

ESTUDIOS

LAS PECULIARIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE A LA LUZ DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL

CONSUELO DE LOS REYES MARZAL RAGA

*Prof. Derecho Administrativo
Universidad de Valencia. Estudio General.*

ABSTRAC

El análisis jurisprudencial del procedimiento administrativo sancionador en materia de transporte terrestre permite sistematizar las peculiaridades que identifican a este tipo de procedimientos, por oposición a otros de igual naturaleza como por ejemplo el de tráfico y seguridad vial.

El elevado índice de litigiosidad en este ámbito ha conformado una sólida doctrina sobre determinados aspectos procedimentales de indudable interés práctico, que se expone desde la problemática delimitación constitucional de la materia «transporte».

SUMARIO: I. La problemática delimitación de la materia transporte y su incidencia en el procedimiento sancionador. II. Las peculiaridades del procedimiento sancionador en materia de transporte terrestre a la luz de la doctrina jurisprudencial. 1. La duración del procedimiento sancionador en materia de transporte terrestre y la declaración de caducidad. El dies a quo y el dies ad quem. a) El dies a quo del procedimiento sancionador en materia de transporte terrestre. b) El dies ad quem del procedimiento sancionador en materia de transporte terrestre. 2. Los sujetos intervinientes en la comisión de la infracción y su incidencia en el procedimiento administrativo sancionador. Bibliografía general.

El procedimiento administrativo sancionador en materia de transporte terrestre goza de ciertas peculiaridades que la jurisprudencia ha venido moldeando.

El inicio del procedimiento y las consecuencias que de ello derivan en orden a la declaración de caducidad del expediente; la notificación al sujeto responsable de

la infracción; así como el lugar y el cómputo del plazo para su práctica son todas ellas cuestiones de radiante actualidad y ofrecen una inmejorable oportunidad para su análisis, a la luz de la doctrina jurisprudencial.

No obstante, el punto de partida es la delimitación de aquello que esconde la materia intitulada «transporte».

I. LA PROBLEMÁTICA DELIMITACIÓN DE LA MATERIA TRANSPORTE Y SU INCIDENCIA EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

La primera de las cuestiones a resolver para el correcto encuadramiento de nuestro estudio es la delimitación de aquello que comprende la materia «transporte», pues sólo entonces podemos advertir las peculiaridades procedimentales a las que dedicamos los siguientes apartados.

No desconocemos las dificultades que entraña dicha tarea conforme a nuestro modelo constitucional sobre la distribución de competencias entre los diferentes centros de poder, en el que convive una separación material de los distintos sectores de la actividad con importantes dosis de distribución funcional en esos mismos ámbitos materiales¹. Y tampoco puede obviarse la doctrina contenida en la esperada STC 247/07, en orden al alcance de los Estatutos de Autonomía en la delimitación de las competencias estatales y más concretamente en las bases².

1 Sobre la colisión entre los distintos ámbitos materiales que recoge la distribución constitucional de competencias y los principios para su interpretación, véase VIVER PI-SUNYER, C., *Las materias competenciales y el Tribunal Constitucional. La delimitación de los ámbitos competenciales en la jurisprudencia constitucional*, Ariel, 1989, pp. 411 y ss. En concreto sobre el ámbito del transporte terrestre, PIÑANES LEAL, J., *Régimen jurídico del transporte por carretera*, Marcial Pons, 1993, pp. 253-277; apunta la importancia del principio territorial que más adelante recogerá la STC 118/96.

Véase también AJA FERNÁNDEZ, E., «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España: balance y perspectivas», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 4, 1989, pp. 233-254; quien tras analizar los diversos sentidos de la «materia» en la distribución de competencias defiende una interpretación en sentido objetivo y no finalista, al postular que el elemento central para una clasificación de las competencias es la función, especificada cuando sea preciso por el tipo de intervención pública.

2 En este ámbito, la STC 247/07 acoge el denominado «blindaje estatutario» que supone, de un lado, defragmentar las competencias en ámbitos materiales y ámbitos funcionales dentro de cada título competencial, impidiendo así la expansión de competencias estatales. Y por otra, autoriza a los Estatutos de Autonomía a condicionar la forma y alcance de las bases estatales al imponer, por ejemplo, que vengan establecidas por la Ley o que tengan un contenido principal y no de desarrollo.

La doctrina se ha mostrado dividida frente a esta doctrina constitucional. Véase Díez-PICAZO GIMÉNEZ, L. M.^º, «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 78, 2006, pp. 63-75; y CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. M., «Sí, pueden: (declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 79, 2007, pp. 33-46.

Con anterioridad a la STC 247/07, BAÑO LEÓN, J. M.^º, «El Estatuto de Autonomía en el ordenamiento estatal y en el autonómico», *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, (Dir.) BAÑO LEÓN, J. M.^º, Civitas, 2007, pp. 58-61; apuntaba que el carácter no vinculante de las normas estatutarias sobre las bases permite resolver el aparente problema de inconstitucionalidad que plantean las recientes reformas estatutarias, no obstante el carácter programático o de aspiración política que la norma estatutaria puede suponer. El Estado no queda vinculado por la interpretación que el Estatuto hace pues el único límite a la competencia estatal lo marca la CE, careciendo dichas normas estatutarias de carácter vinculante.

Para FERNÁNDEZ FARRERES, G., *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado Autónomo? (Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)*, Civitas, 2008; el Tribunal Constitucional introduce en la STC 247/07 un concepto de nuevo tipo en el ámbito de la definición

No obstante, y sin desmerecer la importancia de estas cuestiones y la aplicación del principio de territorialidad que rectamente proclamó la STC 118/96 en el ámbito del transporte terrestre salvo que el Estado invoque un título distinto³; nuestro interés se detiene ahora en ofrecer un apunte sobre aquello que comprende la materia «transporte» y la colisión que se produce para con otras como por ejemplo «industria» o «carreteras», y muy especialmente con la voz «tráfico y seguridad vial»⁴.

La piedra angular del sistema se encuentra en el art. 149.1.21 CE, por el cual se dispone que el Estado tiene competencia exclusiva en relación con los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, con el alcance que más adelante precisamos.

Pero también el Estado cuenta con otros títulos que legitiman su competencia y difuminan la sutil frontera entre los distintos ámbitos materiales de atribución de competencias.

Así, el art. 149.1.1 CE (condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles) y el art. 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) atribuyen competencia al Estado para establecer los principios generales a que debe ajustarse la organización y funcionamiento del sistema de transportes, pues no cabe negar que el transporte es un hecho económico de la mayor importancia y que puede afectar indirectamente a la seguridad de los ciudadanos; por lo que para el Tribunal Constitucional resulta admisible la posibilidad de que el Estado,

material de las competencias de contenido ciertamente genérico y seguramente poco preciso, como es el de la *reconoscibilidad*, que hasta ahora se había aplicado en el marco de algunos principios constitucionales, como es el relativo a la garantía institucional de la autonomía local.

