



MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES
Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

SUBSECRETARÍA

OFICINA DE COORDINACIÓN
Y CALIDAD NORMATIVA

S/Ref.:

N/Ref.: 97/2018

Informe 26.9 LG

OCCN/RSP/AGV/BTN

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS CONDICIONES EN LA QUE REALIZARÁN SUS FUNCIONES LOS SERVICIOS DE AUXILIO EN VÍAS PÚBLICAS

Por la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, el 26 de julio de 2018, se remitió, para informe, el “*Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones en la que realizarán sus funciones los servicios de auxilio en vías públicas.*”

Dicho proyecto se ha acompañado de la preceptiva Memoria del análisis de impacto normativo, tal como exige el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, desarrollado por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la elaboración de dicha Memoria, que tiene fecha de 10 de julio de 2018.

Examinado el texto del proyecto normativo y su Memoria, en cumplimiento de lo establecido el artículo 26.9 de la referida Ley 50/1997, de 27 de noviembre y del artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, se informa lo siguiente:

1. OBJETO

Constituye el objeto del proyecto normativo regular las condiciones de seguridad para la realización de la actividad de auxilio en vías públicas.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El proyecto consta de una parte expositiva, catorce artículos divididos en cinco capítulos, además de una parte final compuesta por cinco disposiciones finales. Asimismo, el proyecto incluye un anexo titulado “Placa de vehículo autorizado al auxilio en vías públicas”.

El capítulo I, *Disposiciones generales*, consta de tres artículos que se refiere al objeto, definiciones y ámbito de aplicación de la norma, respectivamente.

Avda. Puerta de Hierro, s/n
28071 MADRID
TEL: 91 335 39 17
OCCNormativa@mpr.es

CSV : GEN-7211-0bf6-effe-348f-b757-f08c-eb52-a006

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : RAMON SANCHEZ PUENTE | FECHA : 07/07/2020 14:07 | Sin acción específica





El capítulo II, *Condiciones generales de las operaciones*, dedica los artículos comprendidos entre el 4 y 8 a regular la operación de auxilio, los vehículos de auxilio, las condiciones de circulación, los técnicos de auxilio en vías públicas y las actuaciones de auxilio.

El capítulo III, *Retirada y depósito de vehículos*, en los artículos 10 y 11, regula la retirada de vehículos por la autoridad del tráfico y las condiciones de la retirada, respectivamente.

El capítulo IV, artículo 12, *Régimen sancionador*, dispone que será el establecido en el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial o, en su caso, en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

El capítulo V, *Registro estatal de auxilio en vías públicas*, dispone en el artículo 13 la creación del registro y en el artículo 14 el objeto y finalidad del mismo.

En la parte final, la disposición final primera modifica el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre.

La disposición final segunda modifica el Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre.

Por su parte la disposición final tercera, recoge el título competencial habilitante; la disposición final cuarta faculta al Ministro del Interior para dictar, por sí o conjuntamente con los titulares de los restantes departamentos ministeriales afectados por razón de materia, las disposiciones oportunas para la aplicación y desarrollo de lo establecido en el real decreto; y, finalmente, la disposición final quinta establece la entrada en vigor.

3. ANÁLISIS DEL PROYECTO

3.1. Fundamento jurídico y rango normativo

El proyecto tiene su fundamento jurídico más directo en el artículo 51.3 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, que dispone lo siguiente:

“Reglamentariamente se determinarán las condiciones en las que realizarán sus funciones los servicios de auxilio en carretera que acudan al lugar de un accidente o avería, así como las características que deban cumplir las empresas que los desarrollen o los vehículos y demás medios que se hayan de utilizar”.

Asimismo, encuentra cobertura jurídica en la disposición final segunda del citado texto refundido, que habilita al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para desarrollar lo establecido en la referida Ley.

Asimismo, el proyecto es conforme con la atribución genérica al Gobierno del ejercicio de la potestad reglamentaria en el artículo 97 de la Constitución, concretada a favor del Consejo de Ministros en el artículo 5.1.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Por otro lado, desde el punto de vista formal, con arreglo al artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, deben adoptar la forma de reales decretos acordados en Consejo de





Ministros las decisiones que aprueben normas reglamentarias de la competencia de éste y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica.

En fin, el rango de real decreto es necesario en tanto que el proyecto modifica dos normas del mismo rango.

Por todo lo anterior, el **rango** de real decreto que se da al proyecto normativo de referencia es adecuado y suficiente.

