Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 21 de marzo de 2024*

«Procedimiento prejudicial — Transportes — Transportes por carretera — Directiva 2006/126/CE — Permiso de conducción — Condiciones de expedición o de renovación — Normas mínimas relativas a la aptitud física y mental — Visión — Anexo III, punto 6.4 — Principio de proporcionalidad — Persona que no cumple la norma relativa al campo visual — Dictamen favorable a la aptitud para conducir emitido por expertos médicos — Margen de apreciación en un caso individual a falta de excepción expresa»

En el asunto C-703/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), mediante resolución de 16 de noviembre de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de noviembre de 2022, en el procedimiento entre

WU

y

Directie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por el Sr. N. Piçarra, Presidente de Sala, y los Sres. N. Jääskinen (Ponente) y M. Gavalec, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. K. Bulterman y M. H. S. Gijzen, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. A. Nijenhuis, P. Messina y G. Wilms, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del punto 6.4 del anexo III de la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, sobre el permiso de conducción (DO 2006, L 403, p. 18), en su versión modificada por la Directiva 2009/113/CE de la Comisión, de 25 de agosto de 2009 (DO 2009, L 223, p. 31) (en lo sucesivo, «Directiva 2006/126»).

2 Esta petición de decisión prejudicial se ha presentado en el contexto de un litigio entre WU y la directie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) (Dirección de la Oficina Central de Permisos de Conducción, Países Bajos), en relación con resoluciones de esta por la que se deniega la solicitud de declaración de aptitud física y mental de WU para la conducción de vehículos de motor, en concreto, de vehículos de las categorías C y CE, presentada en el marco de la renovación del permiso de conducción de WU, y por la que se deniega la expedición a este último de otro permiso de conducción, geográficamente limitado a los Países Bajos.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 Los considerandos 8 y 9 de la Directiva 2006/126 enuncian:

«(8) Para cumplir ciertos imperativos de seguridad vial es necesario fijar las condiciones mínimas de expedición de los permisos de conducción. Hay que proceder a una armonización de las normas relativas a los exámenes que deben realizar los conductores y a la concesión del permiso de conducción. A tal fin, hay que definir los conocimientos, aptitudes y comportamientos relacionados con la conducción de vehículos de motor, estructurar el examen de conducción en función de dichos conceptos y volver a definir las normas mínimas de aptitud física y mental para la conducción de dichos vehículos.

(9) Cuando se expida el permiso de conducción y, posteriormente, con regularidad, los conductores de vehículos de transporte de personas o mercancías deben probar que cumplen las normas mínimas relativas a la aptitud física y mental para la conducción. Este control periódico con arreglo a las normas nacionales del cumplimiento de las normas mínimas contribuirá a alcanzar la libre circulación de personas, evitar falseamientos de la competencia y tomar mejor en consideración la responsabilidad concreta de los conductores de esos vehículos. Los Estados miembros deben poder exigir revisiones médicas para garantizar que se reúnen las condiciones físicas y mentales mínimas para poder conducir otros vehículos de motor. Por motivos de transparencia, dichas revisiones deben coincidir con la renovación del permiso de conducción y estar, por lo tanto, determinadas por la duración del período de validez del permiso.»

4 El artículo 1, apartado 1, de dicha Directiva dispone:

«Los Estados miembros establecerán el permiso de conducción nacional según el modelo comunitario que figura en el anexo I, de conformidad con lo dispuesto en la presente Directiva. El signo distintivo del Estado miembro que expida el permiso figurará en el emblema que aparece en la página 1 del modelo de permiso de conducción comunitario.»

5 A tenor del artículo 2, apartado 1, de la citada Directiva:

«Los permisos de conducción expedidos por los Estados miembros serán reconocidos recíprocamente.»

6 El artículo 4 de la misma Directiva está redactado en los siguientes términos:

«1. El permiso de conducción previsto en el artículo 1 autorizará a conducir vehículos de motor de las categorías que se definen a continuación. Podrán expedirse a partir de la edad mínima indicada para cada categoría. […]

[…]

4. automóviles:

– el término "automóvil" designará aquellos vehículos de motor, utilizados generalmente para transportar por carretera personas o cosas o para remolcar por carretera vehículos utilizados en el transporte de personas o cosas. Este término incluye a los trolebuses, es decir, los vehículos conectados a una línea eléctrica y que no circulan sobre raíles. No incluye a los tractores agrícolas y forestales;

[…]

f) Categoría C:

automóviles distintos de los de las categorías D1 o D cuya masa máxima autorizada exceda de 3 500 kg y hayan sido diseñados y construidos para el transporte de un máximo de ocho pasajeros sin incluir el conductor; los automóviles de esta categoría que se puedan conducir con un permiso de la categoría C podrán llevar enganchado un remolque cuya masa máxima autorizada no exceda de 750 kg.

g) Categoría CE:

– sin perjuicio de las normas de homologación para los vehículos correspondientes, conjuntos de vehículos acoplados compuestos por un vehículo tractor incluido en la categoría C y un remolque o semirremolque cuya masa máxima autorizada exceda de 750 kg.