3 Para la STC 118/96, el criterio territorial del radio de acción del transporte resulta decisivo, de tal modo que corresponde a las CCAA la competencia exclusiva sobre los transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad; lo cual limita la intervención del Estado en ese ámbito a no ser que ostente título competencial distinto.

Un planteamiento crítico con la STC 118/96 se ofrece por CARBONELL PORRAS, E., *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano*, Universidad Complutense de Madrid-Universidad de Córdoba, Madrid, 1994, pp. 147 y ss.; quien propone ceñir el criterio territorial al transporte en sentido estricto concebido como desplazamiento, y otorgar sustantividad a efectos competenciales a la noción de «ordenación».

Por otra parte, ha de resaltarse que el criterio territorial rige plenamente en relación con las competencias normativas del Estado, mientras que las competencias de ejecución admiten ciertas licencias pues la gestión de todos los transportes será de la competencia propia o delegada de las CCAA, pero habrá de ajustarse a dos legislaciones distintas: la estatal para los transportes supraautonómicos y la autonómica para los intraautonómicos. Sobre este aspecto, véase la STC 53/84, por la que se declara que «un elemento decisivo para la distribución competencial sobre actividades de transporte es su inclusión o no en una red nacional, independientemente del lugar en que se recojan o desembarquen viajeros o mercancías»; por lo que «la competencia no puede atribuirse con base a recorridos concretos que se ignoran sino al carácter supracomunitario de la red en que se insertan y a la potencialidad supracomunitaria de los eventuales recorridos». De ello deriva que «el Estado tendrá competencia exclusiva sobre las actividades de los transportes que actúen integrados en una red de alcance nacional, independientemente del lugar de carga y descarga de las mercancías y viajeros que transporten, siempre que se trate de recorridos discrecionales».

Para mayor precisión sobre el sistema de distribución de competencias, véase MESTRE DELGADO, J. F., «Principales problemas del nuevo ordenamiento del transporte en el Estado de las autonomías», *Jornadas de estudio del nuevo marco ordenador de los transportes terrestres*, Generalidad de Cataluña-Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1989; y en la misma obra colectiva, ARIÑO ORTIZ, G., «Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Sistema de transporte y autonomía política».

4 La colisión material no sólo se produce entre títulos constitucionales sino también para con los principios constitucionales, como ha puesto de manifiesto RAZQUÍN LIZARRAGA, J. A., *Derecho público del transporte por carretera*, Aranzadi, 1995, pp. 295-306. Véase también del mismo autor, «Las Comunidades Autónomas y el transporte por carretera», *Revista de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales*, Universidad Pública de Navarra, n.º 2, 1995, pp. 115-149; y «La delimitación competencial en materia de transportes terrestres (STC 118/1996, de 27 de junio)», *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 22, 1996, pp. 162-186.

para ajustarlo al objetivo constitucionalmente legítimo de *llevar a cabo una política económica común* (STC 96/84) y para *adecuarlo a las exigencias de unidad de la economía nacional que requiere un mercado único* (STC 64/90), establezca criterios generales a tener en cuenta a la hora de efectuar el desarrollo normativo con tal de que se limiten a asegurar en ese sector específico la unidad de los principios básicos del orden económico⁵.

De este modo, el TC ampara la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE que positiviza la Ley 16/85, de Ordenación de los Transportes Terrestres para la fijación de los principios generales de ordenación, entre los que se encuentra el mantenimiento de un *sistema común de transportes en el marco de la unidad del mercado* (STC 118/96); y también la política general de precios que afecta a determinadas prestaciones de transporte, sin perjuicio de que la Administración Pública sea titular de la potestad tarifaria respecto del concreto servicio de transportes (SSTC 97/83 y 53/84). El Estado también ostenta competencia exclusiva sobre la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE), cuya directa vinculación con el transporte terrestre puede advertirse en relación con la regulación del contrato de transporte o de arrendamiento de vehículos, por ejemplo (STC 180/92); o con las controversias que puedan surgir en este ámbito y cuya resolución se atribuye a las Juntas Arbitrales de transportes (SSTC 37/81, 174/95 y 118/96). Y lo mismo cabe decir respecto de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el procedimiento administrativo común o la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas conforme al art. 149.1.18 CE (STC 179/92), de evidente incidencia en el ámbito del procedimiento sancionador en materia de transporte al que dedicamos este estudio.

También la competencia estatal recogida en el art. 149.1.24 CE en relación con las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma puede verse afectada por la regulación de las características técnicas de las infraestructuras de transporte, por ejemplo las ferroviarias (STC 118/96). Y otros títulos como la necesaria coordinación con la defensa nacional (art. 149.1.4 CE), la seguridad pública en general (art. 149.1.29 CE) o el medio ambiente (art. 149.1.23 CE) inciden asimismo en la ordenación de los transportes terrestres.

Advertida esta colisión material y sabido que debe resolverse a favor del título más específico en cada caso atendiendo a la teleología de los títulos en lid (SSTC 153/85, 49/84, 197/96, 190/00 y 154/05) y conforme con lo que la STC 247/07 define como *reconoscibilidad*, al objeto de impedir que se desnaturalice el contenido propio

5 Sobre el alcance de las bases, a la luz de las recientes reformas estatutarias, véase MONTILLA MARTOS, J. A., «La legislación básica tras las reformas estatutarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 78, 2006, p. 143; para quien la delimitación de lo básico corresponde a la CE. No obstante, recuerda BAÑO LEÓN, J. M.ª, «El Estatuto de Autonomía en el ordenamiento ...», *op. cit.*, p. 65; que es el TC el encargado de decir si el contenido que el legislador otorga a su competencia básica es conforme o no a la CE, pero eso no quiere decir que haya un único contenido hábil constitucionalmente.

Por su parte, DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., «¿Es el Estatuto una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 72, 2004, pp. 1-22; destaca la función de complemento que en este ámbito pueden ofrecer los Estatutos de Autonomía.

Véase también PAREJO ALFONSO, L., «Algunas reflexiones sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 5 de agosto de 1983, relativa al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico», pp. 147-184; CRUZ VILLALÓN, P., «¿Reserva de Constitución (Comentario al Fundamento Jurídico cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 9, 1983, pp. 185-208. Y en la misma *Revista*, MUÑOZ MACHADO, A., «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones (La sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983: asunto LOAPA)», pp. 117-145.

de cada materia; conviene recordar que el núcleo fundamental de la materia de «transporte» lo constituyen las actividades públicas relativas a la ordenación de las condiciones en las que se presta el servicio de desplazamiento de personas o mercancías, siendo objeto fundamental de esta materia la acción de traslado de personas o cosas de un lugar a otro (SSTC 203/92 y 118/96).