3.2. Congruencia con el ordenamiento jurídico español

La norma es congruente con el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en concreto, con lo dispuesto en el anteriormente mencionado artículo 51.3 que establece un mandato para desarrollar reglamentariamente *las condiciones en las que realizarán sus funciones los servicios de auxilio en carretera, las características que deban cumplir las empresas que los desarrollen o los vehículos y demás medios que se hayan de utilizar.*

Asimismo, es congruente con el régimen sobre los servicios de auxilio previsto en la mencionada Ley, en particular, con los siguientes artículos:

“Artículo 27. Vehículos en servicio de urgencia.

Tienen preferencia de paso sobre los demás vehículos y otros usuarios de la vía los vehículos de servicio de urgencia, cuando se hallen en servicio de tal carácter, así como los equipos de mantenimiento de las instalaciones y de la infraestructura de la vía y los vehículos que acudan a realizar un servicio de auxilio en carretera. Pueden circular por encima de los límites de velocidad establecidos y están exentos de cumplir otras normas o señales, en los términos que reglamentariamente se determine.”

“Artículo 39.3. [...] En vías urbanas se permite la parada o el estacionamiento de las grúas de auxilio en carretera por el tiempo indispensable para efectuar la retirada de los vehículos averiados o accidentados, siempre que no se cree un nuevo peligro, ni se cause obstáculo a la circulación.”

La norma es congruente con la Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020¹, a la cual se hace referencia en el preámbulo del proyecto. En concreto la estrategia incluye en el ámbito de intervención 9.1 “la atención en el accidente” lo siguiente: *“Organizar encuentros sobre atención de emergencias en los accidentes de tráfico para el intercambio de buenas prácticas: con el objetivo de mejorar los servicios de urgencias y emergencias se realizarán eventos sobre emergencias, se promocionará la “guía de recomendaciones para la prestación de*

¹ El Consejo Superior de Seguridad Vial del Estado español aprobó el 23 de noviembre de 2010 la Estrategia de Seguridad Vial para el período 2011-2020, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea en cuando a objetivos de reducción de víctimas en ese período. Mediante Acuerdo de 25 de febrero de 2011, el Consejo de Ministros ratificó la medida al aprobar *Las líneas básicas de la política de Seguridad Vial 2011-2020* con base en los objetivos y las actuaciones de dicha Estrategia.





atención sanitaria inicial al accidentado de tráfico” y se proporcionará un tratamiento especial a las grúas de auxilio en carretera.”

Por su parte, la norma es coherente con el Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, que incorporó un apartado relativo a la señal V-24 «Grúa de servicio de auxilio en carretera» tras su modificación mediante la Orden PRE/52/2010, de 21 de enero, por la que se modifican los anexos II, IX, XI, XII y XVIII del Reglamento General de Vehículos.

Adicionalmente, cabe señalar que se aprobó el Protocolo auxilio en carretera, de julio 2015 por parte de la Dirección General de Tráfico (PPAC_160415_rev3) y en la Memoria se hace referencia a la existencia de protocolos en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco. A este respecto, convendría realizar un análisis sobre la adecuación del Protocolo auxilio en carretera, de julio 2015 de la Dirección General de Tráfico a lo previsto en el proyecto de real decreto para garantizar la congruencia material y terminológica. Por ejemplo, se observa que se define de forma ligeramente diferente el concepto de “técnico de auxilio en carretera” en ambos textos.

Con respecto a otra regulación sectorial, sería recomendable que, en el apartado de análisis jurídico de la Memoria, se analizase la congruencia con la normativa sobre el ruido, en particular, con la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido y con el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 5.5 y disposición final segunda del proyecto de real decreto sobre las señales acústicas de los vehículos de auxilio en vías públicas.

Por último, la norma deberá ser congruente con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que actualmente establece en su artículo 25.2 que los Municipios ejercen en todo caso como competencia propia, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en: “b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas; y, g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano”. Debiera ofrecerse también en este caso un análisis al respecto en la Memoria.

3.3. Congruencia con el derecho de la Unión Europea

La Unión Europea para el establecimiento y funcionamiento del mercado interior ha sustituido los sistemas de homologación de los Estados miembros por un procedimiento de homologación comunitario basado en el principio de una armonización con el objetivo de garantizar un elevado nivel de seguridad vial, protección de la salud, protección del medio ambiente, eficiencia energética y protección contra usos no autorizados. Con este fin se aprobó la Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de septiembre de 2007, por la que se crea un marco para la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos, y sus sucesivas modificaciones, las cuales fueron incorporadas principalmente al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 2028/1986, de 6 de junio, por el que se dictan normas para la aplicación de determinadas Directivas de la CEE,





relativas a la homologación de tipos de vehículos automóviles, remolques y semirremolques, así como de partes y piezas de dichos vehículos.

Por otra parte, como se menciona en el preámbulo, la Unión Europea aprobó la Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte, que se incorporó al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 662/2012, de 13 de abril, por el que se establece el marco para la implantación de los sistemas inteligentes de transporte (SIT) en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte.

