

**Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
Dirección General de Transportes Terrestres.**

Pozuelo de Alarcón, 22 de marzo de 2022.

Asunto: Opinión de la Confederación Nacional de Autoescuelas con relación a la consulta pública previa sobre el *“Proyecto de Orden por la que se establecen las condiciones necesarias para impartir los cursos de cualificación inicial y de formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte por carretera mediante el sistema de teleformación y se fijan medidas de mejora de la calidad de la formación de los cursos”*.

Estimado Director de Transportes Terrestres:

Como Presidente de la Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE), organización de carácter confederativo, de ámbito internacional, que representa a la mayoría de las escuelas de conductores de España, gran parte de las cuales son centros autorizados para la impartición de los cursos de cualificación inicial y de formación continua de los conductores de determinados vehículos de transporte de mercancías y viajeros (en adelantes, empresas CAP autorizadas), me dirijo a Ud. con el fin de **manifestarle la opinión de esta Confederación** sobre el proyecto de Orden mencionado anteriormente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Los objetivos que se pretenden con esta Orden son, por un lado, desarrollar lo dispuesto en la disposición adicional novena del Real Decreto 284/2021 e **implantar la modalidad de teleformación en el ámbito de la formación CAP**, y por otro, **fijar medidas de mejora de la calidad de esta formación**, que beneficien a los centros que la imparten y a los alumnos.

La CNAE siempre ha defendido, en base a fundamentos científicos, la formación presencial como el mejor sistema de formación de conductores, para conseguir que estos adquieran las mayores capacidades, conocimientos y habilidades superiores para percibir los riesgos viales con mayor facilidad, lograr que se conciencien sobre la necesidad de adoptar conductas prudentes al volante, el respeto hacia el resto de usuarios de las vías y se mentalicen sobre las graves consecuencias que tienen los accidentes de tráfico y la responsabilidad del conductor en los mismos.

En este sentido, el principal objetivo de la Directiva 2003/59/CE era mejorar la seguridad vial y también la seguridad del conductor, reconociendo que el fomento de la conducción defensiva, la anticipación a los peligros, la concienciación sobre el respeto a los demás usuarios de la carretera, etc., contribuyen a la prevención de los siniestros viales y tiene efectos positivos, tanto para la sociedad como para el propio sector de transportes por carretera.

Esta directiva a su vez fue modificada por la Directiva (UE) 2018/645, abundando en el objetivo de asegurar la contribución a la seguridad vial, así como enfatizar la importancia que tiene una sólida formación de los conductores, por lo que consideraba preciso que en los cursos **de formación se diera**

una especial relevancia a los temas relacionados con la seguridad vial como, por ejemplo, la **percepción del peligro, los factores de riesgo, la protección de los usuarios vulnerables** (en particular de los peatones, los ciclistas y las personas con movilidad reducida), la **conducción eficiente** desde el punto de vista del carburante, los riesgos que se derivan de las condiciones meteorológicas extremas o las operaciones especiales de transporte.

En este contexto, uno de los objetivos fundamentales de la formación CAP es contribuir a potenciar la seguridad vial a través de la mejora de la percepción de riesgos y la concienciación de los conductores profesionales, algo que se consigue de manera especial utilizando el sistema de formación presencial, tal como se expone a continuación de manera sintética. La Confederación Nacional de Autoescuelas llega a esta conclusión a partir de sus propias experiencias, tras haber formado lo largo de los años a millones de conductores profesionales y no profesionales; tras haber impartido millones de horas de horas de clases con distintas metodologías; después de haber revisado numerosos documentos científicos e investigaciones; y finalmente, tras haber realizado distintas consultas a relevantes investigadores y organismos en el ámbito de la seguridad vial y la formación de los conductores.

Los estudios y expertos coinciden en que hay una dimensión de especial importancia: la formación de los conductores/as. La formación vial es lo que más actúa sobre el factor humano, causa del 70-90% de los siniestros viales (Montoro et al., 2000). Sin cuestionar globalmente la teleformación para utilizar puntualmente en determinadas situaciones y temas, tal como se expone a continuación muy sintéticamente, hay datos y evidencias (unidas a la opinión de conductores y docentes) que indican que **la teleformación no es lo más aconsejable en los procesos de formación de conductores en general y mas específicamente en el caso de los conductores profesionales** (Washington & Herbel, 2011).

1.- Según un estudio sobre los sistemas de formación para la obtención del permiso de conducir en los países europeos, realizado por el **Instituto Universitario de Tráfico y Seguridad Vial INTRAS**, en el que se estudiaron los sistema de formación de conductores en 31 países europeos, la casi totalidad de ellos la tienen presencial, permitiéndose la formación no presencial (teleformación) de manera muy excepcional solo para determinadas situaciones y casos (INTRAS, 2020).