En aplicación de dicha doctrina, por ejemplo, el TC reconoce que el transporte de mercancías peligrosas por carretera efectuado en los vehículos de las Fuerzas Armadas o la elaboración de planes territoriales y especiales de intervención en emergencias es competencia del Estado en materia de «transporte» y no competencia autonómica sobre «protección civil» (SSTC 166/90 y 2/93); y a la misma conclusión llega al declarar la competencia estatal en materia de «transportes» para la definición de los requisitos que deben cumplir las cooperativas integradas por transportistas que realizan actividades de mediación en la contratación de cargas para sus socios (STC 180/89), las estaciones de transporte (STC 118/92) o las agencias de transporte de mercancías (STC 180/92).

Por contra, se cuida de separar la competencia derivada de la titularidad demanial sobre las «carreteras» (STC 53/84); y se declara la prioridad del título relativo a «industria» en relación con las actividades públicas relacionadas con la fabricación y homologación de productos industriales, como por ejemplo el relativo a las normas de construcción, aprobación de tipo, ensayos e inspección de cisternas para el transporte de mercancías peligrosas (STC 203/92).

Tampoco encuentra amparo en el título relativo a «transporte» la regulación de los centros de información y carga, que para el Tribunal Constitucional se muestra más acorde con el título relativo a «legislación mercantil» (STC 37/81).

Pero sin duda, el título cuyo deslinde ofrece mayores dificultades es el relativo a «tráfico y seguridad vial» (art. 149.1.21 CE), cuya interrelación con la materia «transporte» se encuentra fuera de toda duda, comenzando por su regulación en el mismo numeral del art. 149.1 CE.

Como pondrán de manifiesto las SSTC 59/85 y 181/92, en el concepto «tráfico y circulación de vehículos a motor» no se encuentran englobadas solamente «las condiciones atinentes a la circulación (verbigracia: señales, limitaciones de velocidad, etc ...)» sino las condiciones que deben llevar los vehículos que circulan; porque la seguridad vial comprende «tanto la seguridad activa como la pasiva y, dentro de ésta, la protección de conductores y pasajeros. 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 conductores como pasajeros) puede tener en la conducción del mismo así como en otros vehículos de su entorno (...)»⁶.

Y en aplicación de este concepto amplio de «seguridad vial» por oposición al «transporte», el Alto Tribunal declara la competencia estatal para regular el tacógrafo, que es el aparato que deben llevar los vehículos de transporte público para controlar los tiempos de descanso y kilómetros recorridos (STC 59/85); para la regulación de los

6 Nótese también el alto nivel de conflicto que ofrece la materia «tráfico», por ejemplo, con la regulación del derecho de manifestación recogido en el art. 21.1 CE, que surge en el caso de estacionamiento masivo de tractores en la vía pública (SSTS de 8 de febrero de 1993, Aranz. 669; de 22 de febrero de 1994, Aranz. 957; y de 14 de marzo de 1994, Aranz. 1755, entre otras); o con la prohibición de publicidad en relación a los vehículos a motor, que se sancionará de acuerdo con el procedimiento de protección de los consumidores y usuarios.

requisitos técnicos destinados a la protección y seguridad de conductores y viajeros, en ese caso menores (STC 181/92); o para la fijación de las normas para la homologación de automóviles, remolques y semirremolques o partes y piezas de dichos vehículos (STC 14/94).

Ahora bien, más allá de la colisión material entre los distintos títulos constitucionales de atribución de competencias que hemos esbozado, la frontera entre las materias «transporte» y «tráfico y seguridad vial» adquiere relevancia a los efectos de nuestra exposición, en orden a la aplicación del correspondiente procedimiento sancionador y demás cuestiones que pueden derivarse de ello en vía administrativa y jurisdiccional.

A estos efectos, la delimitación entre ambas materias se abordó inicialmente por la LOTT, declarando la preferencia de la materia «tráfico y seguridad vial», al disponer en su art. 146.1 que la competencia para sancionar las infracciones tipificadas en el art. 140 b) y c), y en el art. 141 h) excepto cuando la causa de la infracción fuera el exceso de carga, corresponde a los órganos competentes en relación con la ordenación del tráfico y la seguridad vial «por constituir fundamentalmente materia de seguridad vial».

Dicho precepto, en lo que ahora interesa, fue objeto de nueva redacción en virtud de la reforma introducida por la Ley 55/99, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social (vigente hasta el 29 de octubre de 2003), por el cual «cuando la infracción denunciada revele una conducción que suponga un exceso en más de un 50 por 100 en los tiempos de conducción, o una minoración en más de un 50 por 100 en los tiempos de descanso reglamentariamente establecidos, se considerará temeraria y, sin perjuicio de la responsabilidad que proceda exigir con arreglo a esta Ley, se pasará el tanto de culpa a los órganos competentes en relación con la ordenación del tráfico y la seguridad vial. En estos casos la responsabilidad se exigirá dentro del ámbito del Real Decreto Legislativo 339/90, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y conforme al procedimiento sancionador establecido en el Real Decreto 320/94, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial»⁷.

Como podrá advertirse, en ambos casos el legislador se mostró consciente de la colisión entre las materias «tráfico» y «transporte» y quiso incorporar al texto de la Ley ciertas pautas para la recta aplicación del correspondiente procedimiento sancionador, aun limitadas a unas concretas infracciones (exceso de carga o de tiempos de conducción, por ejemplo).

Este criterio legal para la distinción ha calado pacíficamente en la jurisprudencia, como muestran los pronunciamientos que recogen las SSTS de 28 de abril de 2001 (Aranz. 2671); de 30 de mayo de 2001 (Aranz. 4360); de 13 de diciembre de 2001 (Aranz. 2002, 216); y de 12 de junio de 2003 (Aranz. 5115), por los que se declara la preferencia del título «tráfico, circulación y seguridad vial» frente al más específico «transporte», cuando el hecho pueda constituir infracción tipificada por la normativa

⁷ Muy ilustrativa de la situación transitoria que produjo la modificación del art. 146 LOTT en orden al procedimiento aplicable cuando colisionan las infracciones relativas a tráfico y transporte, es la Sentencia del TSJ de Castilla y León (sede de Burgos) de 12 de noviembre de 2004 (Aranz. 301606).

sobre transportes terrestres pero también pueda sancionarse en materia de seguridad vial.

La vigente redacción del art. 146 LOTT es otra y ahora nos encontramos ante una situación muy distinta, pues el precepto omite toda referencia a la colisión que pueda producirse entre las infracciones en materia de tráfico y transporte.

Se advierte así un vacío legal para la resolución de los conflictos surgidos en estos ámbitos que necesariamente ha de integrarse por el aplicador del Derecho aunque, en un intento por ofrecer algún criterio satisfactorio, nos aventuramos a sostener que la doctrina legal fijada en aplicación de las derogadas redacciones del art. 146.1 LOTT sigue siendo de plena vigencia no ya para resolver el conflicto entre los correspondientes ámbitos materiales sino ahora –y esto es lo importante– para evitar que el concurso de leyes llegue a nacer; toda vez que la colisión entre los títulos «tráfico» y «transporte» ha de resolverse a favor del más específico en cada caso, atendiendo a la teleología de los títulos en lid y a la acuñada *recognoscibilidad* de la materia.