[…]»

7 El artículo 7 de la Directiva 2006/126 dispone:

«1. La expedición del permiso de conducción estará subordinada a las condiciones siguientes:

a) haber aprobado una prueba de control de aptitud y comportamiento, una prueba de control de conocimientos, así como cumplir determinadas normas médicas, con arreglo a lo dispuesto en los Anexos II y III;

[…]

3. La renovación del permiso de conducción a la expiración de su validez administrativa estará sujeta a las siguientes condiciones:

a) el respeto continuado de las normas mínimas de aptitud física y mental para conducir que figuran en el anexo III para los permisos de conducción de las categorías C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E; y

[…]».

8 El anexo III de dicha Directiva, titulado «Normas mínimas relativas a la aptitud física y mental para la conducción de vehículos de motor», dispone:

«Definiciones

1. Con arreglo al presente Anexo, los conductores se clasificarán en dos grupos:

1.1. Grupo 1

conductores de vehículos de las categorías A, A1, A2, AM, B, B1 y BE.

1.2. Grupo 2

conductores de vehículos de las categorías C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 y D1E.

[…]

Reconocimiento médico

[…]

4. Grupo 2

Los candidatos deberán pasar un reconocimiento médico antes de la expedición inicial de un permiso; posteriormente, se comprobará que los conductores se ajustan a lo estipulado en el sistema nacional correspondiente en vigor en el Estado miembro de residencia normal cada vez que renueven su permiso de conducción.

5. En el momento de la expedición de un permiso de conducción o de cualquier renovación posterior, los Estados miembros podrán exigir normas más rígidas que las mencionadas en el presente anexo.

Capacidad visual

6. Los candidatos a un permiso de conducción deberán someterse a las investigaciones apropiadas que garanticen que poseen una agudeza visual adecuada para la conducción de vehículos de motor. Cuando haya algún motivo para dudar de que el candidato posee una capacidad visual adecuada, deberá ser examinado por una autoridad médica competente. En este examen se deberá prestar especial [atención] a lo siguiente: agudeza visual, campo visual, visión crepuscular, deslumbramiento y sensibilidad al contraste, diplopía y otras funciones visuales que pueden afectar a la seguridad de la conducción.

Podrá considerarse la concesión de permisos de conducción a conductores del grupo 1 en "casos excepcionales" en los que no se cumpla la norma relativa al campo visual o la relativa a la agudeza visual; en tales casos, el conductor deberá ser examinado por una autoridad médica competente para demostrar que no hay ninguna otra alteración de la función visual, con inclusión del deslumbramiento, la sensibilidad al contraste y la visión crepuscular. El conductor o candidato deberá someterse además a una prueba práctica satisfactoria efectuada por una autoridad competente.

[…]

Grupo 2

6.4. Los candidatos a la expedición o renovación de un permiso de conducción deberán poseer una agudeza visual, si es preciso mediante lentes correctoras, de al menos 0,8 en el ojo que esté en mejores condiciones y de al menos 0,1 en el ojo que esté en peores condiciones. Si se utilizan lentes correctoras para alcanzar los valores de 0,8 y 0,1, la agudeza mínima (0,8 y 0,1) se deberá obtener mediante gafas cuya potencia no podrá exceder de + 8 dioptrías o bien mediante lentes de contacto. Se deberá tolerar bien la corrección.

Además, el campo visual horizontal con ambos ojos deberá ser como mínimo de 160 grados y la extensión deberá ser como mínimo de 70 grados a la izquierda y a la derecha y de 30 grados arriba y abajo. No deberá haber ningún defecto dentro del radio de los 30 grados centrales.

No deberá expedirse ni renovarse el permiso de conducción a ningún candidato o conductor que padezca de trastornos de la sensibilidad al contraste o de diplopía.

Tras una pérdida importante de visión de un ojo, deberá transcurrir un período de adaptación adecuado (por ejemplo, de seis meses) durante el que no estará permitida la conducción. Una vez transcurrido este período, la conducción se permitirá solo previo dictamen favorable de expertos de la visión y de la conducción.

