



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

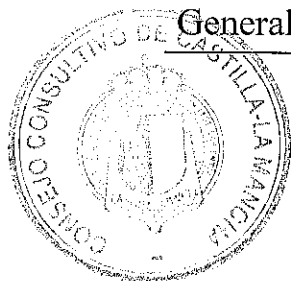
N.º 272/2017

Excmo. Sr.:

SEÑORES:

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
Fernando Andújar Hernández
Enrique Belda Pérez-Pedrero
José Sanroma Aldea
Fernando José Torres Villamor
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 11 de julio de 2017, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 19 de junio de 2017, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el proyecto de Decreto por el que se regula en Castilla-La Mancha la Certificación Técnico-Sanitaria del transporte sanitario por carretera.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Memoria justificativa.- Con fecha 10 de marzo de 2016 la Directora General de Planificación, Ordenación e Inspección Sanitaria de la Consejería de Sanidad suscribió una Memoria en la que se analiza el impacto normativo asociado a la tramitación de un nuevo proyecto de Decreto regulador de la Certificación Técnico-Sanitaria del transporte sanitario por carretera en la Región.

En dicho documento se hace una descripción del panorama normativo existente en la materia y se exponen cuáles han sido las últimas innovaciones ocurridas en dicho ámbito como consecuencia de la modificación de la normativa estatal de referencia, señalando así, como principal objetivo de la iniciativa, el proceder a la adecuación de la normativa autonómica vigente -contenida en el Decreto 70/2009, de 2 de junio- a los cambios reglamentarios producidos en la normativa estatal por medio del Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, que establece las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera y la Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio, que desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes terrestres en materia de transporte sanitario por carretera. Asimismo, se significa que, paralelamente, pretenden actualizarse las reglas determinantes de las características técnico-sanitarias de los vehículos concernidos, para su adecuación a los avances introducidos por el paso del tiempo, así como las relativas a la cualificación del personal destinado en los distintos tipos de vehículos de transporte sanitario, atendiendo para ello a las nuevas exigencias sobre formación y habilitación profesional aplicables a ese colectivo profesional.

La Memoria referida efectúa, sucesivamente, diversos análisis de índole jurídica, económico-presupuestaria y sobre la competencia en el mercado, añadiendo que el contenido del proyecto de Decreto redactado de manera simultánea no supone ninguna carga administrativa adicional, no implica incremento de cargas económicas para las empresas operantes en el ramo del transporte sanitario, ni conlleva incidencia económica para la Administración. Por último, se analiza el impacto por razón de género del texto proyectado, afirmando que este no afecta a situaciones de discriminación contempladas desde dicha perspectiva, por lo que la valoración de su impacto de género es nula.

Segundo. Primer borrador del proyecto de norma.- Junto a la Memoria antedicha obra en el expediente un primer borrador del proyecto de Decreto “[...] *de la Certificación Técnico-Sanitaria del transporte sanitario por carretera*”, que consta de un preámbulo, 13 artículos, tres



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y tres anexos.

Tercero. Orden de inicio.- A la vista del contenido de los documentos precedentes, el titular de la Consejería de Sanidad, con fecha 16 de marzo de 2016, autorizó el inicio de la tramitación del expediente de elaboración del referido proyecto de Decreto.

Cuarto. Información pública y alegaciones.- En el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 29 de marzo de 2016 se publicó la Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad de 17 de marzo anterior por la que se abría un trámite de información pública en relación con el proyecto de Decreto en proceso de elaboración, informando a todos los interesados de la puesta a disposición del texto redactado en el tablón de anuncios electrónico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En uso del trámite aludido, se formularon numerosas alegaciones por parte de varios particulares, así como desde diversas unidades, organismos o entidades, que se enumeran seguidamente:

- Servicio de Proyectos, Inspección y Accesibilidad de la Consejería de Bienestar Social.
- Direcciones Provinciales de la Consejería de Sanidad.
- Asociación Regional de Empresas de Ambulancias de Castilla-La Mancha.
- Cruz Roja de Castilla-La Mancha.
- Agrupación de Voluntarios de Protección Civil de Quintanar de la Orden.
- Ayuntamiento de Azuqueca de Henares.

- Asociación de Técnicos en Emergencias Sanitarias de Castilla-La Mancha.

- Unión de Técnicos de Emergencias Sanitarias de Guadalajara.

- Federación de Servicios a la Ciudadanía de Castilla-La Mancha de Comisiones Obreras.

- Plataforma en Defensa de la Sanidad Pública en Guadalajara.

- Subcomisión de Transporte Sanitario.

Quinto. Informe sobre las alegaciones.- A la vista de las numerosas alegaciones y propuestas recibidas, el personal de los servicios jurídicos de la Consejería promotora de la norma emitió informe -el 1 de junio de 2016- en el que, de forma sistemática y pormenorizada, se hace una valoración de las sugerencias recibidas, explicando cuál ha sido su incidencia sobre el tenor del texto proyectado y los motivos concretos de su aceptación o rechazo, en cada caso.

Sexto. Segundo proyecto de Decreto.- A continuación, se inserta en el expediente, el texto reglamentario resultante de las modificaciones operadas a consecuencia del trámite de información pública, titulado proyecto de Decreto “[...] *de la Certificación Técnico-Sanitaria del transporte sanitario por carretera*”, que consta de preámbulo, 13 artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y tres anexos.

