

CONSEJO DE ESTADO: DICTÁMENES

Número de expediente: 1184/2008 (INTERIOR)

Referencia: 1184/2008

Procedencia: INTERIOR

Asunto: Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Centros de Reconocimiento de Conductores.

Fecha de Aprobación: 11/12/2008

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 11 de diciembre de 2008, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen: "En virtud de la Orden de V.E. de fecha 8 de julio de 2008, con registro de entrada el 9 de julio, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Centros de Reconocimiento de Conductores. De los antecedentes remitidos resulta: Primero. Contenido del proyecto El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se hace referencia a las normas que regulan en este momento la materia, que incluyen tanto la delimitación de las condiciones psicofísicas que deben reunir los titulares de los permisos de conducción como la emisión de los certificados que así lo acreditan, refiriéndose a los Reales Decretos 1467/1982, de 28 de mayo, y 2272/1985, de 4 de diciembre, y a la Orden de 22 de septiembre de 1982. Se ha considerado conveniente reunir en una sola norma, adaptada ya al Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, todas las disposiciones vigentes, al amparo de las competencias que al Ministerio del Interior atribuyen los artículos 5.c) y h), 60.2 y 72.4 de la ley. De este modo se regulan los requisitos que han de reunir los centros de reconocimiento de conductores, que habrán de contar, en primer lugar, con autorización por la Autoridad sanitaria competente, en cuanto centro sanitario, y, en segundo lugar, con la posterior acreditación por la Jefatura Provincial de Tráfico de que cumplen los requisitos exigidos por el Reglamento, procediéndose, en caso afirmativo, a su inscripción en el Registro de centros de reconocimiento para conductores de vehículos a motor. Se regulan los elementos personales y los materiales, incluyendo como novedad relevante la exigencia de que cuenten con un equipo informático que permita la conexión con los servicios del Organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico y con el citado Registro. Se incorpora, además, un régimen de infracciones y sanciones en desarrollo del legal. Añade el preámbulo que se ha tratado de agilizar los procedimientos administrativos, permitiendo que los informes telemáticos

se transmitan directamente y de forma inmediata al Registro y ampliando las actividades que pueden realizar los centros de reconocimiento de conductores al admitir que ofrezcan, como servicio complementario, la gestión -que podrá hacerse por medios telemáticos y ante la Jefatura Provincial de Tráfico correspondiente- de la prórroga de vigencia del permiso o de la licencia de conducción. Finalmente, se destaca la liberalización de los precios, en sustitución del antiguo régimen de tarifas, liberalización que ya había tenido lugar a partir del año 2002, a tenor de la disposición transitoria única de la Ley 19/2001, de 19 de diciembre. El proyecto consta de un artículo único, que aprueba el Reglamento. Este se compone de siete capítulos, el primero de los cuales define el objeto de la norma (artículo 1), la naturaleza y actividad de los centros y su sujeción a autorización administrativa previa (artículos 2 y 3). El Capítulo II se dedica a los requisitos que han de cumplir los centros de reconocimiento de conductores distinguiendo entre los elementos personales (artículos 4 a 8) y los materiales (artículo 9). El Capítulo III se refiere a la acreditación e inscripción de los centros. El régimen de funcionamiento de los centros se encuentra recogido en los artículos 12 a 14, en el Capítulo IV. El Capítulo V regula los informes de aptitud psicofísica, a partir del artículo 15, dedicando los artículos 16 a 20 a las clases de informes en atención a sus resultados, el artículo 21 al posible contraste de los informes con los que el interesado se muestre discrepante, el 22 a otras enfermedades o deficiencias y el 23 al Libro Registro de informes. El Registro de centros es objeto del Capítulo VI (artículos 24 y 25) y el régimen de inspecciones, infracciones y sanciones se encuentra en los artículos 26 a 28 que se contienen en el Capítulo VII y último. Constan, además, en el proyecto de Real Decreto cuatro disposiciones adicionales, relativas a la inclusión de las Jefaturas Locales de Tráfico de Ceuta y Melilla en las referencias que el Reglamento hace a la Jefatura Provincial de Tráfico, al tratamiento de los datos personales, a la aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y a la forma de presentación de los documentos. La disposición transitoria única se ocupa de la implantación de las comunicaciones por medios telemáticos y prescribe que, una vez transcurrido el plazo de tres meses desde la entrada en vigor del Reglamento, sólo se admitirán los informes de aptitud psicofísica emitidos por tales medios. La disposición derogatoria única enuncia las normas a que se extiende. Las tres disposiciones finales se ocupan del fundamento competencial, de la habilitación para el desarrollo del Reglamento y de la entrada en vigor de éste a los seis meses de su publicación en el BOE. Completan el proyecto sometido a consulta tres anexos sobre el material de exploración mínimo, el modelo de informe de aptitud psicofísica y el modelo de historia clínica, respectivamente. Segundo. Contenido del expediente Constan entre los documentos enviados al Consejo de Estado sucesivas versiones del proyecto anteriores a la