Precisamente en este sentido, cumple recordar que el TS –en una suerte de interpretación de la especialidad cuando la colisión se produce entre los títulos relativos a «tráfico» y «transporte» en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración– ha declarado la superioridad del título relativo a «tráfico y circulación vial» por ser el más específico cuando la infracción se encuentre tipificada en ambas regulaciones; evitando de este modo una situación de concurso de leyes que pudiera surgir con la colisión entre distintas regulaciones sectoriales aunque, ciertamente, tales resoluciones judiciales se dictan bajo el imperio de la legislación vigente con anterioridad a la referida reforma de la LOTT.

Ahora bien, lo que a nuestro juicio resulta más importante es que aun en ausencia de un precepto legal con el tenor que recogía el derogado art. 146 LOTT en cualquiera de las redacciones que hemos transcrito, la doctrina jurisprudencial dictada bajo su imperio resulta igualmente de plena aplicación porque lo que en esencia traducen tales pronunciamientos judiciales no es sino la aplicación del principio constitucional «ne bis in idem», que proscribe la aplicación de la doble sanción que por mor de la fricción entre las regulaciones sancionadoras sobre «tráfico» y «transporte» podría imponerse por la comisión de un mismo hecho, toda vez que nuestro sistema constitucional de garantías en el ámbito sancionador no proscribe la tipificación de infracciones similares en las distintas regulaciones sectoriales sino la sanción de una misma conducta cuando se produzca la identidad de sujeto, hecho y fundamento (art. 133 Ley 30/92)⁸.

Es en este punto donde adquiere importancia la delimitación material entre «tráfico» y «transporte» que hemos esbozado en los apartados anteriores; y donde la jurisprudencia tiene un largo camino por recorrer en busca de aquellos elementos que

8 Como pondrá de manifiesto RAZQUÍN LIZÁRRAGA, J. A., *Derecho público ...*, op. cit., p. 630; en los supuestos de concurso de infracciones administrativas de distinto orden sectorial como por ejemplo tráfico y transporte, aunque la diversidad de fundamento o bien jurídico protegido permite la compatibilidad y consiguiente duplicidad de sanciones; no cabe olvidar el criterio fijado en el Código Penal para el concurso de delitos (art. 71), esto es, el castigo de las infracciones como si fueran una sola pero aplicando la sanción correspondiente a la infracción más grave en su grado máximo siempre que no supere la suma de las sanciones correspondientes a ambas infracciones.

Para NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, 4ª ed., 2005, p. 353; en este caso se trataría de una solución que, pese a las dificultades de su traslación al campo sancionador de la Administración, ha sido aplicada por alguna jurisprudencia. Véase también CARBONELL PORRAS, E., *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano*, Universidad Complutense de Madrid-Universidad de Córdoba, 1994, pp. 442-445.

conformen la *recognoscibilidad* de la materia «transporte terrestre», por referencia a cada una de las conductas tipificadas como infracción administrativa.

Así, por ejemplo, se ha dicho que en aplicación de la competencia declarada en la STC 59/85 sobre el tacógrafo como parte de la materia «tráfico» y de la LOTT en la redacción dada por la Ley 55/99, la Sentencia del TSJ de Madrid de 8 de marzo de 2007 (Aranz. 150012), con cita de la dictada con fecha 8 de junio de 2006, se pronunció sobre la competencia del órgano administrativo para conocer del recurso contra la sanción impuesta por la infracción relativa al disco tacógrafo y tiempo de conducción; declarando la nulidad del procedimiento sancionador por incompetencia de la Dirección General de Transportes para imponer la sanción recurrida, porque dicha facultad corresponde a los órganos encargados del «tráfico y la seguridad vial» y no a los de «transporte».

Y contrariamente se declara la competencia en materia de «transportes» cuando, por ejemplo, se trata de la infracción consistente en conducción ininterrumpida por tiempo superior al permitido, como bien recoge la Sentencia del TSJ de Navarra de 17 de octubre de 2003 (Aranz. 2004, 3779); y a dicha competencia material se anudan cuantas consecuencias en orden al procedimiento sancionador en materia de transporte terrestre devienen, por oposición al procedimiento de «tráfico y seguridad vial».

En esta misma dirección se muestra determinante la STS de 15 de octubre de 2004 (Aranz. 6836), dictada en resolución de una cuestión de competencia suscitada entre el TSJ de Castilla y León y el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo en la que el tribunal –bien que en orden a fijar la competencia del órgano jurisdiccional para conocer del recurso contencioso– declara nuevamente que en los supuestos en que se esté ante infracciones que aun previstas en la normativa sobre «transportes terrestres» son sancionadas por los órganos competentes en relación con la ordenación del tráfico «por constituir fundamentalmente materia de seguridad vial»; los recursos contencioso-administrativos que puedan entablarse contra los actos sancionadores derivados de las expresadas infracciones deben ser enjuiciados, según los supuestos, por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo o por los Juzgados Centrales, por estar entonces realmente ante la materia «tráfico, circulación y seguridad vial».

En el caso resuelto por la citada sentencia, el TS considera que la concreta sanción impuesta por no haber respetado los tiempos de descanso obligatorios es materia relativa a «transporte», pues no está incluida en los supuestos que la legislación de transportes considera que deben sancionados por los órganos competentes en materia de tráfico por constituir materia de seguridad vial; y de ello concluye la atribución de la competencia para conocer del recurso contencioso-administrativo al correspondiente TSJ, de conformidad con el art. 10.1.j) de la Ley 29/98, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁹.

9 En la STS de 15 de octubre de 2004 (Aranz. 6836) el tribunal resolvió la cuestión de competencia surgida con motivo de la interposición de un recurso contencioso-administrativo formalizado por una empresa de transportes contra la resolución del Subsecretario de Fomento, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por dicha entidad contra la sanción económica impuesta por la Dirección General de Ferrocarriles y Transportes por no haber respetado los tiempos de descanso obligatorios, de acuerdo con el art. 141, apartado p) de la LOTT.

En este caso, el TSJ se declaraba incompetente por considerar que se trataba de un acto dictado un órgano de la Administración central del Estado, propio de la materia sancionadora de tráfico (en concreto de seguridad vial) y por tanto la competencia sería del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo en virtud de lo dispuesto en el art. 9.b) de la Ley 29/98, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Y por su parte, el Juzgado Central también se declaraba incompetente por entender que el acto impugnado se ha dictado en materia de

Con todo, no se nos escapa que en este ámbito la casuística puede ser muy elevada y la concreción de estos principios rectores requiere un pormenorizado acercamiento a cada una de las situaciones, que está por hacer.