Séptimo. Informe de la Secretaría General.- Posteriormente, se incorporó un informe, emitido el día 8 de julio de 2016, por la Secretaría General de la Consejería Sanidad en el que se abordan diversos aspectos competenciales, procedimentales y de contenido atinentes al texto reglamentario en proceso de aprobación, concluyendo de lo expuesto que el referido proyecto se adecua al ordenamiento jurídico vigente, siendo, por ello, informado favorablemente.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Octavo. Informe del Coordinador de Calidad de la Consejería de Sanidad.- Con fecha 13 de julio posterior el Coordinador de Calidad de la Secretaría General actuante emitió informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos y cargas administrativas, centrado en el estudio de la repercusión de la futura norma sobre tales aspectos, del que concluye que las medidas contempladas en la misma conllevarían una reducción de cargas administrativas que es valorada económicamente en cada una de las cinco modalidades procedimentales previstas en el Decreto.

Tras dicho informe se unen al expediente las fichas SIACI relativas a los distintos procedimientos analizados.

Noveno. Informe de la Inspección General de Servicios. A continuación, se integró en el expediente el informe emitido por parte de la Inspección General de Servicios -el 20 de julio siguiente- donde se expresa que el Decreto analizado *"se ajusta a la normativa vigente en materia de calidad"*.

Décimo. Informe del Gabinete Jurídico.- El 8 de agosto posterior fue recabado el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades en relación con el proyecto reglamentario proyectado.

En dicho documento se formulan varias observaciones sobre el texto sometido a su consideración, que se centran principalmente en el cuestionamiento de la redacción dada al artículo 1 para determinar el ámbito de aplicación de la norma, en tanto que se vincula a diversas circunstancias que podrían discrepar de la normativa estatal de referencia.

Undécimo. Informe sobre las observaciones formuladas por el Gabinete Jurídico.- Tras ello, el personal de los servicios jurídicos de la Consejería promotora de la norma emitió informe el 29 de septiembre posterior, en el que se analizan las diferentes observaciones formuladas por el Gabinete Jurídico, dando cabida a alguna de ellas. Ahora bien, en cuanto a las dudas suscitadas respecto al mejor modo de definir el ámbito de aplicación del Decreto, se reconoce la existencia de una falta de claridad o posible antinomia entre los preceptos de aplicación contenidos en la

normativa estatal de referencia, sugiriendo que sea este órgano consultivo quien se pronuncie sobre la cuestión suscitada.

Duodécimo. Primera petición de dictamen.- En tal estado de tramitación se dispuso la remisión del expediente para dictamen de este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 7 de octubre de 2016.

Decimotercero. Petición de documentación complementaria. La documentación concerniente a los trámites aludidos con anterioridad fue examinada por este Consejo en su reunión de 3 de noviembre de 2016, acordándose instar de la Consejería consultante la remisión del informe preceptivo del Consejo de Salud de Castilla-La Mancha, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 25.7 de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha, que incluye entre las funciones de dicho órgano de participación: *“informar los proyectos de disposiciones reglamentarias que se dicten en desarrollo de esta Ley”*.

Decimocuarto. Documentación adicional remitida por la Consejería consultante.- En respuesta a la petición de documentación complementaria aludida en el anterior antecedente, con fecha 9 de mayo de 2017 se remitió a este Consejo un nuevo expediente completo comprensivo de todas las actuaciones desarrolladas en el procedimiento de elaboración de la norma, que incorporaba la siguiente documentación novedosa:

a) **Memoria complementaria de impacto normativo** -de 16 de enero de 2017- suscrita por la Directora General de Planificación, Ordenación e Inspección Sanitaria, en la que se hace una recapitulación de todos los trámites sustanciados durante el proceso de redacción del proyecto; al término de la misma se expresa que se ha estimado conveniente redactar un nuevo borrador de Decreto que modifique su artículo 5.1, para adaptarlo a la nueva regulación procedimental sobre presentación electrónica de solicitudes contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como la supresión del anexo II, por iguales razones -pasando el anexo III a ocupar dicho orden numérico-, y la modificación de los artículos 4.1.a), 6.2, 9.2 y 11.2 por contener remisiones al primitivo anexo II.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

b) **Un nuevo texto reglamentario** -el tercero-, datado a 16 de enero de 2017, que constaba de preámbulo, 13 artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y dos anexos.

c) **Informe del Consejo de Salud de Castilla-La Mancha**, plasmado en certificación de su Secretaria donde se hace constar que con fecha 8 de mayo de 2017 el proyecto reglamentario aludido fue objeto de informe por parte de dicho órgano colegiado *“sin que se propusiera ninguna modificación ni se realizara ninguna alegación”*.

Decimoquinto. Retirada y nueva remisión del expediente con el proyecto de Decreto sometido a dictamen.- Con posterioridad, el 19 de junio de 2017, la Consejería consultante solicitó a este Consejo la retirada el expediente, por haberse detectado errores en el último borrador de Decreto enviado para dictamen.

Tras ello, el día siguiente se verificó el nuevo envío del expediente, que incorpora un diferente y definitivo texto reglamentario -desprovisto de fecha-, titulado proyecto de Decreto “[...] *de la Certificación Técnico-Sanitaria del transporte sanitario por carretera*”, que consta de un preámbulo, 13 artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y dos anexos.

El preámbulo se centra en la descripción del marco normativo de aplicación, haciendo mención a varias normas legales y reglamentarias, entre las que destaca el Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, por el que se establecen la características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera; y a la Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio, que desarrolla en ese concreto ámbito sanitario el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre. En el ámbito autonómico se alude a la normativa actual reguladora de la materia, con singular mención al Decreto 70/2009, de 2 de junio, que sería sustituido por el Decreto proyectado. Finalmente, se explica que el objetivo

primordial de la norma es, precisamente, adaptar la regulación plasmada en el citado Decreto autonómico a las innovaciones producidas en la normativa estatal mediante las dos disposiciones reglamentarias ya citadas.