definitiva, las memorias justificativa y económica, varios informes de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, el informe de la Oficina Presupuestaria, los informes emitidos en el seno del Pleno del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial, los de las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Sanidad y Consumo, de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas. La memoria justificativa parte de una exposición de las competencias que corresponden al Ministerio del Interior en la materia y afirma la necesidad de aclarar la normativa vigente y adaptarla al 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. Señala que el régimen de autorización administrativa previa no supone innovación en este caso y añade que se ha tratado de adaptar el sistema a las nuevas tecnologías permitiendo la transmisión telemática de los datos y actualizando el sistema de prórroga de la vigencia de permisos y licencias. En cuanto al contenido del informe de reconocimiento, la memoria coincide con lo expuesto en el preámbulo de la norma y se refiere a los requisitos y la forma de comunicación de este informe y al propósito de evitar a los ciudadanos molestias y desplazamientos. Tras mencionar la liberalización de la actividad, la memoria expone con detalle el proyecto sometido a consulta y la tramitación precisa para su aprobación, destacando que se ha sometido a informe del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial, que es necesaria la aprobación previa de la Ministra de Administraciones Públicas y que es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado. La memoria económica constata que la previsible incidencia económica del real decreto proyectado se limita a la incorporación de nuevas tecnologías, refiriéndose a los efectos de esa incorporación en los centros de reconocimiento de conductores y añadiendo la posibilidad de que las gestiones de las prórrogas pudieran tener algún coste económico para los ciudadanos, los centros o la Administración. Por lo que a los ciudadanos se refiere, se ha calculado que el coste del informe de aptitud psicofísica oscila entre los 30 y 40 euros. La posibilidad -en todo caso voluntaria- de gestionar la prórroga de permisos o licencias a través del centro de reconocimiento permitirá evitar desplazamientos de los ciudadanos, ya que existen 1.964 centros de reconocimiento de conductores en España: si un 60% de los 3.000.000 de prórrogas se tramitan actualmente de forma presencial, cabe estimar que la modificación suponga un ahorro de 7.200.000 euros y de 3.600.000 horas para los usuarios. En cuanto a los medios que necesitarán los centros de reconocimiento, se calcula que el coste será de unos 840 para cada uno (700 del ordenador, 40 de la webcam y 100 euros por cada tablet). La Administración precisará realizar una inversión en nuevos elementos informáticos de unos 120.000 euros, junto con una nueva plataforma que puede estimarse en 45.000 al

año, además del mantenimiento del sistema. Todos estos gastos pueden aplicarse en distintos conceptos presupuestarios, como son "inversión en reposición asociada al funcionamiento de los servicios operativos", "estudios y trabajos técnicos" y "equipos para procesos de información". El total de los gastos previstos no llega al 0,1% de los capítulos, pero es que, por otro lado, al reducirse la presencia de los ciudadanos, los recursos humanos de las Jefaturas Provinciales podrán dedicarse a otras tareas. Finalmente, añade la memoria económica que las tasas no se modifican. Obra también en el expediente el informe sobre el impacto de género, que señala que el proyecto afecta por igual a hombres y mujeres y no supone impacto de este tipo. La primera versión de la norma, formulada por la Dirección General de Tráfico, partía de la modificación parcial del Real Decreto 2272/1985, de 4 de diciembre, por el que se determinan las aptitudes psicofísicas que deben poseer los conductores de vehículos y por el que se regulan los centros de reconocimiento destinados a verificarlas, y pretendía facilitar los trámites de renovación de permisos y licencias de conducción. Sobre este texto presentó, el 17 de marzo de 2006, un informe favorable la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, que entendía, no obstante, que era preferible la derogación completa de esa norma y su sustitución por un nuevo texto que regulara la materia en su totalidad. Se preparó, en atención a ese criterio, una nueva versión sobre la que recayó un informe favorable de la Oficina Presupuestaria del Ministerio del Interior, en cuanto el coste podía ser asumido por el Organismo autónomo Jefatura de Tráfico. A esta segunda versión siguió una tercera cuyas innovaciones se explicaban en un informe de la Secretaría General Técnica y consistían, sobre todo, en la mejor ordenación de los preceptos y su adecuación al resto del ordenamiento vigente en la materia. La cuarta de las versiones está datada el 31 de mayo de 2006 y se formuló por la Dirección General de Tráfico tras valorar distintas opciones. En la quinta, la Secretaría General Técnica aclara su postura sobre algunos aspectos relativos a las referencias que se hacen al texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, la numeración y rúbrica de las disposiciones finales, la relación de esta norma con el Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes, y las remisiones necesarias para ajustar el régimen de infracciones y sanciones. Obra en el expediente el informe favorable de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad y Consumo, de 26 de junio de 2008. Se expone que los centros de reconocimiento de conductores tienen carácter de centro sanitario, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, que fija unos requisitos mínimos que se han de completar por la regulación