Posteriormente, el Reglamento Delegado (UE) N° 886/2013 de la Comisión de 15 de mayo de 2013, que complementa la Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los datos y procedimientos para facilitar, cuando sea posible, información mínima universal sobre el tráfico en relación con la seguridad vial, con carácter gratuito para el usuario. En particular, en su artículo 3 recoge la lista de incidentes o circunstancias relacionados con la seguridad vial cubiertos por el servicio de información mínima universal:

- a) carretera temporalmente resbaladiza;*
- b) presencia de animales, personas, obstáculos o escombros en la carretera;*
- c) zona de accidentes no protegida;*
- d) obras de corta duración en la carretera;*
- e) visibilidad reducida;*
- f) vehículo en sentido contrario;*
- g) obstrucción no gestionada de una carretera;*
- h) condiciones meteorológicas excepcionales."*

Con carácter general se echa en falta en el apartado de la Memoria sobre el "Análisis jurídico" una explicación cuidada sobre el engarce de la norma con el derecho de la Unión Europea como prevé el artículo 2.1.g del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

Por último, cabe señalar que la norma se enmarca en la estrategia de la Comisión Europea "EU Road Safety Policy Framework 2021-2030 - Next steps towards "Vision Zero", de 19 de junio de 2019, por el que se establece el objetivo de reducir en un 50% los fallecidos y heridos graves en 2030 y el objetivo a largo plazo de avanzar hacia una cifra próxima a cero en 2050 y las líneas estratégicas para los próximos años, a lo cual se hace referencia en el preámbulo.

3.4. Derogación normativa y entrada en vigor

Como parte del contenido material de la norma, se trata a continuación de la derogación normativa y de la entrada en vigor de la norma proyectada.





A) Derogación normativa

La norma proyectada carece de disposición derogatoria. No obstante, podría ser recomendable incluir *ad cautelam* una cláusula derogatoria genérica para mayor seguridad jurídica.

B) Entrada en vigor

La disposición final quinta establece la entrada en vigor del real decreto el año siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

La norma impone nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñan una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, por lo que se juzga adecuado establecer un plazo de adaptación amplio.

A ese respecto, debe tenerse en cuenta que artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece que las disposiciones de carácter general, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno y que impongan nuevas obligaciones a personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

Sin embargo, el segundo párrafo de dicho artículo 23 hace posible excepcionar lo anterior al establecer que lo previsto en este artículo no será de aplicación a los reales decretos-leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria.

En este mismo sentido, el artículo 2.1.b) 5º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, establece que *“deberá justificarse en la memoria la concurrencia de alguna de las circunstancias previstas en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en el supuesto de que la entrada en vigor de las normas se apartara de la regla prevista en el citado artículo”*.

Es preciso, por tanto, justificar suficientemente en el apartado de contenido y análisis jurídico de la Memoria que se dan las circunstancias previstas en el párrafo segundo del artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, para poder excepcionar la aplicación de dicha regla.

3.5. Adecuación al orden constitucional de distribución de competencias

En el proyecto indica en su disposición final tercera que la norma *“se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.21ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, sin perjuicio de las competencias que, en su caso, correspondan a las Comunidades Autónomas.”*

A este respecto, sería conveniente analizar esta cuestión en la Memoria haciendo referencia, entre otros extremos, al texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial que dedica su título I al “Ejercicio y coordinación de las competencias sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial” y que, en particular, señala en





su artículo 4 las competencias de la Administración General del Estado, sin perjuicio de las competencias que tengan asumidas las comunidades autónomas.

Por otro lado, sería conveniente ofrecer en la Memoria información sobre las cuestiones competenciales más relevantes, destacando su potencial conflictividad, la doctrina del Tribunal Constitucional y, la participación que se ha dado a las Comunidades Autónomas y, en su caso, a las Corporaciones Locales en la tramitación del proyecto, indicando la posición que estas han mantenido.

En relación con la competencia atribuida al Estado sobre tráfico y circulación de vehículos a motor por el artículo 149.1.21ª el Tribunal Constitucional ha señalado que en términos generales:

“no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación (vgr. señales, limitaciones de velocidad, etc.), sino las condiciones que deben cumplir los vehículos que circulan. De ahí, que no quepa separar, como integrantes de esas garantías de seguridad, los requisitos técnicos que debe reunir un vehículo para garantizar la seguridad de personas y cosas exteriores a él, de aquellos requisitos que pretenden proteger a quienes, como conductores o pasajeros, se encuentren en su interior. Ambas dimensiones son elementos indisolubles de la seguridad del tráfico y circulación, pues es innegable la repercusión que un accidente o fallo de seguridad en el interior de un vehículo, que afecte a las personas que en él viajan (tanto conductor como pasajeros) puede tener en la conducción del mismo, así como en otros vehículos de su entorno.” (SSTC 183/1996; 56/1985).