El articulado del Decreto se ocupa, sucesivamente, de determinar su *“objeto y ámbito de aplicación”* -artículo 1-, los *“tipos de ambulancias”* -artículo 2-, las *“características técnico-sanitarias de las ambulancias”* -artículo 3-, los *“requisitos para la obtención inicial de la certificación técnico-sanitaria”* -artículo 4-, el *“procedimiento para la obtención inicial de la certificación técnico-sanitaria”* -artículo 5-, su *“vigencia y renovación”* -artículo 6-, su *“pérdida de validez”* -artículo 7-, y su *“suspensión”* -artículo 8-, la *“comunicación de variación de datos o cese de actividad de los vehículos de transporte sanitario”* -artículo 9-, el *“Registro de vehículos de transporte sanitario”* -artículo 10-, el trámite de *“consulta previa”* -artículo 11-, *“Inspección, control y sanciones”* -artículo 12- y el régimen de *“recursos”* -artículo 13-.

Las tres disposiciones adicionales tratan sobre: la mutabilidad de las *“referencias a la norma UNE-EN 1789:2007+A2:2015”* -primera-, las especificidades de los *“transportes sanitarios de entidades sin fines lucrativos”* -segunda- y el derecho de *“permanencia en el puesto de trabajo”* de los trabajadores carentes de titulación o de habilitación profesional equivalente -tercera-.

La disposición transitoria única versa sobre el *“plazo de adaptación de los vehículos”* a los nuevos requisitos contemplados en el anexo I.

La disposición derogatoria única contiene, por un lado, dos derogaciones expresas relativas al Decreto 70/2009, de 2 de junio, y a una Orden de desarrollo del mismo dictada el 10 de junio posterior; así como una derogación tácita respecto de cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan lo dispuesto en el proyecto de Decreto.

La disposición final primera acoge una habilitación de desarrollo normativo en favor del titular de la Consejería competente en materia de sanidad; mientras que la disposición final segunda establece la entrada en



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

vigor del Decreto proyectado el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

El anexo I se ocupa de determinar de forma minuciosa y sistemática las *“Características técnico-sanitarias de las ambulancias”*, diferenciando en sus seis apartados entre las comunes a todo tipo de vehículos (I) y las específicas para cada categoría de ambulancias (II al VI).

Por último, el anexo II determina el *“contenido del maletín de emergencias para todo tipo de ambulancias (excepto ambulancia de soporte vital avanzado)”*.

En tal estado de tramitación se procedió a la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada el mismo día 20 de junio de 2017.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete a la consideración de este Consejo un proyecto de Decreto por el que se regula en Castilla-La Mancha la Certificación Técnico-Sanitaria del transporte sanitario por carretera, haciéndose alusión en la petición de dictamen a lo previsto en el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, cuyo apartado 4 dispone que este último órgano deberá ser consultado sobre *“los proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

Según se infiere de la documentación conformadora del expediente remitido por la Consejería consultante, las determinaciones acogidas en el mencionado proyecto de Decreto constituyen un desarrollo reglamentario cuyo más directo engarce legal se encuentra en las previsiones del artículo 30, apartados 4 y 5, de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de la Castilla-La Mancha, reproducidos posteriormente en la consideración III. De hecho, este es el cuarto dictamen del Consejo en el que se examina una norma reglamentaria que versa sobre la misma materia objeto de regulación, la cual ya fue analizada en los dictámenes 42/2002, de 26 de marzo; 21/2006, de 22 de febrero; y 32/2009, de 10 de marzo, donde se analizaron normas reglamentarias de idéntica denominación o modificativas de su contenido, aludiéndose en todos ellos a esos mismos preceptos como principales referentes legales de las iniciativas.

Por todo ello, también en esta ocasión debe conferirse carácter preceptivo al presente dictamen.

II

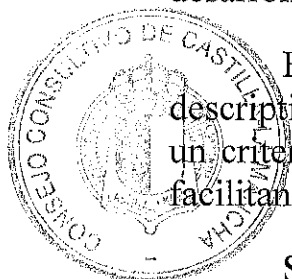
Examen del procedimiento tramitado.- Prosiguiendo con el estudio de las actuaciones seguidas en el procedimiento de elaboración de la norma, procede señalar que en el ámbito de esta Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria está regulado en el artículo 36 de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, el cual la atribuye al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros de dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias. En su apartado 2 el citado artículo establece que el ejercicio de dicha potestad *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”*. También se añade en el apartado 3 que *“En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite [...]”.

Pues bien, una vez recabado el informe del Consejo de Salud de Castilla-La Mancha echado en falta en el acuerdo de este Consejo aludido en el antecedente decimotercero, el examen de las actuaciones practicadas en el curso del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto, descritas extensamente en los antecedentes, permite considerarlas acordes con las determinaciones del artículo 36 transcritas en el párrafo precedente, por lo que cabe hacer una validación de conjunto de la labor de instrucción desarrollada.



El último expediente recibido dispone de un índice documental descriptivo de su contenido, se encuentra correctamente ordenado siguiendo un criterio cronológico y se halla íntegramente foliado, circunstancias que facilitan el examen y toma de conocimiento del mismo.

Señalado lo anterior, procede pasar a examinar las restantes cuestiones planteadas por la iniciativa reglamentaria objeto de consulta.