II. LAS PECULIARIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE A LA LUZ DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL

La Ley 16/87, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (arts. 138-146) y el Real Decreto 1211/90, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de Transportes Terrestres (arts. 203-216) establecen las normas especiales que son de aplicación a los correspondientes procedimientos sancionadores en esta materia.

Pero es la jurisprudencia la que ha venido a conformar un cuerpo doctrinal importante en relación con aspectos sustanciales como son la caducidad del procedimiento sancionador, el lugar para la práctica de las notificaciones en este tipo de procedimientos o el criterio de imputación de los sujetos responsables de las infracciones, necesitados de un análisis pormenorizado; sin perjuicio de remitirnos en lo demás a la ordenación general de todo procedimiento administrativo y a los límites que constriñen a la Administración en el ejercicio de la potestad sancionadora¹⁰.

1. LA DURACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA DE TRANSPORTES TERRESTRES Y LA DECLARACIÓN DE CADUCIDAD. EL DIES A QUO Y EL DIES AD QUEM

De conformidad con el art. 146.2 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) y con el apartado segundo del art. 205 del Reglamento de Ordenación de Transportes Terrestres (ROTT), el plazo máximo para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador en materia de transportes terrestres es de un año a contar desde la fecha de su iniciación; transcurrido el cual se producirá la caducidad del mismo, debiendo dictarse en todo caso resolución expresa de caducidad del expediente.

transportes, por un órgano con rango inferior a Ministro o Secretario de Estado, de modo que la competencia viene atribuida a la Sala del correspondiente TSJ de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1.j) de la mencionada Ley jurisdiccional.

10 En relación con la potestad sancionadora de la Administración y sus límites, véase NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo ...*, op. cit., p. 350 y ss.; y del mismo autor, «Potestad sancionadora», *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 21, 1999, pp. 173-190; MESTRE DELGADO, J. F., «La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública», *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, (Coord.) MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., Civitas, Vol. 3, 1991, pp. 2493-2528; y CHINCHILLA MARÍN, C., «Potestad sancionadora de las Administraciones Públicas (artículos 127 a 138)», *Administraciones Públicas y ciudadanos (estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*, (Coord.) PENDÁS GARCÍA, B., Ciss Praxis, 1993, pp. 743-796.

La fijación del plazo anual en la Ley supuso una ampliación del inicial período de seis meses, a consecuencia de la modificación parcial operada en la LOTT tras la aprobación de la Ley 29/03, de 8 de octubre, sobre mejora de las condiciones de competencia y seguridad en el mercado de transporte por carretera. Dicha reforma legislativa puso fin a la violación del principio de legalidad en materia sancionadora que sufría la LOTT al introducir en la Ley la suficiente tipificación de las infracciones, sin perjuicio del correspondiente desarrollo reglamentario. Pero en lo que nos concierne, la modificación se justificaba en la necesidad de adecuar la regulación del procedimiento sancionador a las previsiones de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en orden a la reserva de Ley para la fijación del plazo máximo del procedimiento a la luz del art. 42.2 de dicho cuerpo legal, por el cual el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento pero no podrá exceder de 6 meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.

Precisamente esta situación transitoria ha producido una ingente cantidad de resoluciones judiciales cuya doctrina ha perdido ahora todo interés y en nada altera nuestra exposición, por lo que las referencias jurisprudenciales al período de seis meses a que se refieren las citas doctrinales que recogemos en la exposición han de salvarse por remisión al período de un año; pues lo que aquí interesa destacar es el método utilizado para el cómputo del plazo de caducidad y no el período concreto para su declaración¹¹.

Como es sabido, la predeterminación de la duración de todo procedimiento administrativo es una de las garantías en la actuación de la Administración, y para ello la fijación del *dies a quo* y del *dies ad quem* son hechos capitales en su ordenación toda vez que, en su caso, el transcurso del plazo prefijado para el correspondiente procedimiento sin resolver y notificar comportará la declaración de su caducidad y cuanto de ello se derive, en especial, la adopción de la resolución administrativa por la que expresamente se acuerde.

A) El dies a quo del procedimiento sancionador en materia de transporte terrestre

En ausencia de una norma especial en materia de transporte terrestre que fije cuál es el momento de inicio del procedimiento sancionador, la jurisprudencia ha conformado una sólida doctrina legal al declarar que se entenderá iniciado con la práctica de la notificación en el acto de expedición del boletín de denuncia efectuado por los agentes de la autoridad; y sólo en otro caso, la notificación se entenderá diferida al momento en que se produzca el acuerdo de iniciación del procedimiento correspondiente.

¹¹ En relación con los problemas de derecho transitorio en el cómputo del plazo de caducidad, véanse la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 9 de mayo de 2006 (Aranz. 260739) y las del TSJ de Cataluña de 26 de enero de 2006 (Aranz. 222233 y 222238), por las que se declara que el plazo aplicable es el de seis meses del art. 42.2 de la Ley 30/92 y no el de un año que recoge el art. 205 del ROTT.

En efecto, el Alto Tribunal –en las SSTs de 23 de mayo de 2001 (Aranz. 4287), de 4 de junio de 2004 (Aranz. 3879) y de 10 de febrero de 2005 (Aranz. 1664)¹²– ha declarado que el inicio del procedimiento sancionador en materia de transporte se produce a partir de la notificación de la denuncia en el momento de la comisión de la infracción, y sólo en otro caso el *dies a quo* será el del acuerdo formal de incoación del correspondiente procedimiento sancionador¹³. No obstante, la jurisprudencia menor ha venido a resolver otras situaciones complementarias a cualesquiera de las anteriores y admite la fijación del *dies a quo*, en su caso, desde que se conozca la identidad del sujeto infractor (por todas, véase la Sentencia del TSJ de Navarra de 14 de noviembre de 2002, Aranz. 2003, 19041).

Se advierten así dos posibilidades para la fijación del *dies a quo* del procedimiento sancionador –en función de que la denuncia se notifique por los agentes de la autoridad en el mismo momento de la comisión de la infracción o tras el acuerdo de iniciación del correspondiente procedimiento dirigido contra el infractor identificado-, de importancia a los efectos de la declaración de caducidad del procedimiento y que suponen una peculiaridad destacable para este tipo de procedimiento sancionador; no obstante ser traslación de la doctrina fijada en la STS de 15 de noviembre de 2000 (Aranz. 10065) para el ámbito del tráfico y la seguridad vial, que es de igual extensión a otros ámbitos materiales de la actividad sancionadora de la Administración¹⁴.

En lo que ahora interesa, el pronunciamiento jurisprudencial sobre el que detenemos nuestra atención es la anticipación del día inicial al momento de notificación de la denuncia en el acto de la infracción, y las consecuencias que ello supone para el curso del correspondiente procedimiento sancionador.