Asimismo, ha establecido que se considera integrado en el título relativo al tráfico y a la circulación de vehículos a motor lo siguiente:

- *“Las actividades públicas relativas a la ordenación del desplazamiento o circulación por las vías públicas de vehículos, peatones y animales (que en el fundamento jurídico 2 de la STC 203/1992, de 26 de noviembre, se califican como “núcleo fundamental” de esta materia), así como aquellas otras “actividades conexas” que, por razones de finalidad con las primeras, tienden a garantizar de forma directa e inmediata la “seguridad vial activa y pasiva”. Entre ellas, se encontrarían las actuaciones relativas al establecimiento de las condiciones técnicas que deben cumplir los vehículos al objeto de garantizar la seguridad del tráfico y de los requisitos técnicos que deben incorporar para proteger a conductores y viajeros de los diversos transportes” (STC 118/1996).*
- *“Determinar el régimen de la identificación de las carreteras en las placas de ruta al objeto de alcanzar una unidad y coherencia de las distintas placas de ruta y señales de balizamiento, esto es, de los soportes físicos o materiales de las placas y de los caracteres en los que va inscrita la nomenclatura dada a la carretera” (STC 132/1998).*

En todo caso, la corrección del proyecto a este respecto podría ser confirmada mediante la solicitud a la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local, del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, del informe sobre su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.





3.6. Tramitación

Con carácter general, la tramitación del proyecto normativo prevista en la Memoria se considera adecuada, teniendo en cuenta que se indica que, además del informe de esta Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, que se emite mediante el presente acto, se han realizado o se prevén realizar los siguientes trámites:

- Trámite de consulta pública previa (o pre-normativa), de acuerdo con el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Informe del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial y Movilidad Sostenible (al que, según el artículo 8.5.d) del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, le corresponde la función de informar o proponer, en su caso, los proyectos de disposiciones generales que afecten al tráfico, la seguridad vial o la movilidad sostenible).
- Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- Informe de la Oficina Presupuestaria del Ministerio del Interior.
- Informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública (si bien sin especificar el tipo de informe ni a qué efectos se solicita).
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior (artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Dictamen del Consejo de Estado de conformidad con el artículo 22.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

Nada se indica, sin embargo, acerca del trámite de audiencia e información pública del proyecto, previsto en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Tampoco se informe sobre la eventual consulta a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales (artículos 3.1.K) y 144.1.f) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

Por otro lado, como se ha señalado en el apartado anterior, convendría solicitar el informe sobre la adecuación del proyecto al orden constitucional de distribución de competencias del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley del Gobierno).

Asimismo, se entiende que resulta preceptivo recabar la aprobación previa del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley del Gobierno, puesto que el artículo 13 de la norma proyectada crea el Registro Estatal de Auxilio en Vías Públicas (REAV) del Organismo Autónomo Jefatura Central de Tráfico, regulándose en el artículo 14 su objeto y finalidad.

Por otro lado, puesto que en el citado registro recogerá, entre otros extremos, los datos sobre operadores de auxilio en vías públicas, sean personas físicas o jurídicas, entre los que se





incluyen algunos de carácter personal como el DNI o el NIF, sería también conveniente recabar el informe de la Agencia de Protección de Datos.

Finalmente, dadas las implicaciones en las materias de competencia de otros departamentos, como del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana o del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, convendría solicitarles informe como mínimo conforme el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley del Gobierno, lo cual sería coherente con lo establecido en la disposición final cuarta del proyecto en la que se faculta al Ministro del Interior para dictar, por sí o conjuntamente con los titulares de los restantes departamentos ministeriales afectados por razón de materia, las disposiciones oportunas para la aplicación y desarrollo de lo establecido en el real decreto.

3.7. Principios de buena regulación

En el preámbulo del texto se justifica la adecuación de la norma a algunos de los principios de buena regulación (necesidad y eficacia) de acuerdo con el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre; sin embargo, sería preciso completar dicha justificación con una explicación sobre la adecuación del proyecto a los principios de seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

3.8. Calidad técnico-formal de la propuesta

En relación con la calidad técnica de la propuesta, cabría tener en cuenta las siguientes consideraciones:

A) De carácter material

1. Título

Conforme la Regla núm. 7 de las DTN *“El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. [...] Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición.”*

El artículo 51.3 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial establece un mandato para desarrollar reglamentariamente *las condiciones* en las que realizarán sus funciones los servicios de auxilio en carretera, *las características que deban cumplir las empresas* que los desarrollen o *los vehículos* y demás *medios* que se hayan de utilizar.