III

Marco competencial y normativo.- De forma previa al análisis del proyecto reglamentario sometido a consulta, conviene hacer una breve exposición del entorno normativo en el que habrá de producirse su inserción en el ordenamiento jurídico, la cual impone hacer una primera reflexión sobre la singular yuxtaposición competencial incidente sobre la materia objeto de regulación, donde existe una confluencia de competencias -estatales y autonómicas- de diferente naturaleza y alcance normativo, concernientes a las materias de transporte y sanidad.

Basta examinar el contenido de las disposiciones finales de las normas reglamentarias estatales que han sido citadas como principales

referentes justificativos de las innovaciones pretendidas con el Decreto proyectado para advertir esa dualidad competencial. Así, el Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, que establece las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario, tiene mayoritariamente la condición de norma básica estatal dictada al amparo del artículo 149.1 16ª de la Constitución -relativo a la competencia para establecer las bases y coordinación general de la sanidad-, hallándose expresamente vinculado al desarrollo reglamentario de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Por el contrario, la citada Orden PRE 1435/2013, de 23 de julio, es calificada en su propia disposición final primera como norma reglamentaria dictada al amparo de la competencia exclusiva estatal definida en el artículo 149.1 21ª de la Constitución, sobre *“transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma”*, quedando así claramente vinculada al desarrollo de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), y al de su Reglamento General de desarrollo (RLOTT), aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en cuyo título IV, capítulo II, sección 3ª, se regulan las especificidades del transporte sanitario, como modalidad de transporte habilitado para su prestación en todo el territorio nacional y, por tanto, de carácter supraautonómico.

De hecho, esa perceptible ambivalencia competencial tiene su lógico paralelismo en el ámbito autonómico, dando también entrada a títulos competenciales diferentes, de distinto alcance y separada radicación. De tal modo, el título estatal contemplado en el artículo 149.1 16ª de la Constitución es asociable a la competencia autonómica definida en el artículo 32.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha -Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto-, que atribuye a la Junta de Comunidades competencias de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica estatal, en materia de *“Sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud [...]”*. De otro lado, el título estatal definido en el artículo 149.1 21ª de la Constitución guarda cierta relación con la competencia enunciada en el artículo 33.15 del citado Estatuto de Autonomía, donde se recoge como tal la función ejecutiva en materia de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

“transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, sin perjuicio de la función directa que se reserve el Estado”, en los términos establecidos por las leyes y normas reglamentarias del Estado.

El ejercicio de esa última función ejecutiva en materia de transportes terrestres viene además condicionado por las delegaciones existentes respecto de las competencias estatales plasmadas en la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, sobre delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas, que tienen un importante campo de operatividad en relación con el transporte discrecional de viajeros -artículos 5 y 6-, modalidad esta dentro de la que se encuadra el transporte sanitario llevado a cabo por medios terrestres. Dicha Ley Orgánica perfila el alcance de las delegaciones articuladas a su amparo, precisando en su artículo 14: *“1. Como facultad accesoria de las anteriormente reseñadas, el Estado delega en las Comunidades Autónomas la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales reguladoras de las materias objeto de delegación, siempre que dichas normas prevean expresamente dicha ejecución o desarrollo por las Comunidades Autónomas. [] 2. Dicha potestad normativa habrá de ejercerse, en todo caso, respetando las normas promulgadas por el Estado y los criterios de aplicación establecidos por éste. [...]”*.

Dicho lo anterior, conviene hacer una descripción sistematizada de las principales normas legales y reglamentarias con incidencia en la materia, atendiendo al área competencial especialmente concernida y a su ámbito territorial de procedencia. Así, comenzando por el estudio de la normativa estatal, su exposición puede ser escindida en dos bloques, correspondientes a las materias de transportes terrestres y sanidad.

Abordando el primero de ellos, es obligado hacer una alusión introductoria al contenido de la citada LOTT 16/1987, de 30 de julio, y dentro de ella a las previsiones de su artículo 42 -versión resultante de la modificación operada mediante la Ley 9/2013, de 4 de julio-, donde se dispone sobre la exigencia de autorizaciones administrativas: *“1. La realización de transporte público de viajeros y mercancías estará*

supeditada a la posesión de una autorización que habilite para ello, expedida por el órgano competente de la Administración General del Estado o, en su caso, por el de aquella Comunidad Autónoma en que se domicilie dicha autorización, cuando esta facultad le haya sido delegada por el Estado. [] Como regla general, las autorizaciones de transporte público deberán domiciliarse en el lugar en que su titular tenga su domicilio fiscal. [] No obstante, la autorización podrá domiciliarse en un lugar distinto cuando su titular justifique que su actividad principal no es la de transporte y que, como consecuencia, tiene su domicilio fiscal allí donde realiza dicha actividad principal, si bien cuenta con un establecimiento en el lugar en que pretende domiciliarla, en el que centralizará su actividad de transporte y cumplirá las exigencias señaladas en el apartado c) del artículo 43.1”.



El desarrollo general de dicha Ley se efectuó a través del citado Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, aprobatorio del RLOTT, cuya sección 3ª del capítulo II del título IV acoge las reglas específicas aplicables al transporte sanitario, que comprende varios preceptos -artículos 133 al 137- que tratan de la delimitación de tal concepto, los vehículos dedicados a esa modalidad de transporte y su certificación técnico-sanitaria, el contenido de las autorizaciones para su prestación y los requisitos para su obtención.