de cada Comunidad Autónoma. En cuanto a los elementos personales, el informe estima correcta la sustitución de la presencia obligada y constante de un oftalmólogo por la de un oftalmólogo consultor o la concertación del servicio con una clínica oftalmológica. Tercero. Reunión del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad Vial Consta en el expediente el acta del Pleno del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad Vial que corresponde a su 20ª sesión, celebrada el día 24 de abril de 2006 y que contó con la asistencia de representantes de la Administración General del Estado (13 vocales), las Comunidades Autónomas (11 vocales), las Entidades Locales (1 vocal) y varias organizaciones profesionales, económicas, sociales y de consumidores y usuarios, entre ellas el Real Automóvil Club de España, Cruz Roja Española, representantes de los centros de reconocimiento de conductores, consumidores y usuarios, entidades de asistencia en carretera, organizaciones sin ánimo de lucro con especial interés en materia de educación o seguridad vial, escuelas de conductores, concesionarios de autopistas, organizaciones de investigación en materia de tráfico y seguridad vial, organizaciones de automovilistas en general y representantes de los fabricantes de vehículos, por citar algunas. En el quinto punto del orden del día se da cuenta de los trámites para la modificación de las normas vigentes en materia de reconocimiento de conductores y se recoge la intervención de la Asociación Española de Centros Médicos Psicotécnicos (ASECEMP) que presenta dos propuestas sobre la materia, la primera relativa a la presencia de un oftalmólogo en el centro, que debe ser al menos del 20% del horario de apertura del local, y la segunda sobre la presencia del director del centro. Se propone, además, la elaboración de una base de datos sobre los obtenidos en los reconocimientos. Se han incorporado al expediente los informes que varios miembros del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad Vial presentaron sobre la norma. Constan el de la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo, que suscita la duda de si la redacción del artículo 3 genera problemas competenciales en una versión que ya ha sido reconsiderada, y el de la Dirección General de Cooperación Local del Ministerio de Administraciones Públicas, que estima que el texto no plantea problemas desde el punto de vista del ámbito competencial. La Comunidad de Madrid expresa que no tiene observaciones que formular al texto propuesto, así como tampoco la Federación Española de Asociaciones de Empresas de Auxilio en Carretera. La Asociación Española de la Carretera hace referencia al sistema de inspecciones periódicas de los centros. La Asociación Española de Centros de Reconocimiento de Conductores Online presentó en este trámite una propuesta de protocolo de exploración de los pacientes que abarca todos los datos médicos que la normativa requiere. La Federación de Centros de Reconocimiento de Conductores (CREME Federación) presentó sus observaciones exponiendo

que los centros deben ampliar sus actividades en el apoyo a las Jefaturas de Tráfico y las investigaciones programáticas a partir de los datos recogidos. Entiende que el modelo de funcionamiento se basa en la actuación conjunta de un médico general, un oftalmólogo y un psicólogo, de modo que no requerir la presencia constante del oftalmólogo desvirtúa el sistema y puede suponer molestias a los ciudadanos, que padecen restricciones oftalmológicas en un 10% de los casos. Se remite a varios informes internacionales sobre la materia para justificar la necesidad de presencia de este especialista y alude además a la experiencia constante de estos años pasados, destacando su importante papel en la seguridad vial. Estima que la posibilidad de que las revisiones oftalmológicas se lleven a cabo en una clínica concertada disminuirá la calidad de los reconocimientos médicos y causará molestias a los ciudadanos. La Sociedad Española de Oftalmología solicitó en escrito de 28 de abril de 2006 audiencia en el expediente y el 18 de julio de 2006 presentó sus observaciones. Señala que la presencia de otros médicos no especializados no es útil para detectar problemas oftalmológicos, de modo que la presencia del oftalmólogo ha de ser constante en el centro. No basta, entiende, con que el médico o el psicólogo envíen a los pacientes a un reconocimiento adicional. Estima que la dificultad que encuentran algunos centros, con escasa clientela, para mantener constantemente a los tres profesionales se soluciona fijando un número de horas determinado de permanencia. Se acompaña un informe del equipo jurídico del Colegio de Médicos de Sevilla que estima que el texto propuesto resulta incoherente con la finalidad confesada que es garantizar la seguridad vial y puede, por otra parte, fomentar el intrusismo de otros especialistas médicos en áreas que no corresponden a su especialidad. Entiende que el texto propuesto desvirtúa además la seguridad jurídica y puede causar inconvenientes a los ciudadanos. A las posturas expuestas se suma la de la Sociedad Ergoofthalmológica Española. La Asociación Española de Centros Médicos Psicotécnicos (ASECEMP), que presenta sus observaciones el 24 de abril de 2006, mantiene la misma postura con relación al artículo 6 y señala que es cierto que la falta de presencia constante del oftalmólogo en los centros de reconocimiento es la causa del mayor número de incumplimientos en la materia, pero no se justifica exigir su presencia permanente. No más allá del 8,5% de los conductores sufre restricciones de este tipo, de manera que no se comprende la constante presencia de un especialista cualificado en el centro ni cabe tampoco encarecer los reconocimientos sometiendo a todos los solicitantes a exploraciones de este tipo. Entiende, por ello, que la presencia en un 20% del tiempo de apertura parece una solución razonable. Ha presentado unas completas observaciones el Centro Médico Baix Camp, que señala que el tratamiento de los problemas oftalmológicos debe ser igual que el del resto de los relacionados con otras especialidades, es decir,