2.- La **formación presencial** permite no solo adquirir conocimientos; posibilita -incluso en la enseñanza específica de normativas- justificar la necesidad de su cumplimiento, actuar sobre los comportamientos, trabajar en el aula dimensiones como la responsabilidad, las actitudes ante los riesgos o las normas, la percepción de riesgos viales, etc., aspectos que requieren necesariamente interacción presencial con los alumnos, **algo que en el ámbito de la seguridad vial no se puede realizar y/o conseguir si no es mediante el sistema de formación presencial** (Porter, 2011).

3.- **Existen numerosos estudios e investigadores** relevantes, expertos en el tema de la formación de los conductores y la seguridad vial, como por ejemplo, Mayhew and Simpson (2002); Trosnoen (2010); Peck (2011); Washington, Cole and Herbel (2011); Beanland, Goode, Salmon and Lenné (2013); Elvik and Vaa (2004) y un largo etc., **que inciden en la necesidad, utilidad y valor de la formación presencial en los ámbitos de la seguridad vial mencionados en el punto anterior.**

4.- En el famoso “**Study on driver training, testing and medical fitness**”, encargado por la Comisión Europea a un prestigioso grupo de universidades europeas con el fin de mejorar **Directiva 2006/126/CU**, se recomienda de manera directa e indirecta, la potenciación de la formación presencial para la formación de los conductores por su especial eficacia y utilidad (E.C, 2017).

5.- Miguel Santos. Dr. en Ciencias de la Educación, describe muy bien el problema de fondo del sistema de teleformación, que afecta de manera especial a la formación de los conductores: **“A distancia no hay educación, tan solo instrucción. La educación exige comunicación y encuentro”**. En esta línea están muchos organismos e investigadores. Según el **Ministerio de Educación y Formación**: **“La enseñanza on-line no sirve para educar ni puede sustituir los aprendizajes presenciales”** (Revista Educación 3.0 del 28-02-2021). **La Universidad de Stanford** de USA en un reciente estudio publicado en la **Revista Technology, Main and Behavior**, titulado la fatiga del zoom, advierte de los graves problemas (para alumnos y profesores) de la teleformación frente a la formación presencial. Según la **Universidad de Sevilla**: **el aula como espacio de encuentro es irremplazable**. En esta línea de cuestionamiento del sistema teleformación para algunos tipos de formación, como el caso de la seguridad vial, hay también estudios como los de: Beatriz Failnholc (2007); Zhang et al (2004); Elena Barberá (2016); Julio Cabrero (2006); Norma Scognoli (2001) y un largo etc.

6.- Finalmente, aparte de los estudios y las opiniones de los investigadores (expuestas de manera muy sintética anteriormente), para conocer lo que opinan los/as españoles/as sobre la formación presencial frente a la online, se hizo un estudio sociológico pionero a 1.200 conductores/as españoles y a cerca de 200 docentes con experiencia en los dos tipos de formación. Los datos obtenidos indican que los conductores (y especialmente los profesionales de la docencia) consideran que para la formación de los conductores, **el sistema presencial (frente a la teleformación) tiene mayor calidad, es más consistente y ágil, la formación es más duradera en el tiempo, la motivación de los alumnos es mayor y da lugar a una mejor concienciación vial**, entre otras muchas cosas (INTRAS, 2021).

Aparte de lo expuesto anteriormente, desde la CNAE se considera que, al contrario de la modalidad presencial, el sistema de teleformación, entre otros problemas, plantea serias dificultades a la hora de garantizar que la persona (docente) que debe de realizar la formación es finalmente quien realmente la realiza. La superación del curso es una obligación personal del interesado, que debe cumplir él mismo, y no otra persona. En la cualificación inicial la adquisición de conocimientos por parte del alumno se constata mediante la superación de un examen posterior, por lo que la modalidad de formación se podría plantear para determinadas materias, pero en formación continua no hay una constatación posterior por parte de la Administración competente de los conocimientos adquiridos por la persona obligada a superar la formación. Por tanto, incrementar las horas de teleformación en cualificación inicial, e incluso plantear esta modalidad formativa para la formación continua, lamentablemente supone aumentar el riesgo de que exista fraude.

En consecuencia con todo lo anterior, **CNAE propone**, por un lado, **que no se amplíen las materias que pueden impartirse mediante la modalidad de teleformación más allá de los objetivos 2.2, 2.3, 3.2, 3.4 y 3.6 del programa del curso de cualificación inicial previstos en el anexo I letra A) del Real Decreto 284/2021**; y por otro, **que no se permita la teleformación en formación continua**, esto es, que el contenido de la formación continua sea necesariamente presencial, con el fin de garantizar la identificación del sujeto obligado a superarla.

En relación con a la implantación de la modalidad de teleformación para los objetivos 2.2, 2.3, 3.2, 3.4 y 3.6 del programa del curso de cualificación inicial previstos en el anexo I letra A) del Real Decreto 284/2021, **los centros de formación deberán disponer de una plataforma virtual de aprendizaje de teleformación que asegure, al menos, la gestión de los contenidos, el seguimiento y evaluación de los participantes, unos medios de control adecuados y un sistema de identificación fiable del obligado a realizar la formación**.

