estados miembros de la Unión Europea. Como regla general, los conductores accedían a la conducción de las motocicletas de la categoría superior sin haber recibido ninguna formación complementaria.

Artículo 2. Contenido y duración del curso de formación.- La Directiva europea exigirá a partir de 2013 una formación mínima de 7 horas. El borrador que nos ocupa establece 9 horas. Creemos que 7 horas son suficientes. Inscripción, equipación, descansos, comida, etc. también ocupan un tiempo. Alargarlo a nueve horas puede suponer la necesidad de ocupar dos jornadas, más en invierno cuando las jornadas tienen menos horas de luz. Este hecho podría encarecer significativamente el curso.

El mismo artículo establece que dos de las horas de formación práctica se dediquen a la circulación en vías abiertas al tráfico en general. Creemos que desarrollar esta formación en vías abiertas al tráfico en general no es para nada recomendable, principalmente por el riesgo que implica para la seguridad de los alumnos.

El punto 3 define los requisitos de los vehículos para realizar la formación, que son los mismos que exigirá la Directiva europea a partir de 2013. Aunque observamos que en el caso de otros permisos de conducción, normalmente es la escuela quién aporta el vehículo necesario para la prueba, esta Orden no aclara quién aportará dichos vehículos. A día de hoy, las autoescuelas en España no disponen de vehículos de esta categoría, que se verán obligadas a realizar inversiones de dudosa rentabilidad en un momento especialmente inoportuno de crisis económica.

Respecto a la obligatoriedad de utilización de equipamiento de protección completo durante las pruebas, además de aumentar el coste de las

pruebas, carece de sentido exigir un equipamiento que no es obligatorio para circular en la vía pública.

Artículo 3. Centros autorizados a impartir la formación.- El borrador actual establece que estas pruebas de formación podrán ser impartidas en escuelas particulares de conductores reguladas en el R.D. 1295/2003, comúnmente denominadas “autoescuelas”. También se prevé que pueda impartirse *“por otros centros de formación en las condiciones que reglamentariamente se determinen”*.

Resulta imprescindible definir los requisitos que se exigirán a otro tipo de escuelas diferentes de las autoescuelas tradicionales. De otra forma, no sólo se introduciría un agravio comparativo que facilitaría la competencia desleal frente a éstas. También se pondrían en peligro las garantías de los consumidores, incluso su seguridad.

No sólo es necesario homologar las escuelas, incluyendo el lugar en el que transcurran las pruebas. También deben definirse los requisitos que deben cumplir los formadores.

En relación a las autoescuelas tradicionales, toda vez que sus requisitos actuales están orientados principalmente a los vehículos automóviles y no a las motocicletas, también sería conveniente actualizar su capacitación para cubrir bien la creciente proporción conductores de vehículos de dos ruedas en el tráfico. Especialmente en el ámbito de la formación de los profesores.

Tampoco se detalla nada en esta orden sobre el responsable de conceder estas homologaciones, ni sobre los procedimientos de supervisión y control que se aplicarán para evitar el fraude.

Artículo 4. Comunicación de los cursos de formación.- Sin valorar pormenorizadamente el procedimiento administrativo que se establece, es importante considerar que estas pruebas quieren exigirse a cualquier ciudadano que desee acceder a las motocicletas de potencia media o alta (a partir de 35 kW). Por eso la red de escuelas donde puedan realizarse debe tener una capilaridad suficiente, dando cobertura a todo el territorio nacional. En principio no habría problema para cubrir bien este punto, si todas las autoescuelas nacionales incluyeran estas pruebas en su oferta.

Artículo 5. Certificado acreditativo de la realización del curso con aprovechamiento.- Este artículo establece que *“el centro expedirá y entregará a cada alumno que haya superado la formación un certificado, ... , acreditativo de que ha realizado el curso con aprovechamiento”*.

Esta redacción no aclara suficientemente si se trata de un certificado acreditativo de la realización de las horas de formación exigidas; o sí es una valoración subjetiva del grado de aprovechamiento.

En caso de que se realice una valoración subjetiva, pudiendo calificar al alumno, incluso mandarle repetir las pruebas, deberíamos considerarlo un examen y no un curso de formación. La propia Directiva que regirá a partir de 2013 impide que se aplique una fórmula mixta concurriendo curso y examen. Es necesario optar por una de las dos fórmulas.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.- el borrador fija el día siguiente a la publicación de la orden en el Boletín Oficial del Estado.

Tal como se señala en este documento anteriormente, el marco actual de permisos de conducción en España infringe la Directiva 2006/126/CE causando grave perjuicio a usuarios y empresas. Nuestra propuesta pasa por aplicar un

periodo transitorio en el que no sería necesaria la aplicación de esta Orden hasta que introduzca simultáneamente en toda Europa, previsiblemente el 19 de enero de 2013. Mientras se podrían definir de manera más adecuada y rigurosa las cuestiones formativas que atañe esta Orden.