[…]»

Derecho neerlandés

9 El artículo 111, apartado 1, de la Wegenverkeerswet 1994 (Ley de 1994 sobre Circulación por Carretera) dispone lo siguiente:

«Únicamente se expedirá un permiso de conducción, previa solicitud y pago de la tasa establecida al efecto, a la persona:

a) que haya alcanzado la edad mínima fijada por una disposición administrativa general para conducir un vehículo de motor de la categoría a la que se refiera la solicitud de expedición de un permiso de conducción, y

b) que, en virtud de un examen organizado por o en nombre de las autoridades conforme a las normas establecidas mediante una disposición administrativa general o en virtud de un permiso de conducción que le haya sido expedido con anterioridad o de un permiso de conducción que le haya sido expedido fuera de los Países Bajos por la autoridad competente a tal efecto y que cumpla los requisitos establecidos mediante una disposición administrativa general, disponga de un nivel suficiente de capacidad de conducción y de aptitud para conducir, o bien, si la solicitud se refiere a la expedición de un permiso válido para conducir ciclomotores, disponga de un nivel suficiente de capacidad de conducción.»

10 El artículo 97, apartado 1, del Reglement rijbewijzen (Reglamento sobre Permisos de Conducción) dispone que, previa solicitud y pago de la tasa fijada al efecto, las declaraciones de aptitud de toda persona que cumpla los requisitos establecidos por orden ministerial relativos a la aptitud física y mental para la conducción de vehículos de motor se registrarán por el CBR en el registro de permisos de conducción. El CBR notificará este registro al solicitante.

11 El artículo 1, apartado 1, de la Regeling eisen geschiktheid 2000 (Orden Ministerial de 2000 Sobre Requisitos en Materia de Aptitud; en lo sucesivo, «Orden Ministerial de 2000») tiene el siguiente tenor:

«A efectos de la presente Orden Ministerial, se entenderá por:

a) grupo 1: los permisos de conducción de las categorías A1, A2, A, B, B+E y T;

b) grupo 2: los permisos de conducción de las categorías C, C1, CE, C1E, D, D1, DE y D1E.»

12 El artículo 2 de dicha Orden Ministerial dispone:

«Los requisitos relativos a la aptitud física y mental para la conducción de vehículos de motor se determinarán de conformidad con el anexo adjunto a la presente Orden Ministerial.»

13 A tenor del anexo a la Orden Ministerial de 2000:

«[…]

Capítulo 3. Trastornos de la visión

[…]

3.3. Campos visuales

a. Grupo 1: el campo visual horizontal deberá ser como mínimo de 120 grados, la extensión deberá ser como mínimo de 50 grados a la izquierda y a la derecha. El campo visual vertical deberá ser como mínimo de 20 grados arriba y abajo. No deberá haber ningún defecto dentro del radio de los 20 grados centrales.

   Con carácter excepcional, las personas que no cumplan la norma relativa al campo visual, como en los casos de escotomas, cuadrantanopsia o hemianopsia homónima, podrán ser declaradas aptas para disponer de permisos de conducción del grupo 1. Son requisitos a tal efecto la inexistencia de otros trastornos de la visión, un dictamen favorable de un oftalmólogo y la superación de un examen de conducción (véase el punto 3.5).

   Esta excepción no se aplicará a las personas cuyo campo visual horizontal sea inferior a 90 grados.

b. Grupo 2: el campo visual horizontal binocular deberá ser como mínimo de 160 grados, la extensión deberá ser como mínimo de 70 grados a la izquierda y a la derecha. El campo visual vertical deberá ser como mínimo de 30 grados arriba y abajo. No deberá haber ningún defecto del campo visual dentro del radio de los 30 grados centrales.

3.4. Pérdida de visión de un ojo

a. Grupo 1: se producirá la incapacidad en caso de pérdida repentina de la visión de un ojo y, por lo tanto, también en caso de diplopía molesta que requiera que se cubra un ojo. Estas personas podrán ser declaradas de nuevo aptas para disponer de permisos del grupo 1 tras un período de adaptación de al menos tres meses y previo dictamen favorable de un oftalmólogo.

b. Grupo 2: en casos excepcionales, tras un período de adaptación de al menos tres meses y previo dictamen favorable de un oftalmólogo, un conductor profesional que ya sea titular de uno o varios permisos de conducción del grupo 2 podrá ser declarado nuevamente apto para obtener un permiso de conducción de las categorías C/CE o D/DE limitado geográficamente y que podrá extenderse como máximo al territorio de los Países Bajos.

Los requisitos que han de reunirse a tal efecto son un informe favorable de un oftalmólogo, una declaración del empleador redactada según el modelo establecido por el CBR y la superación de un examen de conducción (véase el punto 3.5).»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

14 Cuando tenía un año de edad, WU, nacido en 1988, sufrió un accidente que le causó una fractura de la base del cráneo y tuvo como consecuencia la limitación de su campo visual horizontal. Este trastorno se denomina «hemianopsia».