Por ello, parece que convendría que, en lugar de sólo indicar lo señalado en el título actual (*“Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones en la que realizan sus funciones los servicios de auxilio en las vías públicas”*), se encuentre un título que englobe todo el contenido del texto, por ejemplo *“Proyecto de Real Decreto por el que se regulan los servicios de auxilio en las vías públicas”*.





2. Preámbulo

En el preámbulo se hace referencia a la Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte. Sin embargo, debiera al menos acompañarse dicha cita de la norma nacional que la incorpora: el Real Decreto 662/2012, de 13 de abril, por el que se establece el marco para la implantación de los sistemas inteligentes de transporte (SIT) en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte.

Por otro lado, en la fórmula promulgatoria debe hacerse referencia a la aprobación previa de la Ministra de Política Territorial y Función Pública, conforme a lo dispuesto en la Regla núm. 16 DTN.

3. Artículo 2

En el artículo 2, dedicado a las definiciones, se define “operador de auxilio en vías públicas” en los siguientes términos:

“2) “operador de auxilio en vías públicas”: persona física o jurídica cuya actividad principal consiste en la realización del servicio de auxilio en vías públicas, calificada como tal en el correspondiente registro de la Administración e inscrita en el Registro Estatal de Auxilio en Vías públicas y que cuenta con elementos personales y materiales apropiados, en especial, vehículos de auxilio en vías públicas”.

Sería muy conveniente aclarar a qué registro se hace referencia en el primer caso (“registro de la Administración”) en aras de una mayor claridad y seguridad jurídica.

4. Artículo 4

Es necesario modificar en el artículo 4.1. la referencia al “artículo anterior” pues debiera citarse el artículo 2 que es el relativo a las definiciones.

“La operación de auxilio comprenderá el tiempo y las distancias necesarias entre los puntos de posición operativa, zona de recogida y destino final definidos en el artículo anterior 2 del presente real decreto. La operación de auxilio comenzará en el punto donde el vehículo grúa de auxilio se encuentre en posición operativa.”

Por otro lado, el apartado 2 establece lo siguiente acerca de la obligación de comunicación:

“El operador de auxilio en vías públicas deberá comunicar por medios telemáticos el geoposicionamiento dinámico del vehículo y los estados durante la operación de auxilio.”

En aras de una mayor claridad de la norma y seguridad jurídica, sería necesario especificar a quién debe realizarse dicha comunicación.

Finalmente, como observación de carácter formal, debe escribirse “medios telemáticos”.

5. Artículo 5

Se propone eliminar el adjetivo “legales” en la siguiente frase del apartado 2 por considerarse innecesario:





“El operador de auxilio deberá asegurar que, en todo momento, el vehículo de auxilio cuenta con todos los elementos legales establecidos en este real decreto y demás normativa de aplicación.”

Por otro lado, debe revisarse la redacción del apartado 5, que dispone que “Igualmente los vehículos de auxilio en vías públicas irán provistos de señal acústica que permita alertar de su presencia al resto de usuarios de la vía, con las características reflejadas en el anexo II de este real decreto”, puesto que en el proyecto solo consta un anexo.

6. Disposición final primera

La disposición, entre otros aspectos, modifica el artículo 46 del Reglamento General de Circulación para añadir lo siguiente:

“Artículo 46. Moderación de la velocidad. Casos.

1. Se circulará a velocidad moderada y, si fuera preciso, se detendrá el vehículo cuando las circunstancias lo exijan, especialmente en los casos siguientes:

[...]

f) Fuera de poblado al acercarse a vehículos inmovilizados en la calzada, a vehículos de auxilio prestando servicio y a ciclos que circulan por ella o por su arcén.

[...].”

No obstante, cabría valorar la opción de añadir un nuevo supapartado al artículo 46.1 (que sería el apartado “I”) para añadir el nuevo supuesto (“*Cuando un vehículo de auxilio esté prestando servicio*”), de forma que se deba moderar la velocidad toda vez que se encuentre un vehículo de auxilio prestando servicio, ya sea dentro o fuera de poblado.

7. Disposición final segunda

Por una parte, para una mayor claridad del texto, es necesario indicar que el contenido modificado corresponde al anexo XI “Señales en los vehículos” del Reglamento General de Vehículos de la siguiente manera:

“Disposición final segunda. Modificación del Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre.

Uno. El apartado 2 relativo a la señal V-16, dispositivo de preseñalización de peligro, del anexo XI queda redactado en los siguientes términos:

[...]

Dos. El apartado relativo a la señal V-24 del anexo XI, pasa a denominarse “Grúa de servicio de auxilio en vías públicas” y se modifica de la siguiente manera:

[...].”