Valoración del ANEXO.

El anexo “Contenido de los cursos de formación para el acceso progresivo al permiso de conducción de la clase A” se estructura en dos apartados:

Contenidos teóricos.-

El apartado de **Teoría General** se limita a citar cinco temas que deben tratarse durante la hora y media que ocupa. En aras de maximizar y homogeneizar la calidad, creemos conveniente un grado de definición mayor en el temario a impartir. Más aún cuando la Orden propone que la formación pueda impartirse en *“otros centros de formación que reglamentariamente se determinen”*, que en este momento no cumplen ningún tipo de homologación.

En cuanto al apartado de **Concienciación y Sensibilización**, señalamos el mismo inconveniente que en la teoría general, la escasa definición. A la hora de desarrollar dicha definición, es importante ajustar el contenido al público de las pruebas. No cabe asimilarlo al contenido de concienciación y sensibilización para la recuperación de puntos, que obviamente no están orientados al perfil de los aspirantes al permiso A.

Contenidos prácticos.-

Respecto de los contenidos prácticos, el anexo de la Orden se limita a reproducir textualmente el apartado de la Directiva 2006/126/CE que define el contenido de las pruebas de aptitudes y comportamientos. Este

mismo esquema es el que se introdujo en el Reglamento General de Conductores con el Real Decreto 818, que se está aplicando desde diciembre de 2009 en el examen de aptitudes y comportamientos que realizan los aspirantes al permiso A2.

Es decir, esta Orden introduce para el curso de formación exactamente el mismo contenido que se utiliza en el examen práctico para obtener el permiso A2. Los aspirantes al permiso A ya superaron dicho examen y deberían ser obligados a repetir lo mismo; sino recibir una formación complementaria orientada específicamente a su caso: conductores con una experiencia mínima de 2 años con vehículos de la categoría A2 que van a acceder a una categoría superior (A) para conducir motocicletas con mayores prestaciones.

En nuestra opinión, estos conductores no necesitan que se incida tanto en “comportamientos en circulación”, que ya está superado por su experiencia. Debería concentrarse en mejorar la técnica de conducción, de anticipación y de seguridad.

Problemas del actual marco de permisos de conducción no resueltos en la Orden Ministerial.

La **Directiva 91/439/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el permiso de conducción**, en vigor hasta el 19 de enero de 2013, en la medida en que reconoce a los Estados miembros la posibilidad de dictar disposiciones nacionales sobre periodos de validez de los permisos de conducción, ha dado lugar a la coexistencia de diferentes normas en los distintos Estados miembros y a la circulación de más de 110 modelos de permisos, reconocidos como válidos en tales Estados en virtud del principio de reconocimiento recíproco que consagra el artículo 1.2 de dicha Directiva.

Para poner fin a esta situación, el legislador europeo ha optado por promulgar la **Directiva 2006/126CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, sobre el permiso de conducción** que, tal y como

establece su artículo 17, deroga la Directiva 91/493/CEE con efectos a partir del 19 de enero de 2013. El objetivo de la nueva Directiva es crear un modelo único de permiso de conducción europeo, que, a partir del 19 de enero de 2013, sustituya a los 110 que coexisten en la actualidad.

Para dar cumplimiento a la Directiva 2006/126/CE, el Estado español ha promulgado el **Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba, el Reglamento General de Conductores, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 8 de junio de 2009**, pero lo ha hecho infringiendo las propias disposiciones de la Directiva en los términos que, a continuación se exponen:

- 1) **Infracción del plazo de trasposición.**- Aunque el Real Decreto 818/2009 ha sido dictado cumpliendo parcialmente con el plazo de transposición establecido en el artículo 16 de la Directiva (antes del 19 de enero de 2011), ha dejado indefinidos ciertos aspectos importantes, como el acceso al permiso de categoría A.

Esta incertidumbre afecta también al sector de fabricación de motocicletas cuya potencia máxima excede los 35 kW a los que se accede con la categoría A pues, han de hacer frente a la venta de unos vehículos para cuya conducción la Administración no aclara que trámites administrativos deben superar los potenciales clientes.

También se incumple este precepto al continuar pendiente de definición la formación necesaria para el acceso progresivo desde la categoría A1 a la categoría A2.

- 2) **Infracción del plazo de aplicación.**- Aunque el Real Decreto 818/2009 ha sido dictado cumpliendo parcialmente con el plazo de transposición establecido en el artículo 16 de la Directiva (antes del 19 de enero de 2011), infringe claramente el plazo de aplicación (19 de enero de 2013) al regular el permiso de conducción español según el modelo comunitario otorgándole efectos a partir del 8 de diciembre de 2009, tal y como se desprende de lo dispuesto en su Disposición Final Sexta, según la cual, *“el Real Decreto entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”*.