15 El 11 de julio de 2007, WU obtuvo el permiso de conducción para vehículos de motor de las categorías C y CE, contempladas en el artículo 4, apartado 4, letras f) y g), de la Directiva 2006/126.

16 Tras la adopción de la Directiva 2009/113, la norma mínima que figura en el punto 6.4 del anexo III de la Directiva 2006/126 entró en vigor el 15 de septiembre de 2009. Esta norma dispone que, para los conductores de vehículos de las categorías C y CE, el campo visual horizontal con ambos ojos deberá ser como mínimo de 160 grados.

17 De la resolución de remisión se desprende que el órgano jurisdiccional remitente no ha podido determinar, debido a la falta de elementos acreditativos, si, en la fecha en que WU obtuvo su permiso de conducción, el CBR estaba ya al corriente del trastorno de la visión de que sufría, ni cuál era, por lo tanto, la posición del CBR en relación con dicho trastorno.

18 WU trabajó durante más de diez años como conductor profesional y durante este tiempo condujo camiones sin problema alguno y sin sufrir ningún accidente, tanto en los Países Bajos como en el extranjero, recorriendo un total de más de un millón de kilómetros.

19 En el marco de una solicitud de renovación de su permiso de conducción, presentada por WU en 2016, el CBR denegó, mediante decisión de 14 de febrero de 2017, una primera solicitud de declaración de aptitud física y mental para la conducción de vehículos de motor. Pese al dictamen favorable de un oftalmólogo emitido el 11 de enero de 2017 y al informe médico de otro facultativo de 25 de agosto de 2016, el cual también declaró que WU era apto para conducir, el CBR consideró que este no cumplía la norma mínima según la cual el campo visual horizontal con ambos ojos debe ser como mínimo de 160 grados, tal como se establece en el punto 3.3, letra b), del anexo a la Orden Ministerial de 2000.

20 WU recurrió esa decisión en vía administrativa. Mediante decisión de 13 de julio de 2017, el CBR declaró infundada la reclamación presentada.

21 Contra la sentencia por la que el órgano jurisdiccional de primera instancia había declarado infundado también su recurso judicial, WU interpuso recurso de apelación. En el marco de dicho recurso, WU sostuvo que ni el punto 6.4 del anexo III de la Directiva 2006/126 ni el punto 3.3, letra b), del anexo a la Orden Ministerial de 2000 constituían normas mínimas estrictas. Por lo tanto, en su opinión, era posible que le fuera expedida una declaración de aptitud física y mental para la conducción de vehículos de motor, aunque dispusiera de un campo visual más limitado que el exigido en las citadas disposiciones.

22 Mediante sentencia de 27 de febrero de 2019, el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos) declaró infundado dicho recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia. Consideró que el punto 6.4 del anexo III de la Directiva 2006/126 constituye, en lo que respecta al campo visual requerido, una norma mínima que no admite excepciones. El punto 3.3, letra b), del anexo a la Orden Ministerial de 2000 es, en su opinión, una transposición correcta del referido punto 6.4. Dicho órgano jurisdiccional señala que, habida cuenta de que ha quedado acreditado que el campo visual horizontal con ambos ojos de WU es inferior a 160 grados y que, en consecuencia, no cumple la norma relativa al campo visual, el CBR se negó fundadamente a expedir la declaración de aptitud solicitada, pese a que dos médicos hubieran emitido un dictamen favorable a esa solicitud. Por lo tanto, considera que el CBR no podía tener en cuenta los intereses individuales de WU y hacer una excepción a su favor.

23 El 27 de agosto de 2018, WU presentó una segunda solicitud de declaración de aptitud física y mental para la conducción de vehículos de motor al objeto de obtener un permiso para conducir vehículos de las categorías C y CE en los Países Bajos. En el marco de esta segunda solicitud, el CBR consideró necesario someter de nuevo a WU a un examen de agudeza visual, que debía

realizarse por un oftalmólogo distinto del que se había pronunciado en el marco de la primera solicitud. En su informe de 11 de octubre de 2018, ese segundo oftalmólogo constató, en primer lugar, que el campo visual horizontal de WU era inferior a 160 grados; en segundo lugar, que, desde el accidente sufrido en 1989, la pérdida del campo visual era estable, y, en tercer lugar, que con ese campo visual WU ya había obtenido en dos ocasiones un dictamen favorable para la conducción de vehículos de motor. Por consiguiente, dicho oftalmólogo lo consideró apto para conducir vehículos de motor de las categorías C y CE.

