

Especialidades de la caducidad en el procedimiento sancionador en materia de transportes terrestres

por Rafael Alonso Martínez

Abogado

Introducción

Supóngase que hoy, 1 de abril de 2002, un transportista es interceptado por un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que tenga encomendada la vigilancia del transporte, y se le hace entrega de un boletín de denuncia por circular presentando exceso de horas en el disco diagrama. Supóngase, igualmente, que, con posterioridad, el 16 de junio de 2002, nuestro transportista recibe la notificación del Acuerdo de Iniciación, dictado por el órgano competente el anterior 30 de mayo de 2002.

Si se hiciera una interpretación escrupulosa y literal del Reglamento de la Ley de Transportes Terrestres (Real Decreto 1211/1990), en el ejemplo expuesto sólo se produciría la caducidad del expediente, por transcurso del plazo máximo para resolver, a partir del 30 de mayo de 2003. Sin embargo, en las siguientes líneas, se razonará cómo una interpretación conjunta de la jurisprudencia recaída y de este Reglamento, en relación con la legislación general sobre el procedimiento administrativo común, permite concluir que, en nuestro ejemplo, llegado el 1 de octubre de 2002, sin haber recibido notificación de la resolución sancionadora, se producirá el archivo de las actuaciones e, incluso, la imposibilidad de incoar un nuevo procedimiento por haber prescrito la infracción, con lo que la conducta de este transportista quedaría completamente impune.

La caducidad del procedimiento y sus efectos.

Ha de comenzarse por matizar que, existiendo también la posibilidad de caducidad de los procedimientos iniciados a solicitud del interesado por causa imputable al mismo, cuando en este trabajo se aluda a la caducidad, sólo se estará haciendo referencia a la producida en procedimientos iniciados de oficio por la Administración – como los sancionadores – y por causa imputable a la misma.

La caducidad del procedimiento es definida por la Sentencia de 13 de junio de 1988 (Ar. 5332) como un modo anormal de terminación del procedimiento administrativo, determinado por su paralización durante el tiempo establecido por no haber tenido lugar actos procesales por parte del órgano al que corresponde impulsar su prosecución.

El concepto de caducidad del procedimiento está estrechamente vinculado al plazo máximo para resolver un procedimiento y notificar dicha resolución, al que se refiere el artículo 42 de la Ley 30/1992. Se produce la caducidad cuando, entre la iniciación del procedimiento y la notificación de la resolución del mismo, transcurre ese plazo máximo.

El término inicial de ese plazo, en los procedimientos sancionadores, es el de la fecha de dictado del acuerdo de iniciación del expediente o procedimiento, según dispone el artículo 42.3.a de la Ley 30/1992. Será esa fecha, y no la del registro de salida ni la de notificación del acuerdo, la que servirá de *dies a quo* para el cómputo del plazo. El término final, en cambio, es el de la efectiva notificación de la resolución al interesado, sin importar que en la resolución figure que ésta ha sido dictada dentro del plazo máximo de resolución. Ello es así porque la Ley habla de un plazo máximo para resolver y notificar la resolución, no sólo para resolver. En todo caso, ha de tenerse en cuenta que el intento de notificación debidamente acreditado, se asimila a la efectiva notificación, por aplicación del artículo 58.4 de la misma Ley 30/1992.

Para que se produzca la caducidad del procedimiento no es necesario que entre la iniciación y la notificación de la resolución se dé una absoluta inactividad en la tramitación del expediente. Lo único relevante es que la resolución no sea notificada en el plazo fijado. Aunque en la tramitación se hayan cumplido diligentemente otros trámites como el de conceder audiencia al interesado con puesta de manifiesto al interesado, o la notificación de la propuesta de resolución, basta simplemente un retraso final en la notificación de la resolución para que, inexorablemente, se llegue a la caducidad.

El efecto que produce la caducidad de los procedimientos sancionadores es el archivo de las actuaciones; sin embargo, ello no impide al órgano competente iniciar un nuevo procedimiento por los mismos hechos si la infracción todavía no ha prescrito. El plazo de prescripción de las infracciones se computa desde la fecha de su comisión y, según dispone el artículo 92.3 de la Ley, los procedimientos caducados no interrumpen ese plazo de prescripción. Es decir, que si se ha producido el archivo de unas actuaciones por caducidad, a efectos de la prescripción, ese procedimiento caducado no tiene consecuencia alguna, es como si nunca hubiera existido. De modo que si todavía no ha prescrito la infracción, la Administración podrá iniciar un nuevo procedimiento sancionador.