La primera de ellas, como se ha dicho, es que a partir de tal momento comenzará el cómputo del plazo de un año para la declaración de la caducidad del correspondiente procedimiento. Pero para que dicha doctrina legal despliegue todos sus efectos, la denuncia formalizada por los agentes de la autoridad en el lugar de la infracción debe acompañarse del cumplimiento de ciertos requisitos, como son la constancia en el boletín de denuncia de todos los datos a que se refiere el art. 207.1 ROTT; pues sólo entonces la notificación practicada es completa y goza de todas las garantías que el procedimiento sancionador exige¹⁵.

12 Véanse las crónicas jurisprudenciales elaboradas por CANO CAMPOS, T., «Tráfico y Transportes (RI §403411)», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 7 (diciembre), 2004; y del mismo autor, «Tráfico y Transportes (RI §404181)», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 9 (julio), 2005.

13 Este último sería el caso que resuelve, por ejemplo, la Sentencia del TSJ Cataluña de 1 de abril de 2005 (Aranz. 376), al no admitir la caducidad del procedimiento sancionador incoado por el incumplimiento del tiempo de descanso diario de 8 horas consecutivas como mínimo durante cada período de 30 horas; toda vez que no hubo notificación de la denuncia al infractor en el momento de extender el boletín sino en un momento posterior, al cual debe referirse el cómputo del plazo para la declaración de caducidad.

14 Dicha especialidad procedimental es una traslación de la doctrina legal proclamada en la STS de 15 de noviembre de 2000 (Aranz. 10065) sobre el procedimiento sancionador en materia de tráfico y seguridad, no obstante las importantes modificaciones introducidas por la Ley 18/09 en los arts. 76-78 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial, que no se han extendido al ámbito del transporte terrestre, al menos por ahora, y que analizamos en MARZAL RAGA, C. R., «La nueva justicia administrativa tráfico», *Prevención y control de la siniestralidad vial*, (Coord.) ORTS BELENGUER, E., Tirant lo Blanch, 2010.

Sobre la aplicación de dicho criterio a otros ámbitos, véase por ejemplo la Sentencia del TSJ de Asturias de 15 de junio de 2009 (Aranz. 343896), en relación con el *dies a quo* de los procedimientos sancionadores en materia de costas y playas.

15 Como es sabido, la notificación es condición de eficacia de la actuación administrativa. Sobre las posiciones doctrinales relativas a la naturaleza jurídica de la notificación tras la última reforma de la Ley 30/92, véase MORENO MOLINA, A. M., «La motivación y la notificación de los actos administrativos», *Documentación Administra-*

Así, el boletín recogerá una sucinta exposición de los hechos denunciados; la matrícula del vehículo interviniente en los mismos, que es un dato vital por ejemplo para comprobar su categoría y si la conducción se encuentra amparada o no por la correspondiente autorización¹⁶; o la identidad de la persona o personas presuntamente responsables de la infracción, cuya trascendencia analizamos más adelante.

También debe constar la identidad, condición y destino del denunciante, que podrá realizarse a través de su número de registro personal dada su consideración de agente de la autoridad; así como aquellas otras circunstancias y datos que contribuyan a determinar el tipo de infracción y el lugar, fecha y hora de la misma¹⁷.

Cumplidas cuanto menos todas estas condiciones –pues son irrelevantes otras como por ejemplo el nombramiento de Secretario en el correspondiente procedimiento sancionador o la omisión del CIF del denunciante que puede identificarse de otro modo¹⁸–, como dirá la STS de 10 de febrero de 2005 (Aranz. 1664), si bien «formalmente no puede hablarse de procedimiento, sí que lo hay materialmente, al concurrir todos los elementos objetivos y subjetivos precisos para ello» y consecuentemente, en estos supuestos el día inicial para el cómputo del plazo del año que señala el art. 205 del ROTT para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador será el de la denuncia correctamente extendida y notificada, y no el del posterior acto del órgano competente.

Dicha doctrina legal se ha extendido pacíficamente, como por ejemplo recogen las Sentencias del TSJ de Madrid de 28 de septiembre de 2005 (Aranz. 252691) y de 9 de mayo de 2006 (Aranz. 195811); y las del TSJ de Cataluña de 25 de enero de 2006 (Aranz. 222247) y de 5 de diciembre de 2007 (Aranz. 291179), por las que se recuerda que el día inicial en el cómputo del plazo para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador será el de la denuncia, siempre que concurran en el boletín todos y cada uno de los requisitos exigidos.

tiva, n.º 254-255, 1999, pp. 159-178; CASCAJERO SÁNCHEZ, M^a A., «Las notificaciones administrativas según la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común», *Actualidad Administrativa*, n.º 24, 1999, pp. 695-696; y OLMEDO GAYA, A., «Notificación y publicación de los actos administrativos tras la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», *Actualidad Administrativa*, n.º 26, 1999, pp. 755-768.

¹⁶ Por ejemplo, es importante anotar la matrícula del vehículo denunciado para conocer el tipo de transporte que se presta, sea de mercancías o de viajeros en cualquiera de sus correspondientes categorías. Y también y a los mismos efectos, en su caso, debe anotarse la matrícula de los remolques o semirremolques; así como la identificación de la tarjeta de transporte, el peso máximo autorizado (PMA) y la tara de los vehículos intervinientes.

Sobre el alcance de dichas circunstancias véase, por ejemplo, la Sentencia del TSJ de Murcia de 20 de septiembre de 2004 (Aranz. 2006, 298594), en relación con la ausencia de la tarjeta de visado de transporte advertida para el semirremolque, no obstante la tenencia de la correspondiente autorización para el tractor; y la problemática subyacente en los casos en que intervienen varios remolques o semirremolques.

¹⁷ El lugar, fecha y hora adquiere relevancia, por ejemplo, para determinar la reincidencia del infractor; y muy especialmente para el cómputo del plazo de prescripción de la infracción.

¹⁸ En relación con la irrelevancia de otras circunstancias, como por ejemplo el nombramiento del Secretario del correspondiente procedimiento sancionador, véase la Sentencia del TSJ de Murcia de 12 de septiembre de 2007 (Aranz. 2008, 23888), al declarar que «la falta de nombramiento de Secretario resulta irrelevante ya que no consta ni se cita ninguna actuación del instructor llevada a cabo en el expediente de la que el citado Secretario debiera dar fe».

Y también la Sentencia del TSJ de Aragón de 4 de abril de 2001 (Aranz. 284359), en que se declara la nula relevancia del defecto formal consistente en no constar en la denuncia el CIF del denunciante porque en poco afectaba a la identificación del mismo, en ese caso concreto.