24 A pesar de ello, mediante decisión de 13 de marzo de 2019, el CBR volvió a denegar a WU la declaración de aptitud solicitada, por considerar que no cumplía la norma mínima del campo visual horizontal con ambos ojos, que debía ser como mínimo de 160 grados.

25 WU recurrió esa decisión en vía administrativa. Mediante decisión de 16 de julio de 2019, el CBR declaró infundada la reclamación presentada. Según el CBR, el informe del segundo oftalmólogo muestra una pérdida en el lado izquierdo del campo visual en ambos ojos. Constata que el campo visual horizontal es inferior a 160 grados. En consecuencia, según el CBR, WU no cumple el requisito establecido en el punto 3.3, letra b), del anexo a la Orden Ministerial de 2000 ni los requisitos del punto 3.4, letra b), de dicho anexo, que, según indica, prevé la posibilidad de declarar no obstante apto para conducir un vehículo de motor a un conductor profesional que ya sea titular de uno o varios permisos de conducción del grupo 2 y que pierda repentinamente la visión de un ojo, a fin de obtener un permiso de conducción del grupo 2 limitado geográficamente al territorio de los Países Bajos, y ello tras un período de adaptación de al menos tres meses y sobre la base de un dictamen favorable de un oftalmólogo. Según el CBR, WU no es ciego de un ojo, sino que padece una hemianopsia, lo que significa que es parcialmente ciego tanto en la mitad izquierda como en la mitad derecha del campo visual. La hemianopsia de que se trata es homónima, es decir, que la pérdida del campo visual se presenta en ambos ojos en el mismo lado (izquierdo).

26 Mediante sentencia de 21 de mayo de 2021, el órgano jurisdiccional de primera instancia declaró infundado el recurso judicial interpuesto por WU contra esta última decisión. Consideró que el CBR había declarado fundadamente que el punto 3.4, letra b), del anexo a la Orden Ministerial de 2000 no era aplicable al caso de WU, ya que este no era ciego de un ojo, sino que padecía una hemianopsia homónima. El referido órgano jurisdiccional no identificó ningún motivo para considerar que dicha decisión fuese ilegítima en las circunstancias invocadas por WU —a saber, que padecía una limitación visual desde la edad de un año, había compensado la falta de un campo visual completo y estaba dotado de una vista aguda—, y ello a pesar del informe favorable del oftalmólogo de 11 de octubre de 2018. Según dicho órgano jurisdiccional, el carácter imperativo del punto 3.4, letra b), del anexo a la Orden Ministerial de 2000 no permite tener en cuenta los intereses individuales de WU.

27 WU recurrió esta última sentencia ante el Raad van State (Consejo de Estado), el órgano jurisdiccional remitente. Alega, en particular, que tres informes, elaborados por médicos diferentes, lo consideraron apto para conducir camiones. Indica que, si bien es cierto que tiene una limitación del campo visual, esta limitación existe desde su más temprana edad y la ha compensado plenamente por la manera en que observa la circulación y mueve la cabeza. WU fundamenta este punto de vista aportando una declaración de un neuropsicólogo, que expone que la manera en que WU observa la circulación está tan desarrollada que, en cuanto a la visión, puede funcionar con normalidad. Según WU, el hecho de que se autorice a una persona que padece una deficiencia visual, pero que dispone de una capacidad visual aceptable a conducir vehículos de motor de las categorías C y CE no va en contra del objetivo del régimen de

declaración de aptitud física y mental para la conducción de vehículos de motor. Sostiene que la situación de tal persona justifica que se haga una excepción al requisito que figura en el punto 3.3, letra b), del anexo a la Orden Ministerial de 2000, al igual que existe una por la pérdida de la visión de un ojo, prevista en el punto 3.4, letra b), de dicho anexo.

28 El órgano jurisdiccional remitente observa que, desde un punto de vista médico, WU no cumple la norma mínima prevista en el punto 6.4 del anexo III de la Directiva 2006/126, según la cual debe disponer de un campo visual horizontal con ambos ojos de al menos 160 grados. Sin embargo, considera que esto no demuestra que no esté capacitado para conducir vehículos de motor de las categorías C y CE. Alberga dudas sobre si procede considerar que WU es apto para conducir tales vehículos, interpretando el punto 6.4 del anexo III de la Directiva 2006/126 en el sentido de que una persona que compensa la limitación del campo visual horizontal cumple la norma mínima que establece. El órgano jurisdiccional remitente se pregunta asimismo si existe la posibilidad de aplicar el principio de proporcionalidad al adoptar una decisión sobre la renovación de un permiso de conducción, aun cuando el requisito previsto en el punto 6.4 del anexo III de la Directiva 2006/126 no prevea ninguna excepción. Indica que, además de las comprobaciones de los expertos médicos en materia de aptitud física y mental de un solicitante para la conducción de vehículos de motor, una apreciación de la proporcionalidad de la resolución que se deba adoptar podría tener en cuenta el hecho de que se haya acreditado que, anteriormente, dicho solicitante estaba en condiciones de conducir con total seguridad y que el permiso de conducción solicitado se utilice en el marco del ejercicio de una profesión. A este respecto, debe prestarse atención al artículo 15 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), que establece que toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada.