El plazo de caducidad de los procedimientos sancionadores en materia de transportes terrestres y su relación con la legislación sobre procedimiento administrativo común.

El régimen sancionador específico en materia de transportes terrestres está regulado en los artículos 138 a 146 de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y en los artículos 193 a 221 del Reglamento que desarrolla dicha Ley, aprobado por Real Decreto 1211/1990. Dentro de este último, se dedica el Capítulo IV – artículos 203 a 216 – al procedimiento concreto por el que se han de tramitar los expedientes sancionadores en esta materia, conteniéndose ciertas reglas específicas.

Entre ellas, en relación con la cuestión de la caducidad aquí abordada, aparece el artículo 205, cuyo primer apartado dispone:

El plazo máximo para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador será de un año desde la fecha de su iniciación, siendo de aplicación, si se sobrepasase dicho plazo, lo previsto en el punto 4 del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El reglamento fija, por tanto, el plazo máximo para dictar y notificar resolución, o lo que es lo mismo, el plazo de caducidad, en un año. La remisión al artículo 43.4 de la Ley 30/1992 ha de entenderse referida al artículo 44.2 de la misma norma, que prevé que:

En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92.

No es que la remisión que efectúa el Reglamento sea errónea, sino que la causa reside en que, como es sabido, la Ley 30/1992, fue modificada por la Ley 4/1999. El reglamento de transportes, que data de 1990, fue adaptado a la Ley 30/1992, dos años después de la entrada en vigor de dicha norma, a medio del Real Decreto 1772/1994. Sin embargo, el reglamento no ha sido todavía adaptado a las modificaciones que la Ley 4/1999 operó sobre la Ley 30/1992. Esa es la razón de la descoordinación en la remisión a la Ley 30/1992, pero, además, esa falta de adecuación a la vigente normativa sobre procedimiento administrativo común es la causa, también, de la imposibilidad de aplicar el plazo de caducidad de un año previsto por el artículo 205 del Reglamento.

Esa imposibilidad viene motivada por la actual redacción del artículo 42.2 de la Ley 30/1992, fruto también de las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999.

Ese precepto comienza estableciendo que *el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento*; en nuestro caso el de un año fijado por el Reglamento de transportes. Sin embargo, a continuación, impone este artículo 42.2 un límite de carácter formal cuando expresa que *este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea*.

Evidentemente, el Reglamento de transportes carece de rango legal para poder establecer un plazo superior a seis meses. El lugar adecuado para ello sería el articulado de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres, pero no el Reglamento que la desarrolla por expresa prohibición del artículo 42.2 citado.

Oponiéndose, así, el plazo fijado por el artículo 205 del Reglamento a una norma posterior en el tiempo y de rango superior, es claro que de manera alguna puede sostenerse la validez de dicho plazo.

Si hubiera de entenderse que dicho artículo reglamentario ha sido tácitamente derogado por la Ley 4/1999, nos encontraríamos con que el plazo de caducidad en los procedimientos sancionadores de transportes sería de tan solo tres meses, pues ese es el plazo que fija el artículo 42.3 de la Ley 30/1992 para los procedimientos cuyas normas reguladoras no fijen un plazo máximo; lo cual sucedería en el sector de los transportes terrestres tras la derogación tácita del artículo 205.1 de su Reglamento.

Sin embargo, las previsiones de la propia Ley 4/1999 en relación con el derecho transitorio, impiden acoger ese exiguo plazo de tres meses. Su Disposición Transitoria Primera indica que, cuando las normas reglamentarias preexistentes a esa Ley 4/1999 hubieran establecido un plazo de duración del procedimiento superior a seis meses, se entenderá que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución será, precisamente, de seis meses.

Así pues, el plazo de caducidad de un año del artículo 205 del Reglamento de transportes no es tal, sino que es de seis meses. Como quiera que el artículo 145 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres no prevé distintos plazos de prescripción de las infracciones en función de su carácter de muy graves, graves o leves, sino que establece un único plazo de prescripción, de tres meses, común para todas ellas, nos encontramos con que la consecuencia obligada de toda caducidad de un procedimiento sancionador de transportes va a ser el archivo, con carácter definitivo, de las actuaciones, sin posibilidad de incoar un nuevo procedimiento porque cualquier infracción, con independencia de su grado de gravedad, siempre habrá prescrito durante la tramitación del procedimiento caducado que, como se expuso, no interrumpe la prescripción de las infracciones.

Cómputo del plazo de caducidad. La Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 2001 en relación con la fecha inicial de cómputo en supuestos de denuncias por los agentes.