Ahora bien, la anticipación del *dies a quo* del procedimiento sancionador que supone la notificación en el momento de la comisión de la infracción no ha de disminuir las garantías exigibles a todo procedimiento sancionador, como certeramente recuerda la citada STS de 4 de junio de 2004 (Aranz. 3879) al declarar que «a partir de ese momento, la Administración sancionadora y el sujeto responsable de la infracción poseen los elementos y datos necesarios para el ejercicio de sus competencias y la defensa de sus intereses respectivamente. La Administración puede proceder al ejercicio de la potestad sancionadora puesto que tiene los datos necesarios para la instrucción del expediente, sin que haya razón alguna para que la iniciación del procedimiento quede diferida a un momento posterior a la voluntad de la propia Administración. Y el infractor, por su parte, ha quedado notificado de la infracción supuestamente cometida y sabe que la Administración ha iniciado un expediente sancionador, por lo que queda excluida toda posible indefensión».

Por otra parte, tampoco se ve alterada la doctrina legal que analizamos si en el acto de practicar la notificación de la denuncia no coinciden en la misma persona el sujeto infractor (autor material de la infracción) y el sujeto responsable de la infracción (la empresa de transportes titular del vehículo, por ejemplo). La jurisprudencia menor se ha mostrado unánime al recordar que en estos casos no se ve perjudicado el derecho de defensa constitucionalmente reconocido (art. 24 CE) siempre que conste la notificación de la denuncia efectuada con todas las garantías a cualquiera de ellos¹⁹; y el Tribunal Supremo recientemente acoge dicha tesis sin ambages en la STS de 21 de mayo de 2010 (Aranz. 201892)²⁰.

Otra de las consecuencias que, a nuestro juicio, conlleva la doctrina legal relativa a la fijación del *dies a quo* en el momento de la notificación de la denuncia es la ampliación jurisprudencial del concepto de «domicilio» o lugar para notificaciones que exige todo procedimiento administrativo.

Con propiedad, la STS de 4 de junio de 2004 no hace sino extender al procedimiento sancionador en materia de transporte terrestre el pronunciamiento dictado mucho antes para el ámbito del tráfico y seguridad vial en relación con la admisión del domicilio para notificaciones en el propio vehículo infractor (por todas, véase la STS de 23 de mayo de 2001, Aranz. 4287); lo cual ciertamente no es poco. Pero a dicha doctrina añade ahora el tribunal la constatación de que en estos casos «el lugar no ya habitual, sino incluso natural en el que notificar el boletín de denuncia, es el propio vehículo» (STS de 4 de junio de 2004).

Y es precisamente esta última proclama jurisprudencial la que sin duda traduce una doctrina de mucho mayor calado en lo que ahora nos concierne, pues con este pronunciamiento parece aseverar el tribunal que dicho lugar (el vehículo infractor) se ha de considerar como domicilio «preferente» a los efectos de notificación en el ámbito de procedimiento sancionador de transporte terrestre.

Como podrá advertirse, la condición de domicilio «natural» que se otorga al vehículo infractor puede ofrecer una casuística nada despreciable en el ámbito del

19 Véanse, por ejemplo, la Sentencia del TSJ de Cataluña de 1 de junio de 2005 (Aranz. 2006, 214829) y la Sentencia del TSJ de Madrid de 17 de enero de 2006 (Aranz. 200858), en las que se reconoce la irrelevancia de la no coincidencia entre el sujeto infractor y el sujeto responsable, aunque en ambos casos se declara la caducidad del procedimiento sancionador y la improcedencia de la sanción impuesta en vía administrativa a los recurrentes.

20 La STS de 21 de mayo de 2010 (Aranz. 201892), no obstante poner de manifiesto la posibilidad de notificación de la denuncia a persona distinta del responsable de la infracción, declara que no ha lugar al recurso de casación en interés de la ley al no acreditarse perjuicio para el interés general.

transporte terrestre, por ejemplo en los supuestos en que el autor material a quien se notifica la denuncia no es el responsable de la infracción; que no se produce en otros procedimientos sancionadores como el de tráfico y seguridad vial.

Sin perjuicio de abordar con mayor detalle las peculiaridades que comporta la intervención de una pluralidad de sujetos responsables en el procedimiento sancionador; baste ahora destacar que el criterio legal de imputación de responsabilidad que recoge la legislación sobre transporte terrestre recae –según la infracción– en el titular de la concesión o autorización administrativa para la realización del transporte o actividad, en el propietario o arrendatario del vehículo, o en la persona a quien vaya dirigido el precepto infringido; y para cada una de estas situaciones el domicilio del responsable vendrá determinado por las especiales normas reguladoras. Así, por ejemplo, el ROTT exige la inscripción de las empresas que realicen actividades de transporte sujetas a la obtención de títulos administrativos habilitantes en el Registro que a tal efecto se llevará por la Dirección General de Transportes Terrestres, y entre los datos que deban obrar en aquel se encuentra la preceptiva designación de un domicilio para notificaciones (arts. 49-50); que obviamente no coincidirá con el acuñado domicilio «natural» para la notificación de la denuncia cuando ésta se efectúe en el momento de la infracción.

En efecto, la fijación del *dies a quo* en estos casos se ha de ver afectada por la doctrina del domicilio natural en el propio vehículo, lo cual acerca el procedimiento sancionador en materia de transporte al de tráfico y seguridad vial; no obstante las reformas operadas por la Ley 18/09 en el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/90 con la introducción de las denominadas Dirección Electrónica Virtual (DEV) y Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA) como herramientas novedosas para la práctica de las notificaciones en esta materia, que no se han extendido al menos por ahora al ámbito del transporte terrestre.

Por ello, como recoge la Sentencia del TSJ de Murcia de 31 de mayo de 2000 (Aranz. 181358), se mantiene en el ámbito del procedimiento sancionador en materia de transporte la exigencia del doble intento de notificación en el domicilio designado, antes de acudir a la notificación edictal.

Por otra parte, y no obstante el debate doctrinal suscitado²¹, la caducidad del procedimiento no supone la prescripción de la infracción, como bien declara la STS de 11 de junio de 2003 (Aranz. 4602) al fijar como doctrina legal de general aplicación al procedimiento sancionador común, que la caducidad no impide a la Administración

21 Sobre la polémica doctrinal en torno a si la caducidad del expediente produce por sí sola la prescripción de la acción de la Administración en el ejercicio de la potestad sancionadora, o por el contrario permite abrir un nuevo procedimiento cuando no se hubiera extinguido por la prescripción, véase ESTÉVEZ GOYTRE, R., «La caducidad y prescripción en el Derecho administrativo sancionador», *Actualidad Administrativa*, n.º 46, 2000, pp. 1239-1262; CABALLERO SÁNCHEZ, R., «Nacimiento y evolución del instituto de la caducidad en el Derecho Administrativo», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 55, 1999, pp. 9-69; y LÓPEZ PELLICER, J. A., «La caducidad del procedimiento administrativo sancionador: ¿puede reabrirse y tramitarse otro si la infracción no ha prescrito?», *Actualidad Administrativa*, n.º 42, 1999, 1171-1199; así como, del mismo autor, «La actuación extemporánea de la Administración en el procedimiento sancionador», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 105, 2000, pp. 105-117.