29 En estas circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el punto 6.4 del anexo III de la Directiva [2006/126], en particular la norma relativa al campo visual horizontal con ambos ojos de como mínimo 160 grados, a la luz del principio de proporcionalidad, en el sentido de que una persona que desde un punto de vista médico no cumple dicha norma, pero que, según varios expertos médicos, sí resulta efectivamente apta para conducir camiones, puede cumplir dicha norma?

2) En caso de respuesta negativa, ¿existe margen, en el marco de la Directiva [2006/126], para un examen de la proporcionalidad en el caso concreto, aun cuando la norma establecida en el punto 6.4 del anexo III de dicha Directiva no prevé ninguna excepción para tales supuestos?

3) En caso de respuesta afirmativa, ¿qué circunstancias pueden resultar pertinentes a la hora de examinar si, en un caso concreto, puede establecerse una excepción a la norma relativa al campo visual, fijada en el punto 6.4 del anexo III de la Directiva [2006/126]?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

30 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el punto 6.4 del anexo III de la Directiva 2006/126, leído a la luz del principio de proporcionalidad y del artículo 15 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que, en un caso concreto, pueda considerarse que una persona que desde el punto de vista médico no cumple el requisito que establece —según el

cual, los conductores del grupo 2, a saber, de vehículos de las categorías C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 y D1E, deben tener un campo visual horizontal con ambos ojos como mínimo de 160 grados— cumple ese requisito si, según varios expertos médicos, es efectivamente apta para conducir vehículos de motor de una de estas categorías.

31 A este respecto, debe recordarse que la Directiva 2006/126, como resulta de su considerando 8, procede a una armonización mínima de los requisitos de expedición del permiso de conducción previsto en su artículo 1. Estos requisitos se definen concretamente en los artículos 4 y 7 de la Directiva y atañen, entre otros aspectos, a la edad mínima necesaria, la aptitud para la conducción de un vehículo de motor, las pruebas que el candidato debe aprobar y la residencia de este en el territorio del Estado miembro que expida el permiso. Además, con arreglo al artículo 2, apartado 1, de la referida Directiva, los permisos de conducción expedidos por los Estados miembros serán reconocidos recíprocamente.

32 En virtud del artículo 7, apartado 1, letra a), de la Directiva 2006/126, el permiso de conducción solo se expide a los candidatos que hayan aprobado una prueba de control de aptitud y comportamiento y una prueba de control de conocimientos y que cumplan determinadas normas mínimas de aptitud física y mental, con arreglo a lo dispuesto en los anexos II y III de dicha Directiva. Por otra parte, el artículo 7, apartado 3, letra a), de la referida Directiva establece que la renovación del permiso de conducción estará sujeta al respeto de esas normas mínimas de aptitud física y mental en el caso de los titulares de permisos de conducción de vehículos de las categorías C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 y D1E. Así pues, estas disposiciones están formuladas en términos imperativos.

33 Procede señalar que el punto 6.4, párrafo segundo, del anexo III de la Directiva 2006/126, que establece, en su versión francesa, que «le champ visuel horizontal des deux yeux ne doit pas être inférieur à 160°» (el campo visual horizontal con ambos ojos deberá ser como mínimo de 160 grados) también está redactado en términos imperativos. Si bien, como ha señalado la Comisión Europea, esta disposición contiene en algunas versiones lingüísticas de dicha Directiva, tales como las versiones alemana («sollte»), inglesa («should») y finesa («olisi oltava»), un verbo menos restrictivo que en la versión francesa, otras versiones lingüísticas, como las versiones española («deberá»), italiana («deve»), neerlandesa («dient») y portuguesa («deve»), utilizan también un verbo de obligación.