se podrán aportar informes externos o recurrir a exploraciones más completas de ser necesarias, pero, estima, no es un centro de reconocimiento el lugar adecuado para llevar a cabo labores preventivas de la ceguera o el glaucoma. Esa situación, añade, provoca una competencia desleal con respecto a los oftalmólogos que no pueden derivar pacientes desde el centro a sus propias consultas. Los titulares de varios centros de reconocimiento señalan en sus observaciones que es imprescindible la presencia constante del oftalmólogo y añaden que el transcurso de más de diez años entre las revisiones es excesivo; otro grupo de empresarios señala que basta con la presencia durante la mitad del periodo de apertura, ya que solo 376 personas de cada 1.000 objeto de reconocimiento llevan lentes correctoras. Cuarto. La formulación definitiva del proyecto Tras sucesivas reuniones se elaboraron una sexta y una séptima versiones del proyecto de Real Decreto, modificando parcialmente las normas relativas a las gestiones de las prórrogas, los modelos de informes y la aportación de fotocopias del DNI por parte de los interesados. Las memorias justificativa y económica se han modificado también y consta un segundo informe favorable de la Oficina Presupuestaria, de fecha 22 de mayo de 2007. La Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda presenta su informe sobre el texto el 22 de junio de 2007. Señala que tendrá impacto económico en la Comunidad Autónoma de Cataluña, por cuanto ejerce funciones y servicios en materia de tráfico y se verá obligada a una nueva gestión telemática, al igual que la Dirección General de Tráfico, cuyo coste se ha estimado en 345.000 euros. Entiende que a estos centros les podría ser de aplicación la Directiva de Servicios ya que, "aunque los centros estén reconocidos como centros sanitarios, el régimen de autorización que aquí se regula no se guía por motivos sanitarios, sino que se superpone al propio del ámbito sanitario. Por ello, en principio no debería verse excluido de la directiva y sí verse sometido a sus criterios". Añade que los centros de reconocimiento se ven sujetos a un doble sistema de autorización administrativa previa, que sería oportuno simplificar en un futuro para reducir las cargas administrativas, pero sobre todo señala que no debe configurarse el Registro como una tercera e ineludible exigencia para el acceso a la actividad. El informe advierte que no cabe imponer a los médicos en este Reglamento una exigencia de colegiación que ya tienen impuesta en sus propias normas, que el horario de permanencia para los profesionales puede resultar excesivo y que la obligación de notificar a la Administración cualquier modificación en el régimen del funcionamiento puede limitarse a las esenciales. Estima igualmente gravosa en exceso la inspección previa a la que se refiere el artículo 26. Por último y por lo que se refiere a la memoria económica, indica que no se ha valorado si el incremento de medios en los centros puede repercutir en una subida de los precios para los ciudadanos o en una menor recaudación en concepto de

tasas para la Administración. Es favorable el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad y Consumo, que considera correcta la propuesta de no exigir la presencia constante de un oftalmólogo en los centros y subraya la pertinencia de practicar un trámite de audiencia a los interesados. Expresa que se ha de hacer referencia a la legislación en materia de protección de datos. La Secretaria General Técnica del Ministerio de Administraciones Públicas hizo constar, en su informe de 10 de julio de 2007, que a los efectos de la aprobación previa de la Ministra de Administraciones Públicas era precisa la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda prevista en el artículo 66.2 de la LOFAGE y formuló algunas observaciones acerca de la posibilidad de descargar los modelos de Internet, del fundamento competencial de la norma y de los recursos posibles en el funcionamiento del Registro. Todas estas observaciones y sugerencias se han recogido en un nuevo texto, el octavo. Fue enviada, además, una respuesta expresa a los Ministerios de Sanidad y Consumo, de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda en la que se valoraban las observaciones formuladas, aceptando la mayor parte. De la respuesta se ha de destacar el recordatorio de que el representante de la Comunidad Autónoma de Cataluña asistió a la reunión del Pleno y tuvo conocimiento del proyecto, y de que, en todo caso, la inversión corresponde al Organismo autónomo Dirección General de Tráfico y no a la Generalidad de Cataluña que no ejerce esta competencia en particular. Por lo que se refiere al sistema de doble autorización, señala la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior que la competencia para la autorización de centros sanitarios corresponde en parte a las Comunidades Autónomas, de forma que, una vez constatado que la autorización existe y se dispone de los medios, Tráfico expide la suya. En cuanto al Registro, se remite la Administración instructora a la formulación del texto articulado de 1990 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y, por lo que afecta al control sobre el funcionamiento de los centros, se señala que viene exigiéndose sin queja alguna por parte de éstos. La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior advierte que el artículo 2 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, excluye los centros sanitarios expresamente. Un segundo informe favorable y sin observaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad y Consumo tiene fecha de 14 de diciembre de 2007. La aprobación previa de la Ministra de Administraciones Públicas data de 26 de noviembre de 2007 y reitera la necesidad de la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda. La Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda ha presentado un nuevo informe el 2 de enero de 2008, señalando que "se considera que la Directiva de Servicios resulta aplicable en lo que se refiere a este segundo trámite posterior de