Los requisitos técnicos y de control adecuados de la plataforma virtual de formación deben tener como referencia lo establecido al respecto en el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, y en el Anexo II de la Orden ESS/1897/2013, de 10 de octubre, por la que se desarrolla dicho real decreto.

Con el fin de no perjudicar a los conductores que asistan a los cursos de formación CAP, **la plataforma virtual de formación que se utilice debe ser autorizada previamente por órgano competente** en el territorio correspondiente al domicilio fiscal de la empresa CAP. Del mismo modo que se necesita una autorización previa para la impartición presencial, es necesario que el órgano competente constatare previamente que la plataforma virtual de formación que se pretende usar, cumple los requisitos mínimos requeridos, tal y como se establece en el artículo 10.5 del Real Decreto 34/2008 para su ámbito de aplicación. Lo contrario, podría perjudicar gravemente al conductor que, en la confianza de que el centro formativo cumple plenamente con la legislación vigente, puede encontrarse con la anulación de su curso realizado porque, en una inspección posterior se constatare que el centro de formación ha utilizado una plataforma que no cumple los requisitos mínimos. Esta situación es fácilmente evitable mediante la autorización previa de la plataforma por parte de la administración competente, y modificando la autorización de la empresa CAP para añadir un campo en la misma que indique que la plataforma de formación se encuentra acreditada.

Asimismo, la Administración debe poder inspeccionar y **controlar que dicha formación realmente se imparte, y que la persona que la está realizando es la que legalmente debe hacerlo**, por lo que **la plataforma deberá permitir que los Servicios de Inspección de Transporte puedan:**

- Comprobar el correcto funcionamiento de plataforma virtual de formación.
- Contrastar los registros de acceso de los alumnos, los contenidos visitados, el tiempo de permanencia y su identidad.

De igual modo que ocurre con los registros del control biométrico, se deben conservar los registros y datos que se consideren necesarios para el control de la teleformación durante un año, a lo largo del cual permanecerán a disposición de los Servicios de Inspección de Transporte.

En otro orden de cuestiones, **la implementación de la teleformación no debe influir en las homologaciones de cursos ya obtenidas**. El hecho de que parte de la formación CAP pueda impartirse mediante teleformación, no hace necesario la modificación de las homologaciones recientemente obtenidas para los nuevos cursos CAP, habida cuenta que cambia la modalidad de impartición pero no los contenidos que se impartirán. Debería ser suficiente con poner en conocimiento de la Administración competente a la hora de comunicar el curso en cuestión, que las materias correspondientes se impartirán mediante sistemas de teleformación, comunicando a su vez el enlace a la plataforma y las contraseñas de acceso para que el inspector pueda llevar a cabo la correspondiente inspección del curso. Por ello, sería conveniente adaptar la aplicación telemática “*gestión de la formación de los conductores profesionales (CAP)*” con el fin de permitir este tipo de comunicaciones.

Por último, manifestar nuestra conformidad en relación con el establecimiento de indicadores para la evaluación de la calidad de la formación CAP, con la finalidad de articular políticas públicas que establezcan medidas de mejora del sistema formativo, que beneficien en su conjunto tanto a los propios centros que la imparten como a los alumnos.

En la confianza que los comentarios y peticiones expuestas en este escrito serán tenidos en cuenta, reciba un cordial saludo.

27486528X
ENRIQUE
FRANCISCO LORCA
(R: G28528537)

Firmado digitalmente por
27486528X ENRIQUE
FRANCISCO LORCA (R:
G28528537)
Fecha: 2022.03.22 09:14:10
+01'00'

Fdo. Enrique Lorca Sánchez.
Presidente de CNAE

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- E.C.. TRL, SWOV, BAST, Loughborough University, Monash University (2017):** Study on driver training, testing and medical fitness. Brussels. European Commission.
- Elvik, R. and Vaa, T. (2004):** The Handbook of Road Safety Measures (1st Edition), Amsterdam. Elsevier Science Ltd. Traducción de Jesús Monclús.
- INTRAS. FACTHUM.lab (2020):** El permiso de conducir en Europa: formación y examen. Madrid. AUCO.
- INTRAS. FACTHUM.lab (2021):** El futuro de la formación de los conductores ¿Presencial u online?
https://www.uv.es/intrastodos/Publicaciones/210708_formacion_online_y_presencial.pdf
- Mayhew, D. R., & Simpson, H. M. (2002).** The safety value of driver education and training. *Injury prevention*, 8(suppl 2), ii3-ii8.
- Montoro, L., Alonso, F., Esteban, C. y Toledo, F. (2000).** *Manual de Seguridad Vial: El factor humano*. Barcelona. Ed. Ariel.
- Peck, R. C. (2011).** Do driver training programs reduce crashes and traffic violations? A critical examination of the literature. *IATSS research*, 34(2), 63-71.
- Porter, B. E. (Ed) (2011):** Handbook of Traffic Psychology. New York. Ed. Elsevier.
- Washington, S., Cole, R. J., & Herbel, S. B. (2011).** European advanced driver training programs: Reasons for optimism. *IATSS research*, 34(2), 72-79.