34 No obstante, según reiterada jurisprudencia, la formulación utilizada en determinadas versiones lingüísticas de una disposición del Derecho de la Unión no puede constituir la única base para la interpretación de dicha disposición ni se le puede reconocer carácter prioritario frente a otras versiones lingüísticas. En efecto, la necesidad de una aplicación y, por ende, de una interpretación uniformes de un acto de la Unión excluye que este sea considerado de manera aislada en una de sus versiones y exige, por el contrario, que sea interpretado en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en la que se integra a la luz, en particular, de las versiones adoptadas en todas las lenguas (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de noviembre de 1969, Stauder, 29/69, EU:C:1969:57, apartados 2 y 3; de 30 de junio de 2022, Allianz Elementar Versicherung, C-652/20, EU:C:2022:514, apartado 36, y de 18 de enero de 2024, Regionalna direktsia Avtomobilna administratsia Pleven, C-227/22, EU:C:2024:57, apartado 43).

35 Por lo que respecta a la estructura general de la Directiva 2006/126, procede observar que el punto 6.4 de su anexo III no menciona ninguna excepción al requisito previsto para los conductores del grupo 2, definido en el punto 1.2 de este anexo, de tener un campo visual

horizontal con ambos ojos como mínimo de 160 grados, mientras que en el punto 6, párrafo segundo, de dicho anexo se prevé una excepción para los conductores del grupo 1 que no cumplan las normas relativas a la agudeza visual y al campo visual.

36 A falta de una excepción similar para los conductores del grupo 2, estos deberán cumplir siempre los requisitos relativos a la agudeza visual y al campo visual cuando soliciten un nuevo permiso de conducción o la renovación de un permiso de conducción existente.

37 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el legislador de la Unión ha establecido dos categorías de conductores en función del gálibo del vehículo, del número de pasajeros transportados y de la mayor o menor responsabilidad que, por consiguiente, implica la conducción de estos vehículos. En efecto, las características de los vehículos de que se trata — tales como el tamaño, el peso o la maniobrabilidad de los mismos— justifican que existan requisitos diferentes para la expedición del correspondiente permiso de conducción (sentencia de 22 de mayo de 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, apartado 83).

38 Además, la situación contemplada en el punto 6.4, párrafo cuarto, del anexo III de la Directiva 2006/126, que, como excepción, debe interpretarse de manera estricta, es distinta de la de una limitación del campo visual horizontal con ambos ojos. Según esta disposición, tras una pérdida importante de la visión de un ojo, una vez transcurrido un período de adaptación y previo dictamen favorable de expertos de la visión y de la conducción, es posible considerar de nuevo a una persona apta para conducir. Sin embargo, una pérdida importante de visión de un ojo no implica necesariamente una limitación del campo visual horizontal con ambos ojos, por lo que las situaciones de los conductores contemplados no son comparables.

39 En lo que atañe a la finalidad de la Directiva 2006/126, esta procede, como se desprende de su considerando 8, a una armonización mínima de los requisitos de expedición del permiso de conducción establecido en su artículo 1, armonización que tiene por objeto, en particular, establecer las condiciones previas necesarias para el reconocimiento recíproco de dicho permiso y persigue también el objetivo de la citada Directiva de contribuir a mejorar la seguridad de la circulación vial (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de enero de 2024, Regionalna direktsia Avtomobilna administratsia Pleven, C-227/22, EU:C:2024:57, apartado 27 y jurisprudencia citada). El referido considerando 8 enuncia a este respecto que, para cumplir ciertos imperativos de seguridad vial, es necesario fijar las condiciones mínimas de expedición de los permisos de conducción y que hay que proceder a una armonización de las normas relativas a los exámenes que deben realizar los conductores y a la concesión del permiso de conducción.

40 Las normas mínimas relativas a la aptitud física y mental para la conducción de vehículos de motor enunciadas en el anexo III de la Directiva 2006/126 se establecieron para cumplir ciertos imperativos de seguridad vial, conforme al artículo 91 TFUE, apartado 1, letra c) (sentencia de 22 de mayo de 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, apartado 58).

41 Al fijar, en su anexo III, para los conductores del grupo 2 previsto en él, un umbral mínimo de campo visual horizontal con ambos ojos, la Directiva 2006/126 pretende mejorar la seguridad vial y responde así a un objetivo de interés general de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de mayo de 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, apartado 51).

42 En este contexto, ha de recordarse que, para garantizar la seguridad vial, es esencial que las personas a las que se concede un permiso de conducir tengan las capacidades físicas necesarias, en especial de visión, dado que las deficiencias físicas pueden tener consecuencias importantes. Es

notorio, en efecto, que la visión cumple una función esencial para la conducción de vehículos de motor y, por ello, cuanto más reducida es esa función, más necesario resulta tener en consideración las exigencias propias de la seguridad vial (sentencia de 22 de mayo de 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, apartado 54).