acreditación, que se realiza de acuerdo con una normativa no sanitaria (la de tráfico) y afecta al acceso y ejercicio de una actividad de servicios (el reconocimiento de conductores). Esta aplicación lleva a plantear modificaciones concretas de los requisitos y trámites a realizar para obtener la acreditación que se recogen más adelante. En consecuencia, deberá someterse a evaluación el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en particular su previsión de que deberán establecerse los medios materiales y personales de los centros de reconocimiento, como así ha sido planteado por el propio Ministerio del Interior, que ha incluido esta norma entre las potencialmente afectadas por la directiva, sin perjuicio de que, como se expone a continuación, en el proyecto que ahora se informa deban tenerse en cuenta los principios y criterios de la directiva". En cuanto al carácter automático del Registro, propone una nueva redacción del artículo 11 que lo aclare y, por lo que se refiere a los requisitos personales, señala que el psicólogo podría también operar mediante concierto con un centro especializado, como se prevé para el oftalmólogo. Incluye otras muchas observaciones sobre simplificación de trámites y documentos y reitera que la obligación de comunicar todas y cada una de las variaciones en el sistema de funcionamiento puede ser excesiva. La novena versión de la norma fue de nuevo enviada a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda. El informe de 7 de mayo de 2008 mantiene dos observaciones, la primera, sobre la simplificación de trámites, se limita, una vez asumidas por el Ministerio del Interior el resto de las observaciones, a la presencia constante de un psicólogo, que no se estima necesaria. La segunda se refiere de nuevo a la Directiva de Servicios, sobre la que se expone: "Aplicación Directiva de Servicios. Frente a la postura de este Departamento de que el régimen de autorización de estos centros como centros de reconocimiento de conductores está sujeto a la Directiva de Servicios, el Ministerio del Interior entiende que la Directiva no es aplicable dado que los Centros de Reconocimiento son establecimientos sanitarios que prestan servicios sanitarios y, aunque sea con la finalidad de obtener un permiso de conducción, no por ello deja de ser un servicio sanitario. A la vista de estas consideraciones, se considera que sería conveniente plantear a los servicios competentes de la Comisión Europea esta cuestión para valorar si debe tenerse en cuenta la naturaleza de los servicios (sanitaria) o su finalidad (que no es sanitaria) sin perjuicio de que sea conveniente tener en cuenta los principios y criterios de la Directiva". La respuesta de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, de 16 de junio de 2008, señala que la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, no es aplicable a los servicios sanitarios, como dispone

expresamente su artículo 2. Por lo que a la presencia del psicólogo se refiere, entiende la Administración instructora que es el único profesional que puede valorar la concurrencia de los requisitos necesarios en los interesados. El informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda tiene fecha de 2 de julio de 2008. No formula observación alguna. Quinto. Trámite de audiencia en el Consejo de Estado Remitido el expediente al Consejo de Estado, se recibió en éste una solicitud de audiencia presentada por la Sociedad Española de Oftalmología. Le fue concedida la audiencia y en este trámite presentó un escrito exponiendo su disconformidad con la regulación de los elementos personales que contiene el proyecto de Real Decreto y señalando que los oftalmólogos son pieza clave en el sistema vigente de reconocimiento de conductores y los únicos capaces de detectar las posibles dificultades para conducir de los reconocidos. Entiende que, por otra parte, la nueva regulación puede interferir en la ordenación de las profesiones sanitarias y añade, finalmente, que resulta absurdo regular de forma exhaustiva en un real decreto el aparataje oftalmológico que ha de tener un centro en el que no es precisa la presencia de un oftalmólogo. Y, en tal estado de tramitación, el Consejo de Estado emite el presente dictamen. I. Objeto El expediente remitido se refiere a un proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Centros de Reconocimiento de Conductores. La Comisión Permanente del Consejo de Estado evacua la presente consulta con carácter preceptivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, en la redacción que resulta de la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre. II. Tramitación del expediente Respecto de la tramitación del proyecto y en el marco de lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, pueden considerarse atendidas las exigencias de procedimiento establecidas para preparar, con las necesarias garantías, un texto normativo como el ahora examinado. Constan en el expediente los informes de los diversos órganos administrativos que han intervenido en su elaboración y, en particular, el informe favorable de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, así como las correspondientes memorias justificativa y económica. Se ha incorporado al expediente el informe al que se refiere el artículo 24.1.b) de la citada Ley del Gobierno, en la redacción que resulta después de la modificación producida por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. Han conocido el proyecto de Real Decreto las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Sanidad y Consumo y de Economía y Hacienda y constan varios informes de cada una de ellas, los últimos favorables y sin observaciones. Obra también en el expediente la