A raíz de lo establecido en dicha norma reglamentaria sobre las particularidades del transporte sanitario, fue efectuándose su ulterior y más detallado desarrollo mediante sucesivas Órdenes Ministeriales, hallándose en vigor, actualmente, la dictada por el Ministerio de Presidencia el día 23 de julio de 2013, identificada como Orden PRE/1435/2013, que contiene varios artículos -del 31 al 39- exclusivamente dedicados a establecer el régimen de la certificación técnico-sanitaria exigida a los vehículos dedicados a esta especial tipología de transporte. El articulado de la citada Orden hace claramente visible la disociación que merecen la autorización de transporte y la certificación referida, en cuanto instrumentos distintos y paralelos igualmente necesarios para el desempeño de la actividad, cuya emisión se radica en órganos administrativos diferentes e implicados en la



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

gestión de las dos distintas áreas competenciales aludidas: transporte y sanidad.

Pasando ya a la mención de la normativa estatal de referencia perteneciente al área de la salud, hay que hacer alusión a dos normas investidas de la condición de normativa básica estatal.

a) Por un lado, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, cuyo artículo 40 hace una enumeración de las competencias de desarrollo asumidas por la Administración del Estado, que incluye en sus apartados 7 y 8: *“La determinación con carácter general de las condiciones y requisitos técnicos mínimos para la aprobación y homologación de las instalaciones y equipos de los centros y servicios”* y *“La reglamentación sobre acreditación, homologación, autorización y registro de centros o servicios []”*. Posteriormente, el artículo 41.1 agrega que *“Las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias asumidas en sus Estatutos y las que el Estado les transfiera o, en su caso, les delegue”*.

b) Asimismo, con expresa alusión al propósito de desarrollo del artículo 40.7 del precitado cuerpo legal, fue aprobado el Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, que establece las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera, incluyendo numerosas determinaciones atinentes a las diferentes clases de vehículos -artículo 2-, a sus características y exigencias -artículo 3-, así como sobre su dotación de personal -artículo 4-. Entre la regulación contenida en las disposiciones insertadas tras el articulado de la norma, merece una mención destacada su disposición adicional segunda, que precisa al respecto: *“Condiciones mínimas [] Los requisitos y condiciones técnicas regulados en este real decreto y considerados como básicos tienen el carácter de mínimos, pudiendo ser mejoradas por las empresas en la prestación de los servicios. [] Asimismo, las Administraciones de las comunidades autónomas podrán exigir cuantos otros requisitos y condiciones técnicas estimen convenientes en relación con los vehículos que hayan de utilizar las empresas con las que contraten servicios de transporte sanitario, así como con la dotación de personal con que hayan de contar”*. De otro lado, en sus disposiciones

transitorias segunda y tercera se incluyen importantes determinaciones sobre el *“plazo de adaptación de los vehículos”* dedicados al transporte sanitario y *“el proceso de adaptación del personal a los nuevos requisitos de formación”*.

Prosiguiendo con el estudio de la regulación autonómica incidente en la materia, cabe hacer la misma disociación por bloques normativos efectuada en el ámbito estatal.

Así, en relación con la perspectiva sanitaria principalmente concernida por el Decreto proyectado, es obligado hacer referencia a la Ley de Ordenación Sanitaria 8/2000, de 30 de noviembre, y en particular a las previsiones de su artículo 30, en cuyos apartados 4, 5 y 6 se atribuyen las siguientes funciones a la Administración Sanitaria Regional: *“4. Establecer las normas y criterios por los que han de regirse los centros, servicios y establecimientos sanitarios de Castilla-La Mancha, tanto públicos como privados, para su autorización, calificación, acreditación, homologación y registro. [] 5. Otorgar la autorización administrativa previa para la instalación y funcionamiento, así como para las modificaciones en la estructura y régimen jurídico de los centros, servicios y establecimientos sanitarios de Castilla-La Mancha, cualquiera que sea su nivel y categoría o titular. [] 6. Inspeccionar y controlar los centros, servicios y establecimientos sanitarios de Castilla-La Mancha, así como sus actividades de promoción y publicidad”*.

En clara conexión con dichos preceptos legales, hay que hacer sendas referencias al Decreto 13/2002, de 15 de enero, que regula las autorizaciones administrativas de centros, servicios y establecimientos sanitarios, y al Decreto 70/2009, de 2 de junio, que es el que actualmente se ocupa de la misma materia tratada en el proyecto reglamentario sometido a dictamen; a ellas cabe añadir una mención a la Orden de 20 de septiembre de 2012 de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, sobre el procedimiento de adaptación del personal destinado en vehículos de transporte sanitario a los requisitos de formación profesional últimamente implantados.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Para finalizar, conviene también hacer una referencia a la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de Personas por Carretera en Castilla-La Mancha, y en particular a las previsiones contenidas en sus artículos 6 y 37.b), sobre competencias autonómicas en materia de transportes terrestres y la inclusión del denominado transporte sanitario entre los considerados como de uso especial.

IV

Observaciones de carácter no esencial.- Pasando ya al examen pormenorizado del texto sometido a dictamen procede efectuar las siguientes observaciones, desprovistas de carácter esencial, atinentes a cuestiones de orden conceptual, de técnica y sistemática normativa o simples extremos de redacción, cuya atención redundaría en beneficio de la calidad técnica del Decreto:

1.- Preámbulo.

a) A juicio de este Consejo, convendría introducir alguna referencia explicativa de los títulos competenciales autonómicos en cuyo ejercicio se dicta la norma reglamentaria proyectada -cuestión que ha sido ya tratada en la consideración III-, aludiendo, cuando menos, al enunciado en el artículo 32.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, al igual que se observa en el todavía vigente Decreto 70/2009, de 2 de junio.