43 Pues bien, como ha subrayado la Comisión, reconocer cierto margen de apreciación para permitir, en un caso concreto, considerar apta para conducir a una persona que desde un punto de vista médico no cumple el requisito previsto en el punto 6.4 del anexo III de la Directiva 2006/126, pero que, según varios expertos médicos, es efectivamente apta para conducir camiones, podría dar lugar a enfoques diferentes de un Estado miembro a otro, lo que podría menoscabar los objetivos de la referida Directiva.

44 Es preciso añadir que la existencia de dictámenes favorables sobre la aptitud para la conducción, emitidos por médicos oftalmólogos, tampoco puede justificar la inaplicación, en un caso concreto, del requisito previsto en el punto 6.4 del anexo III de la Directiva 2006/126, en la medida en que del considerando 9 y del artículo 7, apartado 3, letra a), de dicha Directiva se desprende inequívocamente que el interesado está obligado a aportar la prueba de que cumple la norma mínima que figura en el párrafo segundo de este punto 6.4, y no la de la referida aptitud, y que los dictámenes o informes oftalmológicos no pueden paliar la falta de tal prueba.

45 Así pues, habida cuenta de la estructura general y de la finalidad de la Directiva 2006/126, el punto 6.4, párrafo segundo, de su anexo III no puede interpretarse en el sentido de que es posible establecer una excepción a favor de los conductores del grupo 2 que desde un punto de vista médico no cumplen el requisito establecido por dicha disposición, pero que, según varios expertos médicos, son efectivamente aptos para conducir vehículos de una de las categorías de ese grupo.

46 Por lo que respecta a la apreciación de la proporcionalidad de la resolución que proceda adoptar sobre la renovación de un permiso de conducción en un caso concreto, el órgano jurisdiccional remitente subraya que, además de las apreciaciones de los expertos sobre la aptitud para conducir de un solicitante, es posible tener en cuenta el hecho de que haya quedado acreditado que, anteriormente, ese solicitante podía conducir con plena seguridad y que ese permiso de conducción se utilizaba en el marco del ejercicio de una profesión, habida cuenta del artículo 15 de la Carta, que establece que toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada.

47 A este respecto, el legislador de la Unión, que dispone de una amplia facultad de apreciación cuando se trata de evaluaciones complejas de carácter médico como las controvertidas en el litigio principal, ya ha llevado a cabo la ponderación entre los imperativos de seguridad vial, por una parte, y otros derechos e intereses, incluidos la movilidad para todos y el acceso a la profesión de conductor, por otra parte, esforzándose por limitar en lo posible toda vulneración de los derechos de las personas aquejadas de una deficiencia visual (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de mayo de 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, apartados 52 y 62). De este modo, adoptó las normas previstas por la Directiva 2006/126, habida cuenta, en particular, de las conclusiones del informe «New standards for the visual functions of drivers» citado por el órgano jurisdiccional remitente y publicado en mayo de 2005 por el Grupo de Trabajo Visión, creado por el Comité del Permiso de Conducción instituido en virtud del artículo 9 de dicha Directiva.

48 Pues bien, procede señalar que el punto 6.4, párrafo segundo, del anexo III de la Directiva 2006/126 establece, como se desprende de los apartados 33 a 45 de la presente sentencia, un requisito inequívoco según el cual el campo visual horizontal con ambos ojos debe ser como mínimo de 160 grados.

49 En estas circunstancias, no resulta posible una interpretación de dicha disposición que permita, en un caso concreto, separarse de la norma clara que establece ese valor mínimo (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de mayo de 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, apartado 71).

50 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el punto 6.4 del anexo III de la Directiva 2006/126, leído a la luz del principio de proporcionalidad y del artículo 15 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que, en un caso concreto, pueda considerarse que una persona que desde el punto de vista médico no cumple el requisito que establece —según el cual, los conductores del grupo 2, a saber, de vehículos de las categorías C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 y D1E, deben tener un campo visual horizontal con ambos ojos como mínimo de 160 grados— cumple ese requisito si, según varios expertos médicos, es efectivamente apta para conducir vehículos de motor de una de estas categorías.

Costas

51 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Octava) declara:

El punto 6.4 del anexo III de la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, sobre el permiso de conducción, en su versión modificada por la Directiva 2009/113/CE de la Comisión, de 25 de agosto de 2009, leído a la luz del principio de proporcionalidad y del artículo 15 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

debe interpretarse en el sentido de que

se opone a que, en un caso concreto, pueda considerarse que una persona que desde el punto de vista médico no cumple el requisito que establece —según el cual, los conductores del grupo 2, a saber, de vehículos de las categorías C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 y D1E, deben tener un campo visual horizontal con ambos ojos como mínimo de 160 grados— cumple ese requisito si, según varios expertos médicos, es efectivamente apta para conducir vehículos de motor de una de estas categorías.

Firmas