autorización de la Ministra de Administraciones Públicas a los efectos del artículo 67.4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y la del Ministerio de Economía y Hacienda a los efectos de lo previsto en el artículo 66.2 de la misma ley, dado que el proyecto supone un incremento en el gasto. El trámite de audiencia a los interesados se ha practicado tal y como establece el artículo 24.1 de la Ley del Gobierno, dado que del artículo 3.b) del Real Decreto 317/2003, de 14 de marzo, se desprende que en el Pleno del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial -a cuyo conocimiento e informe se ha sometido el proyecto- participan no solo todas las Administraciones públicas sino también "las organizaciones profesionales, económicas y sociales relacionadas con el tráfico y la seguridad vial". Además del cumplimiento de este trámite, preceptivo, consta que muchas de las organizaciones presentes en aquel órgano han enviado a la Administración sus observaciones y sugerencias, parte de las cuales han sido aceptadas. La tramitación del proyecto consultado responde no solo a la forma sino también al sentido propio del procedimiento normativo previsto en la Ley del Gobierno, "que concibe el alumbramiento de una norma como fruto de un proceso, en el que deberán recabarse cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto", recordando, como se señaló en el dictamen 2.941/2004, de 2 de diciembre, que "el procedimiento administrativo y, en particular, el previsto para la elaboración de las normas, no es un mero encadenamiento de trámites y plazos más o menos complejos sin más finalidad que la de incorporar a un expediente una serie de documentos". El procedimiento, rectamente entendido, sirve a objetivos materiales de fondo a través del cumplimiento de requerimientos de forma. Y a este modo de entenderlo responden con justeza y rigor, en el expediente ahora considerado, los informes sucesivos de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior que aclaran las razones por las cuales las observaciones y sugerencias han sido aceptadas o rechazadas. III. El rango de la norma y la habilitación legislativa El rango jerárquico del Reglamento proyectado es el adecuado, ya que el Gobierno, en ejercicio de su potestad reglamentaria, desarrolla por real decreto prescripciones del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo). Además de la habilitación general conferida al Gobierno en la disposición final del citado texto articulado, el artículo 60.2 de éste dispone: "La enseñanza de los conocimientos y técnica necesarios para la conducción, el posterior perfeccionamiento y renovación de conocimientos, así como la constatación de las aptitudes psicofísicas de los conductores, se ejercerán 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 de los centros de enseñanza y de reconocimiento y las condiciones para su autorización.(...) Igualmente, a los fines de garantizar la seguridad vial, se regulará reglamentariamente el funcionamiento de los centros de reconocimiento de conductores". Por otra parte, el artículo 5, en sus apartados c) y h), incluye las siguientes competencias del Ministerio del Interior en la materia: "Conceder las autorizaciones de apertura y funcionamiento de centros de formación 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" y "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". El artículo 72, finalmente, se refiere a la responsabilidad y su apartado 4 señala: "La responsabilidad por el ejercicio profesional a que se refieren las autorizaciones del artículo 5.c, en materia de enseñanza de la conducción y de aptitudes psicofísicas de los conductores se determinará reglamentariamente". Esta habilitación conferida por la legislación vigente tiene su origen en las competencias exclusivas que al Estado atribuyen los apartados 16 en cuanto a "bases y coordinación general de la sanidad" y 21 sobre "tráfico y circulación de vehículos a motor" del artículo 149.1 de la Constitución. El contenido material de la regulación estatal y reglamentaria proyectada tiene, pues, clara y suficiente cobertura legal. La objeción que el Consejo de Estado hizo en su día (dictamen 982/97, de 10 de abril) ha sido superada tras la modificación operada por la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, quedando satisfechas las exigencias constitucionales de la reserva de ley que protege el derecho a la libertad de empresa en nuestra Constitución. Así lo señaló el Consejo de Estado, con respecto a una materia tan cercana como las escuelas particulares de conductores, en su dictamen 1.167/2003, de 24 de julio, cuyas conclusiones son aplicables a este caso. IV. Consideraciones generales al hilo de la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior Una vez constatada la existencia de la habilitación y su suficiencia es preciso hacer una reflexión acerca de los eventuales límites y condicionamientos derivados de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior. Los Estados miembros