Tan sólo en el caso de las condiciones a reunir por el personal examinador (Anexo VIII del Real Decreto 818/2009) se ha respetado el plazo de aplicación al reconocer la Disposición Transitoria Duodécima del Real Decreto que su Anexo VIII se aplicará a partir del 19 de enero de 2013.

- 3) **Infracción del derecho a la libre circulación de personas.**- La Directiva 2006/126/CE en su considerando (2) establece que *“las normativas sobre el permiso de conducción son un elemento indispensable de la política común de transportes, contribuyen a aumentar la seguridad de la circulación vial, y facilitan la libre circulación de las personas que se establecen en un Estado miembro distinto del que expide el permiso. Debido a la importancia de los medios de transporte individuales, la posesión de un permiso de conducción debidamente reconocido por el Estado de acogida favorece la libre circulación y la libertad de establecimiento de las personas”*.

Y, precisamente, para favorecer la libre circulación de personas, la Directiva 2006/126/CE se ha fijado como objetivo crear un nuevo modelo de permiso de conducción que contribuya a lograr una mayor armonización de las legislaciones nacionales, estableciendo el 19 de enero de 2013, como fecha única para su aplicación en todos los países de la Unión Europea.

Sin embargo, el Estado español, infringiendo el plazo de aplicación fijado en la Directiva, ha implantado el nuevo modelo de permiso con efectos desde el 8 de diciembre de 2009. La aplicación anticipada de la Directiva, tal y como se ha expuesto en párrafos anteriores, ha dado lugar a una serie de situaciones que suponen un claro atentado contra el derecho a la libre circulación de los ciudadanos europeos, regulado, entre otros, en el **artículo 26 del Tratado de Funcionamiento Unión Europea**, según el cual, *“el mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados”* y en el **artículo 3 del Tratado de la Unión Europea**, conforme al cual *“la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”*. Entre estas situaciones figuran las siguientes:

- a) **Ciudadanos españoles titulares de permisos de conducción AM o A2.**- Los ciudadanos españoles que hayan obtenido un permiso de conducción AM o A2, tal y como ha reconocido incluso la propia Dirección General de Tráfico, dependiente del Ministerio de Interior del Gobierno de España, **no podrán circular con él en los Estados miembros pues, hasta el 19 de enero de 2013, carecerá de validez.**

- b) Ciudadanos españoles titulares de los restantes permisos expedidos conforme a la Directiva 2006/126/CE.- Los ciudadanos españoles que hayan obtenido alguna de las restantes categorías de permiso de conducción, en virtud del principio de reconocimiento recíproco, podrán circular con él en los Estados miembros pero, en la práctica, también podrían encontrar dificultades generadas como consecuencia de la aplicación anticipada de la Directiva 2006/126/CE y su coexistencia con la Directiva 91/439/CEE, que es la que se encuentra en vigor en todos los Estados Europeos.

Ambas situaciones, en la medida en que impiden o limitan a los ciudadanos la posibilidad de circular libremente en Europa con los permisos legalmente obtenidos en España, suponen un claro atentado contra su derecho a la libre circulación.

Atendiendo a lo expuesto, resulta evidente que los ciudadanos españoles, a día de hoy, obtienen un permiso de circulación en el marco del Real Decreto 818/2009, con el que no se puede circular libremente en otros Estados de la Unión Europea (categorías AM o A2), como consecuencia de haberse transpuesto incorrectamente la Directiva 2006/1226/CE.

- 4) **Renuncia al beneficio del procedimiento de acceso directo al permiso de conducción de la categoría A.**- El artículo 4.3 de la Directiva establece el “*acceso progresivo*” a la **categoría A**, señalando que “*estará supeditada a la adquisición de una experiencia mínima de 2 años en la conducción de motocicletas a las que corresponde el permiso A2*”. No obstante, en este caso, la Directiva no establece el “acceso progresivo” obligatorio sino que permite la posibilidad de “acceso directo” siempre que el interesado tenga, al menos, 24 años de edad.

El Real Decreto 818/2009, lejos de transponer la Directiva 2006/126/CE en los términos expuestos, ha optado por imponer el sistema de “acceso progresivo” obligatorio a la categoría A, eliminando la posibilidad de acceso directo contemplada en el artículo 4.3 de la Directiva para los mayores de 24 años, perjudicando a los interesados en la categoría de permiso A mayores de 24 años, que se ven obligados a obtener previamente la categoría A2 en la que no tienen interés alguno, con la consiguiente pérdida de tiempo y dinero que ello implica, no pudiendo beneficiarse, como otros ciudadanos europeos, de esta posibilidad de acceso directo.