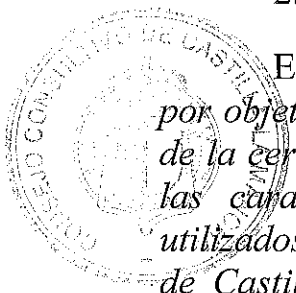
b) De otro lado, en su párrafo segundo se contiene una alusión al Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, apostillada con una referencia a su posterior modificación parcial operada mediante el "*Real Decreto 22/2014, de 7 [sic] de enero*", la cual resulta errónea, ya que dicho Real Decreto fue aprobado el 17 de enero de 2014.

Asimismo, no parece de utilidad, a efectos ilustrativos, la subsiguiente mención a la norma UNE-EN 1789:2007+A1:2010. Aunque dicha alusión resulte concordante con lo que se indicaba en el preámbulo del Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, en la actualidad se ha tornado

anacrónica, por hacer mención a un instrumento normativo que ha perdido su vigencia al quedar desplazado por la norma UNE-EN 1789:2007+A2:2015, a la que luego remite, expresamente, el artículo 3 del Decreto proyectado.

c) Por último, con anterioridad a la fórmula promulgatoria ubicada al término del preámbulo o al inicio de la misma convendría insertar alguna mención a la participación del Consejo de Salud de Castilla-La Mancha en el proceso de elaboración de la disposición, tal y como se hizo, por ejemplo, en el preámbulo del Decreto 13/2002, de 15 de enero, regulador de las autorizaciones administrativas de centros, servicios y establecimientos sanitarios.

2.- Artículo 1. “Objeto y ámbito de aplicación”.



El apartado 1 de este artículo prevé: “1. *El presente decreto tiene por objeto regular los procedimientos de obtención inicial y de renovación de la certificación técnico-sanitaria de transporte sanitario por carretera y las características técnico-sanitarias que han de tener los vehículos utilizados en dicho transporte en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha siempre que se cumpla alguna de las siguientes circunstancias:*

a) *Que el vehículo esté domiciliado en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.* [] b) *Que el titular tenga su domicilio fiscal en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.* [] c) *Excepcionalmente cuando el titular aunque no tenga su domicilio fiscal en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha justifique que su actividad principal no es la de transporte sanitario y que dispone de locales abiertos al público en el territorio de esta Comunidad Autónoma en los que pretende centralizar la actividad de transporte sanitario.* [] [...]”.

Los preceptos reproducidos han suscitado durante el procedimiento de elaboración de la norma cierta polémica, asociada a su posible falta de sintonía con las previsiones de la normativa estatal de obligada observancia, hasta el punto de que en el informe final de réplica a las recomendaciones



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

formuladas por el Gabinete Jurídico, que incidió particularmente sobre esa problemática, se reconoce que *“ante la poca claridad de la redacción de las normas básicas, se debe mantener la redacción propuesta y que sea el Consejo Consultivo en su dictamen motivado el que resuelva la cuestión”*.

Pues bien, ciertamente, los preceptos cuestionados resultan difícilmente acomodables a la totalidad de las previsiones de la regulación estatal que aborda la materia -de obligada observancia, pero no básica-, ya que un estudio de la misma denota que ha sido objeto de modificaciones carentes de uniformidad o descoordinadas.

El tema tratado en el artículo 1.1 del Decreto proyectado versa sobre lo que podría denominarse el punto de conexión del hecho objeto de regulación con la normativa autonómica de aplicación, siendo perceptible que el objetivo primordial de las reglas que se establezcan a ese efecto debe ser que no pueda haber situaciones que queden sometidas a la regulación de más de una Comunidad Autónoma o, por el contrario, a la de ninguna de ellas, así como que la adscripción territorial de cada vehículo pueda determinarse de forma inconcusa, a fin de evitar conflictos competenciales entre los propios órganos provinciales de la Administración Regional.

Repasando el contenido de las disposiciones estatales de aplicación, se encuentran las siguientes determinaciones sobre la materia que, en efecto, revelan puntos de discordancia.

En primer lugar, resulta clave reiterar y destacar que el referido punto de conexión territorial viene primordialmente condicionado por lo establecido en el artículo 42.1 de la LOTT, donde se determina al efecto sobre las autorizaciones requeridas: *“[...] Como regla general, las autorizaciones de transporte público deberán domiciliarse en el lugar en que su titular tenga su **domicilio fiscal**. [] No obstante, la autorización podrá domiciliarse en un lugar distinto cuando su titular justifique que su actividad principal no es la de transporte y que, como consecuencia, tiene su domicilio fiscal allí donde realiza dicha actividad principal, si bien cuenta con un establecimiento en el lugar en que pretende domiciliarla, en*

el que centralizará su actividad de transporte y cumplirá las exigencias señaladas en el apartado c) del artículo 43.1”.

En concordancia con esas determinaciones, incorporadas a la LOTT en la citada reforma producida el 4 de julio de 2013, la inmediata Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio, ha establecido en su artículo 31: *“Los vehículos de transporte sanitario sujetos al Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, deberán cumplir en todo momento las exigencias contenidas en aquél, debiendo, a tal efecto, contar con la certificación técnico-sanitaria expedida por el órgano competente en materia de sanidad en el lugar en que se domicilie la autorización de transporte sanitario en que pretendan ampararse”*. Asimismo, en su artículo 9 la Orden aborda el tema de la localización de las autorizaciones de transporte en términos totalmente concordantes con el antedicho precepto legal, reproduciendo que *“1. Las autorizaciones de transporte público deberán estar domiciliadas, por regla general, en el lugar en que su titular tenga su domicilio fiscal. [] Excepcionalmente, la autorización podrá domiciliarse en un lugar distinto, cuando su titular justifique que su actividad principal no es la de transporte sanitario y que, como consecuencia, tiene su domicilio fiscal en el lugar en que realiza su actividad principal, si bien dispone de unos locales abiertos al público allí donde solicita domiciliarla, en los que pretende centralizar la actividad de transporte sanitario”*.