Por otra parte, se considera que debe trasladarse el contenido del anexo I del proyecto que incluye la imagen de la “Placa de vehículo autorizado al auxilio en vías públicas” al primer párrafo del apartado 2.a) del anexo XI del Reglamento General de Vehículos, dado que debe incorporarse a dicha norma sustituyendo la imagen existente (y no como anexo del proyecto de real decreto). Por ello, se propone la siguiente redacción:





“Las placas de los vehículos de auxilio registrados en la Dirección General de Tráfico [...] serán de material de plástico o metálico de alta resistencia según el diseño y características definidas en el Anexo I de este real decreto a continuación:

Placa de vehículo autorizado al auxilio en vías públicas

[imagen]”.

B) De técnica normativa y carácter formal:

1. Preámbulo

Debe eliminarse el párrafo relativo al título competencial que figura antes de la justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación, dado que ya aparece en un párrafo anterior al de la fórmula promulgatoria. Asimismo, debe eliminarse el párrafo relativo a los principios de buena regulación incluido antes de la fórmula promulgatoria, dado que ya se encuentra incluida dicha justificación en otra parte del preámbulo de forma más extensa.

2. División del texto

- En los artículos 1, 6, 12 y 13 debe eliminarse la numeración de relativa al apartado conforme a la Regla núm. 31 de las DTN que dispone *“El artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que solo haya uno; en tal caso, no se numerará.”*
- Por otra parte, los artículos 2 y 14 deben adecuarse también a la Regla núm. 31 de las DTN que establece: *“Cuando deba subdividirse un apartado, se hará en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b), c). Cuando el párrafo o bloque de texto deba, a su vez, subdividirse, circunstancia que ha de ser excepcional, se numerarán las divisiones con ordinales arábigos (1.º, 2.º, 3.º ó 1.ª, 2.ª, 3.ª, según proceda).”*

3. Artículo 4

Se sugiere la siguiente redacción del apartado 3 para una mayor claridad:

“3. Las operaciones de auxilio se llevarán a cabo siguiendo lo dispuesto en el Protocolo de Auxilio en Vías Públicas de la Dirección General de Tráfico ~~o de los competentes o lo establecido por las autoridades competentes~~ en materia de regulación y control del tráfico en el ámbito territorial que les corresponda [...]”.

4. Artículo 7.2

El artículo 7, titulado técnicos de auxilio en vías públicas, dispone:

“Artículo 7. Técnicos de auxilio en vías públicas

1. Los técnicos de auxilio en vías públicas contarán con los conocimientos exigidos para la realización de las actividades que les sean conferidas, según lo dispuesto en la normativa sectorial vigente. En particular, deberán observar lo prescrito en la legislación de prevención de riesgos laborales que les sea de aplicación.

2. Las operaciones de auxilio se realizarán de la forma más segura posible para todos los usuarios de la vía. Los técnicos de auxilio deberán desistir de realizar cualquier





actividad hasta que las condiciones no sean totalmente seguras, y siempre que la situación del tráfico lo permita, deberán situarse detrás del vehículo inmovilizado con las señales luminosas y acústicas activadas.”

Conforme la Regla núm. 26 de las DTN, *Criterios de redacción*, “Los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; [...]”.

Por ello, parece que el apartado 2 tiene mayor conexión material con el artículo 8 dedicado a las “actuaciones de auxilio”, en lugar de con los “técnicos de auxilio”. Por lo que se propone mantener solamente el contenido del apartado 1 en dicho artículo 7 y trasladar el apartado 2 a un apartado nuevo del artículo 8.

5. Artículo 9.4

Se sugiere modificar la redacción del apartado 4 de la siguiente manera para una mayor claridad:

“La inmovilización del vehículo se comunicará bien al correspondiente operador de auxilio, bien a un tercero, quien a su vez ~~lo remitirá~~ remitirá dicha comunicación, preferiblemente por medios telemáticos, al punto de acceso nacional en materia de tráfico y movilidad.”

6. Puntuación y revisión ortográfica

Debieran revisarse los siguientes aspectos:

- La puntuación del preámbulo. Por ejemplo, debe corregirse “*grúas de auxilio en carretera. estos preceptos...*”
- El artículo 8.2: “*Si precisaran de un servicio de auxilio, deberán abandonar lo antes posible [...]*”.

7. Cita de normas

Debe citarse de la siguiente manera la “Ley 6/2014, de 7 de abril” en el párrafo 4º del preámbulo.

4. MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

Tal como exige el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, el proyecto se acompaña de una Memoria del análisis de impacto normativo, cuyo análisis da lugar a las siguientes recomendaciones:

4.1. Oportunidad de la propuesta

4.1.1. En el apartado de motivación sería conveniente que se explicasen las razones de las novedades que el proyecto incorpora a la normativa vigente. Por ejemplo, en la Memoria se indica que la norma modifica el Reglamento General de Circulación, entre otros, para eliminar la obligatoriedad de colocar el dispositivo de preseñalización de peligro en carreteras con





varios carriles para el mismo sentido de circulación, pero debiera quedar explicada la motivación de dicha novedad.

4.1.2. El apartado acerca de los principios de buena regulación debe completarse. El artículo 2.1.a) 2.º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, establece que: “Sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en el preámbulo o exposición de motivos de la norma se incluirá en la Memoria una explicación de su adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [...]”. La Memoria justifica la adecuación a los principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad, pero sería preciso justificar también la adecuación de la norma proyectada a los principios de seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

4.1.3. El apartado de análisis de alternativas no constituye sólo un análisis formal sobre el instrumento normativo necesario para alcanzar los objetivos propuestos, sino que deben considerarse asimismo alternativas de carácter material, razonando tanto distintas medidas como distinto contenido de las que puedan adoptarse. En particular, se sugiere utilizar las contribuciones que se han recibido en la fase de participación pública para razonar distintos posibles contenidos de la norma.

4.2. Análisis jurídico

Es conveniente modificar la sistemática del apartado relativo al “Análisis jurídico” de forma que incluya los siguientes aspectos de acuerdo con el artículo 26.3 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre y 2.1.b) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, en distintos subapartados:

- Fundamento jurídico y rango normativo: en este subapartado se incluirá una justificación del fundamento jurídico y rango normativo del proyecto.
- Relación con otras normas de derecho interno: en este subapartado se analizará sucintamente la inserción de la norma proyectada en el ordenamiento jurídico español, desde un punto de vista formal y material, examinando sus relaciones con las demás normas de derecho nacional y, en particular, conforme lo señalado en el apartado 3.2. del presente informe.
- Relación con las normas del derecho de la Unión Europea: en este subapartado podría mencionarse la coherencia de la norma con la normativa y estrategias europeas en la materia conforme lo señalado en el apartado 3.3 del presente informe.
- Entrada en vigor: se debería incluir una explicación justificativa de la entrada en vigor inmediata de la norma proyectada, justificándola de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley del Gobierno.
- Derogación de normas, que sería necesario adaptar si se siguiese lo recomendado en el apartado 3.4 del presente informe.





4.3. Descripción de la tramitación

La Memoria deberá cumplir en todo lo posible las determinaciones del artículo 2.1.i) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, por lo que sería preciso incluir tanto la referencia a las consultas realizadas y observaciones recibidas en los trámites de consulta y de audiencia e información pública, sino como su resultado y su reflejo, en su caso, en el texto del proyecto.

Asimismo, se deberán precisar todos los trámites efectivamente realizados y los informes emitidos en la elaboración del proyecto normativo, así como la fecha de emisión y el resultado y reflejo, en su caso, en el texto del proyecto. Igualmente, se recomienda incluir la fundamentación jurídica de los informes solicitados, especificando si se trata de informes preceptivos o facultativos.

4.4. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias

Conforme a lo dispuesto en el artículo 26. 3 c) de la Ley del Gobierno la Memoria deberá contener un apartado en el que se incluya un “Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias”.

En este mismo sentido, la regla número 42.b) 2º de las Directrices de técnica normativa establece que se incluirán en una disposición final, entre otros aspectos, “Las disposiciones o competencias aplicables del ordenamiento autonómico, citando de forma concreta, en lo que se refiere a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, el título competencial habilitante. Cuando se produzca una concurrencia de títulos competenciales que fundamentan la norma, deberá especificarse a cuál de ellos responde cada uno de los artículos. Deberá citarse el artículo 149.1 (más el ordinal correspondiente) de la Constitución que atribuye la competencia de que se trate y, cuando este comprenda varias materias de diferente alcance, deben especificarse los preceptos concretos que se dictan al amparo de una u otra competencia estatal.”.

Podría tenerse en consideración a estos efectos lo indicado en el apartado 3.5 de este informe.

4.5. Impacto económico

En el resumen ejecutivo de la Memoria se indica que “la norma tiene efectos positivos sobre la competencia”; sin embargo, no se realiza un análisis sobre el impacto en la competencia en el cuerpo de la Memoria.

Por ello, en el apartado sobre el impacto económico debe incluirse un subapartado sobre el impacto en la competencia valorando si la norma introduce barreras geográficas a la libre circulación de productos y servicios dado que se establecen requisitos para el acceso a una actividad económica y su ejercicio. A estos efectos, deberá tenerse en cuenta lo señalado en el informe solicitado a la Comisión Nacional de los Mercados de la Competencia.