Pero existen más circunstancias que inciden en el plazo de caducidad del procedimiento sancionador en materia de transportes. Es lo que sucede con el término inicial de ese cómputo que ha sido modificado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en un caso muy determinado, que se expone a continuación.

Como se dejó dicho con anterioridad, el cómputo del plazo de caducidad se inicia a partir de la iniciación del procedimiento, momento que se concreta en la fecha de dictado – no de notificación – del acuerdo de iniciación del procedimiento o incoación del expediente.

Frente a esta regla general existe un procedimiento sancionador específico – el de tráfico, circulación y seguridad vial – en el que la iniciación del procedimiento se entiende producida en un momento anterior: el de la notificación del boletín de denuncia por los agentes de la autoridad. Es el artículo 10 del Real Decreto 320/1994 el que establece esta peculiar función del boletín de denuncia de los agentes, respecto del cual, expresó el Tribunal Supremo que *es un originalísimo documento normalizado* que inicia este procedimiento sancionador sectorial (Sentencia de 19 de diciembre de 2000).

Pues bien, pese a que en ninguno de los preceptos del Reglamento de transportes se contiene una previsión semejante, ha sido el propio Tribunal Supremo, en su reciente Sentencia de 23 de mayo de 2001 (Ar. 4287), resolutoria de recurso de casación planteado en interés de ley por la Diputación de Guipúzcoa, quien ha extrapolado este efecto, hasta ahora exclusivo del tráfico, también a los transportes. Por su meridiana claridad, se reproduce a continuación parte del fundamento jurídico segundo, en el que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de nuestro Alto Tribunal llega a la conclusión anunciada:

“Esta doctrina, referida a las sanciones de tráfico, es perfectamente aplicable a las sanciones en materia de transportes, pues, aunque en este sector el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres no contenga un precepto análogo al del artículo 10 de aquel otro Reglamento, no debe desconocerse que habrá ocasiones, como ocurrió en el caso de autos, en que también las denuncias efectuadas por los agentes que tengan encomendada la vigilancia de transportes se entiendan directamente con los hipotéticos infractores, y puesto que en ellas tiene que constar, según dispone el artículo 207 RLOTT, una sucinta exposición de los hechos, matrícula del vehículo interviniente en los mismos, así como aquellas circunstancias y datos que contribuyan a determinar el tipo de infracción y el lugar, fecha y hora de la misma, cabe decir, que cumplidas estas condiciones – consignación de datos y notificación –, si bien formalmente no puede hablarse de procedimiento, sí que lo hay materialmente, al concurrir todos los elementos objetivos y subjetivos precisos para ello.

Consecuentemente, en estos supuestos el día inicial para el cómputo del plazo del año que señala el artículo 205 de RLOTT para la tramitación y resolución procedimiento sancionador será el de la denuncia correctamente extendida y notificada, y no el del posterior acto del órgano competente, por lo que el recurso debe desestimarse.”

Aplicando esta doctrina jurisprudencial, en los concretos casos en que el procedimiento sancionador en materia de transportes se inicie a consecuencia de una denuncia de agente de la autoridad, notificada en el acto al interesado, el plazo de caducidad del procedimiento – de seis meses y no de un año – se iniciará el mismo día de comisión de la infracción e inmediata notificación de la denuncia, con independencia de que, como se expresa en la Sentencia transcrita, el procedimiento no se inicie formalmente hasta el posterior dictado del acuerdo de iniciación por el órgano competente.

Esta tesis podrá compartirse o no; pero indudablemente constituye la actual interpretación del término inicial del plazo de caducidad en el procedimiento al que nos venimos refiriendo y a ella nos hemos de atener.

Conclusión.

1.- El plazo de caducidad de los procedimientos sancionadores en materia de transportes terrestres es de seis meses, y no de un año como expresa el artículo 205 del vigente Reglamento de transportes.

2.- Cuando dichos procedimientos se inicien a consecuencia de una denuncia de agente de la autoridad, notificada en el acto al interesado, el momento de la notificación servirá de término inicial del cómputo del plazo de caducidad.

Estas son las razones por las que el procedimiento tramitado frente al transportista, protagonista de nuestra introducción, caducará casi con ocho meses de antelación a lo que, en principio, pudiera derivarse de la dicción literal de los preceptos reglamentarios aplicables.

Sitio optimizado para una resolución de 800x600 a un tamaño de fuente mediana
© Por e-DeA Marcos M. Fernando Pablo, 2001-2005
Webmaster: Roberto-Marino Jiménez Cano