Ahora bien, en efecto, existen otros preceptos del RLOTT -artículos 134.2 o 136.3-, o incluso de la propia Orden PRE/1435/2013 -artículos 32 d), 33 c) o 39- donde se están manteniendo o se han incluido determinaciones que no resultan plenamente coincidentes con los criterios expuestos previamente, sugiriendo la posible operatividad de otros puntos de conexión diferentes, como serían el lugar de *“residencia del vehículo”*, el de ubicación de su *“base de operaciones”*, el *“domicilio de la empresa”* titular del vehículo o el *“domicilio indicado en el correspondiente permiso de circulación”*, expresiones estas abiertas a interpretación -en algunos casos- y que podrían conducir hacia puntos de conexión diferentes.

A la vista de esta problemática y de la controversia previamente planteada, a juicio de este Consejo, la solución que se dé a la cuestión debe



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

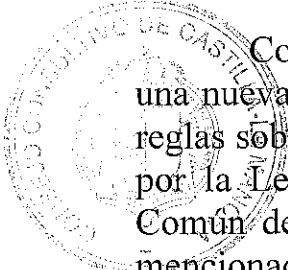
venir marcada por la mejor atención a los principios de jerarquía normativa y temporalidad. Así, es advertible que la normativa rectora de los instrumentos de autorización y habilitación de vehículos de transporte sanitario distingue entre dos elementos de control que deben ir plenamente ensamblados: la autorización de transporte de la empresa operadora y la certificación de cada uno de sus vehículos, estableciéndose con toda claridad que la obtención de esta última certificación se configura como un trámite previo a la mencionada autorización -artículos 135.1 136.1 y 137.2 del RLOTT-. De tal manera, el punto de conexión aplicable al proceso de obtención de las citadas certificaciones técnico-sanitarias de los vehículos viene dado inexorablemente por el que sea condicionante de sus inseparables autorizaciones -como expresa el artículo 31 de la Orden PRE/1435/2013-, el cual ha sido fijado por el artículo 42.1 de la LOTT, ofreciendo como dos únicas opciones: *“el lugar en que su titular tenga su domicilio fiscal”* o el lugar donde se ubique el establecimiento en que se centralice la actividad de transporte sanitario, en el supuesto excepcional definido en el párrafo tercero del artículo 42.1 mencionado.

En virtud de todo lo anterior, estima el Consejo que la redacción dada al artículo 1.1 objeto de análisis no resulta la más apropiada a los efectos pretendidos, ya que en ninguno de los tres epígrafes contemplados se recoge con claridad cuál es la circunstancia verdaderamente determinante del punto de conexión territorial de la certificación; a saber: el lugar de domiciliación de la autorización correspondiente. Por el contrario, el artículo presenta una construcción sintáctica inadecuada y confusa, pues, en su literalidad, conduciría a que cuando se cumpla *“alguna de las siguientes [tres] circunstancias”* -cualquiera de ellas-, habría de recabarse la certificación técnico-sanitaria en Castilla-La Mancha; de tal modo, que en el supuesto excepcional aludido en el artículo 42.1 de la LOTT, párrafo tercero, bien podría suceder que operara un doble punto de conexión territorial, dando lugar a que el transportista concernido hubiera de recabar la certificación en más de una Comunidad Autónoma. De hecho, el artículo 5.2 del texto proyectado sí aborda adecuadamente esta problemática, al identificar al órgano de la Administración autonómica competente en la

materia, significando que será el Director Provincial de *“la provincia en donde se domicilie la autorización de transporte sanitario”*.

Por todo ello, se considera procedente revisar el contenido de los preceptos analizados a fin de clarificar el ámbito de aplicación territorial de la norma de un modo más preciso y simplificado, que haga alusión a la circunstancia de que se localice en Castilla-La Mancha la autorización para prestación de transporte sanitario asociada a la mencionada certificación, a través de alguna de las dos vías alternativas -ordinaria y excepcional- previstas en el artículo 42.1 de la LOTT.

3.- Artículo 5. *“Procedimiento para la obtención inicial de la certificación técnico-sanitaria”*.



Como se ha explicado en los antecedentes, el artículo 5.1 ha recibido una nueva redacción con el propósito de adecuar su contenido a las nuevas reglas sobre presentación electrónica de solicitudes y documentos impuestas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. A tal efecto, se establece en el mencionado precepto: *“Las personas obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, deberán presentar la solicitud de forma telemática con firma electrónica, a través del formulario incluido en la sede electrónica de la JCCM (<http://www.jccm.es>).* [] *Las personas físicas restantes podrán también presentarla en los lugares previstos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”*.

Sin embargo, el apartado 5 del mismo artículo, que trata del plazo de resolución del expediente ha mantenido una redacción que no parece atender a las consecuencias derivadas de las alternativas existentes en materia de presentación de solicitudes, indicando, de modo indiferenciado: *“El plazo de resolución del expediente será de dos meses, contado desde la entrada de la solicitud en el registro de la Dirección Provincial correspondiente de la Consejería competente en materia de sanidad. [...]”*.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Por un lado, el artículo 16.4 de dicha Ley 39/2015, de 1 de octubre, contempla en su epígrafe a) que los interesados podrán presentar los documentos dirigidos a las Administraciones Públicas en *“En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1”*.

De otro lado, el artículo 21, apartados 2 y 3, de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece en relación con los plazos aplicables a la obligación de resolver que *“2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. [] Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea. [] 3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán: [] a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación. [] b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación”*.