Cabe recordar que el Consejo de Estado ha señalado en anteriores ocasiones que “es necesario que los análisis que se efectúan en las memorias que acompañan a los textos





normativos en proyecto contengan una adecuada valoración de sus diferentes impactos que ofrezcan, antes que meras previsiones más o menos fundadas sobre sus posibles efectos beneficiosos, rigurosos análisis sobre su incidencia en el concreto sector de actividad social y económico sobre el que se proyectan” (Dictamen 1064/2013, de 28 de noviembre de 2013).

4.6. Impacto presupuestario

La Memoria identifica que la norma supone nuevos gastos y los cuantifica en 26.000 euros anuales (si bien, a raíz de otros datos aportados al respecto, parece deducirse que el carácter de anual correspondería solo a los costes de mantenimiento del registro informático del Auxilio en Vías Públicas por importe de 6.000 euros).

Debería ampliarse este análisis e indicar si el nuevo gasto puede ser asumido con los créditos disponibles en el ministerio, identificando las partidas presupuestarias afectadas, o, en caso de que resulte necesaria una modificación presupuestaria, determinando su forma de financiación. Asimismo, debiera indicarse si se genera un impacto en otros ministerios y entidades del sector público estatal y los efectos, en su caso, en otras Administraciones Públicas.

4.7. Análisis de las cargas administrativas

La Memoria incluye un apartado 4.3. dedicado al análisis de las cargas administrativas. Sin embargo, el análisis ofrecido mezcla aspectos relativos al impacto económico y a los efectos en las cargas administrativas y convendría distinguir entre ambos dada su distinta naturaleza.

A este respecto se puede seguir el Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General del Estado de septiembre de 2014, en el que se distingue entre:

- *Los costes económicos directos*, que son el resultado de una concreta y directa obligación de transferir una cantidad de dinero al Gobierno o Autoridad competente. P. ej. las tasas para solicitar un permiso sería un coste económico derivado de la normativa-.
- *Los costes estructurales a largo plazo*, equivalentes a los costes de oportunidad o a los impactos positivos y negativos que la normativa puede tener sobre la competitividad. Es decir, las consecuencias estructurales a largo plazo para la empresa derivadas de la regulación.
- *Los costes de cumplimiento*, que son aquellos derivados del cumplimiento de la normativa, con la excepción de los costes económicos directos y las consecuencias estructurales a largo plazo.

En el contexto del Método de Costes Estándar, los costes de cumplimiento aún pueden dividirse en “costes sustantivos de cumplimiento” y “costes administrativos”, siendo estos últimos aquellos que están relacionados con la tramitación administrativa y que se imponen a las empresas como consecuencia de la regulación.

Dentro de los costes administrativos están las cargas administrativas, que son los costes que la empresa debe soportar como consecuencia del cumplimiento de un requisito





normativo. Las cargas administrativas son así un subconjunto de los costes administrativos, puesto que éstos engloban también las actividades administrativas que las empresas continuarían realizando si se derogase la normativa.

En suma, parece que se deberían identificar las cargas administrativas que incorpora la norma proyectada, según el concepto previamente dado y cuantificar el coste económico de las que introduce, suprime o modifica con respecto a la regulación existente. Dicha cuantificación se realiza mediante la aplicación del “Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas”, expuesto en el Anexo V de la Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

4.8. Evaluación ex post

La Memoria incluye un apartado sobre este aspecto en el que recoge lo siguiente: *“La Ley 50/1997, de 27 de noviembre en su artículo 25.2, determina la obligación de someterse a un análisis sobre los resultados de la aplicación del presente real decreto, atendiendo fundamentalmente al coste que supone para la Administración o los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos. La Dirección General de Tráfico realizará el análisis de aplicación en los próximos años para determinar la eficacia de la norma.”*

El Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa establece en su artículo 3.2 que *“los Departamentos ministeriales evaluarán las normas propuestas por cada uno de ellos que hayan sido seleccionadas para su evaluación «ex post», en los términos y plazos previstos en su Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Se analizará, en todo caso:*

- a) La eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación.*
- b) La eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias o haberlo sido en menor grado.*
- c) La sostenibilidad de la disposición, considerando los efectos de la norma no previstos directamente por ella que puedan llegar a comprometer su viabilidad futura.*
- d) Los resultados de la aplicación de la norma, en función del criterio por el que fue sometida a evaluación.”*

Por ello se considera necesario completar el apartado relativo a la evaluación ex post con las siguientes cuestiones: 1) Una definición clara de los objetivos y fines de la norma; 2) Plazos para evaluar la norma de forma concreta; 3) Términos de evaluación e informes previos a solicitar, en su caso.

EL DIRECTOR DE LA OFICINA
DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA

Ramón Sánchez Puente

SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