disponen de un plazo de tres años para su completa adaptación en virtud de lo dispuesto en su artículo 44.1: "Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar antes del 28 de diciembre de 2009", pero la Directiva está vigente desde el 28 de diciembre de 2006. El Consejo de Ministros de 14 de agosto de 2008 encomendó al Ministerio de Economía y Hacienda impulsar "la tramitación, antes del 31 de diciembre de 2008, del anteproyecto de Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios", así como llevar a cabo, "antes del 31 de diciembre de 2008, los cambios necesarios en la normativa estatal para la supresión o adaptación de cualquier régimen de autorización, traba o requisito que limite o restrinja la realización de una actividad de servicios", y fomentar "la mejora regulatoria a través de la generalización del principio de libre acceso y ejercicio a las actividades de servicios". Finalmente, en el Consejo de Ministros de 17 de octubre de 2008, se ha tomado en consideración el anteproyecto de Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Es decir: está en curso el plazo de tres años de que disponen los Estados miembros para transponer la Directiva, si bien ésta entró en vigor el 28 de diciembre de 2006. Este dato y la existencia de iniciativas conducentes a su adecuada transposición podrían recomendar alguna meditación sobre la oportunidad de anteponer la modificación ahora consultada, pero no parece que ésta tenga entidad y alcance que puedan prestar soporte a argumentos obstativos. Primero, porque los centros de que se trata son sanitarios y no se les aplica por tanto la Directiva según su artículo 2; segundo, porque la necesidad de autorización está admitida por la Directiva cuando se justifique por una razón imperiosa de interés general (artículo 9.1.b) de la Directiva), pudiendo ser tal razón el orden público, la seguridad pública, la protección civil o la salud pública, entre otras (artículo 4.8 de la Directiva), con mención expresa de la "seguridad vial" en el párrafo 40 de la parte expositiva de la propia Directiva; tercero, porque el Reglamento proyectado tiene claros propósitos de simplificación tanto en el régimen de acreditación de los centros por la autoridad competente en materia de seguridad vial, respecto de la cual actúa como condición necesaria la autorización previa de la autoridad sanitaria dada la naturaleza del centro, cuanto en el régimen de expedición y renovación de permisos y licencias, al introducirse el procedimiento de la comunicación telemática. Cabe pensar ciertamente que la articulación de competencias en materia sanitaria y de tráfico pudo concebirse y establecerse con un grado superior de simplicidad en la línea de la llamada "ventanilla única", según los términos de la Directiva (que es una versión puesta al día del "procedimiento único" que previó en nuestro ordenamiento jurídico el

artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958), y a ese grado superior se podrá llegar en la operación legislativa en curso: ello no permite objetar, empero, a la iniciativa que ahora se toma y menos oponer argumentos de colisión del proyecto con el ordenamiento jurídico, en general, y con la Directiva, en particular, aun si se considerara ésta como expresiva de prescripciones aplicables al caso. También cabe pensar que la introducción de un sistema telemático de comunicación puede conferir a los centros autorizados una situación ventajosa para prestar el servicio de gestión de los nuevos permisos y licencias o de su prórroga. La cuestión puede plantearse -y sin duda se planteará con mayor calado y relevancia- a medida que se extienda y hasta eventualmente se imponga la utilización de las nuevas tecnologías en ésta y en otras muchas actividades. Pero ni ello puede frenar el proceso de modernización -y de patente simplificación que la comporta- ni puede inhibirse la capacidad y la imaginación legislativas dirigidas a extraer lo mejor de esos avances tecnológicos y prevenir, con eficacia y rigor paralelos, los efectos contraindicados y las eventuales situaciones de ventaja injustificada que vedan, niegan o limiten sin razón o con desproporción la libertad de prestación de servicios. La ductilidad y las técnicas del Derecho han de facilitar soluciones necesarias y conjurar efectos indeseables. En particular y por lo que al proyecto respecta, hay prevenciones suficientes y pueden, en su caso, añadirse otras, de modo que ni la gestión para la expedición o renovación de permisos y licencias opere en términos de monopolio de hecho -o de pseudomonopolio- ni la libertad de prestación de servicios se troque en una declaración bien intencionada pero vaporosa y sin efectividad.

V. Consideraciones particulares

Sobre la base del planteamiento general esbozado, el Consejo de Estado formula algunas consideraciones orientadas tanto a subrayar la no oponibilidad de objeciones obstativas a la viabilidad actual del proyecto, cuanto a someter a V.E. algunas sugerencias e indicaciones que pueden mejorar el texto proyectado, bien en su versión actual, bien en otras subsiguientes que cubran las posteriores etapas de utilización de nuevos medios y tecnologías que mejoren el funcionamiento administrativo y alivien los excesos burocráticos que pesan sobre los administrados. De un modo directo y sin disquisiciones que pudieran ser ahora extemporáneas, cabe dejar dicho:

- 1.- El Reglamento consultado mejora la situación existente y, aun haciendo abstracción de los términos en que se define el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE y los supuestos de excepción que admite, el citado Reglamento se sitúa en una buena línea hacia la simplificación administrativa. Podrá cuestionarse, ciertamente, si el proyecto se ha debido concebir con más ambición y ser más avanzado, pero no es cuestionable su perceptible orientación correcta.
- 2.- Sobre la actividad de los centros de reconocimiento de conductores convergen competencias en materia de

seguridad vial y en materia sanitaria que corresponden a distintas unidades administrativas. La actividad de tales centros está concebida para prestar soporte a la decisión de las autoridades competentes en materia de tráfico que se traduce en la expedición o denegación de permisos y licencias y de sus prórrogas. Esa competencia principal, en cuanto la aptitud psicofísica de los solicitantes es nuclear para su ejercicio y requiere una motivación de naturaleza y fundamento sanitarios, demanda que el reconocimiento -sanitario- se erija en exigencia inexcusable y previa. Por ello, la acreditación e inscripción en el Registro de un centro de reconocimiento de conductores requiere un juicio favorable de idoneidad por parte de la autoridad sanitaria. Cuando ésta ha visado de conformidad -y ha otorgado la consiguiente "autorización", según la dicción literal del artículo 2 del proyecto- la Jefatura Provincial de Tráfico homologa las condiciones del centro; una de ellas es su idoneidad sanitaria documentada en la correspondiente "autorización" mencionada, pero la comprobación homologadora se extiende a otras condiciones no sanitarias incluidas en la mención genérica "elementos materiales y personales", como lo es, por ejemplo expresivo, la disponibilidad de los medios informáticos que le permitan la comunicación telemática y alcanzar, así, grados satisfactorios de agilidad y simplificación en el funcionamiento del centro y de los órganos administrativos. Puede pensarse, con razonable fundamento, que la articulación de la competencia general en materia de seguridad vial y en la particular dimensión de los presupuestos sanitarios se lograría ventajosamente, para la Administración y para los administrados, en el seno de un procedimiento único que fuera instado ante la autoridad de tráfico, de modo que en la instrucción de este procedimiento se ejercitaran las competencias sanitarias a impulso de aquella autoridad. Pero el hecho de que no se haya dado ese paso quizá justifique la recomendación de que se dé cuanto antes y hasta respalde la opinión de que debería darse ya; no es, sin embargo, una objeción oponible al proyecto, máxime cuando el significativo impulso simplificador que supone la generalización de las comunicaciones telemáticas puede explicar alguna cautela y un ritmo sosegado, que no ha de ser reprochable por su hipotética timidez como lo sería si errara en su orientación. 3.- La obligación de los centros de reconocimiento de conductores de remitir telemáticamente los informes al Registro, unida a la previsión reglamentaria de que tales centros podrán encargarse de las gestiones para la obtención del permiso o de su prórroga, tal vez suscite el recelo o la duda de si se propicia que tal sea el cauce de gestión y de que, como efecto colateral de las comunicaciones telemáticas, se restrinja, se impida de hecho o quede severamente recortada o limitada la posibilidad de que sea el propio interesado o un gestor profesional quien realice las actuaciones pertinentes. Debieran adoptarse, por ello, algunas prevenciones cautelares, como la de establecer que el centro se podrá

encargar de la gestión cuando así lo solicite el interesado (expresión más exigente que la de "previa conformidad de los interesados" que figura en el artículo 3.2); o fortalecer la prescripción de que la comunicación telemática no excluye que el informe sea entregado al interesado (como ya dice el artículo 15.1), con identificación precisa de aquella comunicación a efectos de que él o un tercero a quien se lo encomiende pueda sin dificultad de localización realizar cuantas gestiones sean precisas cerca de la Jefatura de Tráfico; o que la previsión (disposición transitoria única) de que, transcurridos tres meses desde la entrada en vigor del Reglamento, solo se admitirán los informes de aptitud que emitan los centros por medios telemáticos, ha de entenderse -y debe quedar claro- de modo que en nada impida al interesado, provisto del informe -y con los datos de su comunicación telemática-, proceder como a su derecho e interés convenga, según se deduce de lo hasta ahora dicho. Las indicaciones sintéticamente hechas deberían fundar una reflexión y un correlativo ajuste de las formulaciones del Reglamento en proyecto, de forma que queden subrayados los aspectos positivos del nuevo texto y conjurados los riesgos apuntados y de los que, como tales riesgos -y aun objeciones- hay huellas en el expediente sustanciado para elaborar el proyecto de Reglamento objeto de consulta. Por lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen: Que, una vez consideradas las observaciones y sugerencias hechas en el cuerpo del dictamen, puede ser elevado al Consejo de Ministros para su aprobación el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Centros de Reconocimiento de Conductores." V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado. Madrid, 11 de diciembre de 2008 EL SECRETARIO GENERAL, EL PRESIDENTE, EXCMO. SR. MINISTRO DEL INTERIOR.