De tal manera, pudiendo inferirse que la presentación telemática con firma electrónica aludida en el precepto analizado o la presentación en el registro electrónico general de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, incardinable en el supuesto contemplado en el artículo 16.4.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, implican la recepción de la solicitud en un registro electrónico centralizado accesible para cualquier órgano de la Administración Regional, no parece adecuado asociar, exclusivamente, la fecha de inicio del plazo de resolución a la recepción de la solicitud en el registro de la Dirección Provincial competente, toda vez que en la mayoría de los casos el modo de presentación de la solicitud habrá sido por medios telemáticos en la sede electrónica de la Junta de Comunidades o mediante soporte físico presentado en el registro centralizado de la Junta de Comunidades, de tal modo que diferir el comienzo de dicho cómputo a la

recepción de la solicitud en la Dirección Provincial correspondiente -que es lo que literalmente se dice- podría considerarse contrario a las previsiones de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre.

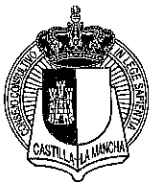
4.- Disposición adicional tercera. “Permanencia en el puesto de trabajo”.

Se estima que ha sido erróneamente calificada como disposición adicional, ya que su contenido es propio de una disposición transitoria. De hecho, lo que en ella se contempla es una traslación, adaptada al ámbito autonómico, del contenido de la disposición transitoria segunda, apartado 3, del Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo.

5.- Disposición final primera. “Habilitación normativa”.

En esta disposición, además de habilitarse al titular de la Consejería competente en materia de sanidad para el desarrollo del Decreto, también se le faculta para modificar el contenido de sus anexos.

A la vista de ello, debe reiterarse lo advertido por este Consejo en su anterior dictamen 32/2009, de 10 de marzo, sobre los riesgos inherentes a una habilitación conferida en términos tan ambiguos y extensos, que en su literalidad permitiría modificar cualquier aspecto de los referidos anexos, como son los requisitos configuradores de la dotación de personal correspondiente a cada tipo de ambulancia. Tal habilitación podría interpretarse como una cesión en blanco de la potestad reglamentaria a favor del titular de la Consejería concernida, orillando así la prohibición de delegar competencias para la adopción de disposiciones de carácter general -artículo 9.2.b) de la actual Ley 40/2015, de 1 de octubre-. Por consiguiente, en opinión de este Consejo, las facultades en la materia del titular de la Consejería aludida en dicha disposición deberían circunscribirse a la posibilidad de efectuar modificaciones en los anexos cuando estas sean necesarias para adecuar su contenido a las actualizaciones de material sanitario, farmacológico o de carácter técnico de los vehículos, que se produzcan de acuerdo con la legislación aplicable en esta materia y que no



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

puedan calificarse como novedades normativas, sino de mero ajuste o actualización científica y técnica.

6.- Extremos de redacción.

Finalmente, se recomienda efectuar un repaso general del texto sometido a dictamen, a fin de subsanar algunas carencias e incorrecciones tipográficas o erratas, como las que, sin ánimo exhaustivo y a modo de ejemplo, se señalan seguidamente:

a) En el primer párrafo del artículo 5.1 se considera inapropiada, por arbitraria, la utilización de las siglas JCCM, al ser el único lugar en que se emplean. Además, tampoco va precedida o acompañada de una referencia explicativa de su significado, obviando las reglas de uso plasmadas en el apartado V -“Apéndices”-, epígrafe b), de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005, sobre el “Uso específico de siglas”.

b) En la disposición adicional tercera, la mención relativa a la Orden de 20 de septiembre de 2012 debería completarse para clarificar adecuadamente su procedencia, precisando que se trata de una Orden dictada por la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales.

c) El examen de algunos de los apartados del anexo I aconseja la adopción de medidas de uniformización estructural concernientes al modo de identificación -numérica o alfabética- de los distintos apartados y subapartados en que se fragmenta su contenido.

Así se aprecia que en el apartado V.D.2 del mismo, relativo a las características del equipamiento médico asistencial de la célula sanitaria de las ambulancias de clase B, se han empleado diferentes tipos de signos de desagregación, recurriendo a divisiones numéricas en los subapartados a), d) e i) y a divisiones alfabéticas en los subapartados f), g), h), j) y k).

El mismo tipo de discordancia se aprecia en varios de los subapartados del apartado VI.D.2, relativo a las características del

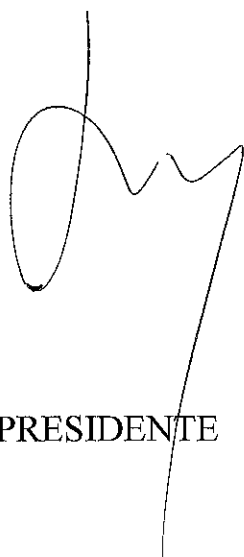
equipamiento médico asistencial de la célula sanitaria de las ambulancias asistenciales de clase C.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, sin que se señale ninguna de ellas como de carácter esencial, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto por el que se regula en Castilla-La Mancha la Certificación Técnico-Sanitaria del transporte sanitario por carretera.”

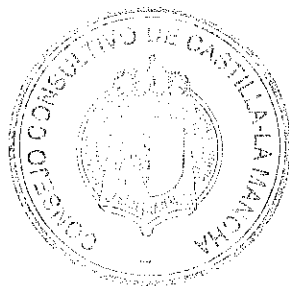
V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Toledo, 11 de julio de 2017



EL PRESIDENTE

EXCMO. SR. CONSEJERO DE SANIDAD



LA SECRETARIA GENERAL