Véase también DOMÉNECH PASCUAL, G., «¿Es compatible con el principio «ne bis in idem» reabrir un procedimiento sancionador caducado?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 136, 2007, pp. 727-755.

la reapertura del correspondiente procedimiento sancionador; siempre que no hubiere prescrito la infracción²².

El *dies a quo* para la declaración de caducidad del procedimiento, como se ha dicho, se computa desde la notificación de la denuncia efectuada correctamente o desde el acuerdo de iniciación; pero la prescripción de la infracción se produce desde que se comete, salvo en las infracciones continuadas, en cuyo caso el plazo comienza a partir de los actos finales o de terminación.

De este modo, y dado que las infracciones en materia de transporte terrestre prescriben en el plazo de un año (art. 145 LOTT), cabe la posibilidad de acordar el archivo del expediente por prescripción de la infracción sin que hubiere transcurrido el plazo de caducidad del procedimiento sancionador, cuando el *dies a quo* fuere el del acuerdo de iniciación efectuado por la Administración²³.

B) El dies ad quem del procedimiento sancionador en materia de transporte terrestre

El segundo hecho determinante en el cómputo del plazo fijado para resolver y notificar la resolución sancionadora es la determinación del día final o *dies ad quem* del procedimiento, que será el día en que efectivamente se practica la correspondiente notificación o, en aplicación de las reglas del procedimiento administrativo común, aquel en que puede considerarse cumplido el intento de notificación practicado con todas las garantías, de conformidad con el art. 58.4 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esta última precisión –nada despreciable para nuestro análisis– se recoge en la STS de 17 de noviembre de 2003 (Aranz. 597), por la que se fija para el procedimiento sancionador en materia de transporte terrestre la doctrina legal sobre el alcance de intento de notificación de la denuncia, a que se refiere con carácter general el art. 58.4 de la Ley 30/92²⁴.

22 A título de ejemplo, véase el cómputo del plazo a efectos de la declaración de caducidad que recogen la Sentencia del TSJ de Cataluña de 18 de enero de 2006 (Aranz. 222262) y la del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Almería de 20 de diciembre de 2001 (Aranz. 190488).

23 Aun referida a la prescripción de la sanción, véase por ejemplo la Sentencia del TSJ de Murcia de 15 de julio de 2007 (Aranz. 5695), por la que se aprecia dicha prescripción pero no la caducidad del correspondiente procedimiento sancionador.

24 Véase la STS de 17 de noviembre de 2003 (Aranz. 597) en relación con el art. 58.4 de la Ley 30/92, dictada en resolución del recurso de casación en interés de la Ley interpuesto por la Diputación Foral de Guipúzcoa contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que anuló la sanción por infracción en materia de transportes. El TS estima el recurso de casación en interés de la Ley y fija como doctrina legal que el inciso relativo al «intento de notificación debidamente acreditado» que emplea el art. 58.4 de la Ley 30/92 se refiere al intento de notificación personal por cualquier procedimiento que cumpla con las exigencias legales contempladas en el art. 59.1 de dicho cuerpo legal, pero que resulte infructuoso por cualquier circunstancia y quede debidamente acreditado. De esta manera, bastará para entender concluso un procedimiento administrativo sancionador dentro del plazo máximo que la ley le asigne, el intento de notificación por cualquier medio legalmente admisible y que se practique con todas las garantías legales aunque resulte frustrado finalmente, y siempre que quede la debida constancia del mismo en el expediente.

Sobrepasado uno u otro plazo se produce la caducidad del expediente sin que quepa imponer sanción alguna en el seno del correspondiente procedimiento y sin perjuicio de su expresa declaración; superándose así la inicial doctrina legal sobre la caducidad del procedimiento conforme a la derogada Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, en orden a la obligación de resolver que mantenía la Administración no obstante el transcurso del plazo de caducidad (STS de 17 de octubre de 1991, Aranz. 6930)²⁵.

Para el cómputo del *dies ad quem* ha de estarse a lo dispuesto en el art. 48.2 de la Ley 30/92, por el cual cuando el plazo se fija en años se contará a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo; y si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes.

La nueva dicción del precepto introducida por la Ley 4/99 sitúa el *dies a quo* en «el siguiente» al de la notificación o publicación correspondiente; de modo que el cómputo del plazo de un año conforme a la máxima «de fecha a fecha» comenzará desde el siguiente al día inicial fijado de acuerdo con los criterios jurisprudenciales que hemos avanzado²⁶.

Otro de los aspectos relevantes para la fijación del día final para el cómputo de la duración del procedimiento sancionador es el que recoge la Sentencia del TSJ de Navarra de 10 de abril de 2003 (Aranz. 166549), al apreciar la caducidad teniendo en cuenta que el *dies ad quem* es el del primer intento efectuado para la práctica de la notificación pues el hecho de que la Administración haya tardado más de tres meses entre la primera y la segunda notificación, dirá la resolución, no ha sido desde luego imputable al interesado sino a su propia negligencia notificadora; de modo que el tiempo transcurrido ha de surtir los efectos de la caducidad del procedimiento.

Ahora bien, en nada altera el cómputo del plazo de un año a que nos hemos referido, el hecho de que conforme al art. 205 ROTT sea necesaria la expresa declaración de caducidad pues, a nuestro parecer, dicha resolución administrativa surte sus efectos en orden al archivo del expediente, sin modificar la determinación del *dies ad quem* en los términos que hemos expuesto.

La cuestión ha quedado clarificada para el procedimiento común tras la reforma introducida por la Ley 4/99 en la Ley 30/92, al suprimir el plazo de treinta días –adi-

25 Para la citada STS de 17 de octubre de 1991 (Aranz. 6930), en el supuesto de que la resolución se dicte cuando ya se ha rebasado el plazo máximo de seis meses, el art. 61.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 previó como consecuencia jurídica la responsabilidad disciplinaria del funcionario correspondiente de modo que –dirá la sentencia– la resolución es, pues, válida aunque pueda desencadenar una responsabilidad. En consecuencia, el transcurso del plazo indicado sin haber dictado resolución no elimina el deber de dictarla ni siquiera cuando se hayan llegado a producir los efectos propios del silencio administrativo negativo, tal como dispone el art. 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo. El supuesto de hecho que para el silencio dibuja el apartado primero de dicho precepto implica necesariamente que hayan transcurrido los seis meses sin resolución y sin embargo se mantiene el deber de dictarla lo que significa, en primer lugar, que el procedimiento está vivo y no caducado –por ello hay que resolver– y en segundo término que la resolución extemporánea, debida, es válida.

Sobre el instituto de la caducidad en el Derecho administrativo tras la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común véase SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Caducidad del procedimiento (art. 44.2 LRJAP)», *Revista de Administración Pública*, n.º 168, 2005, pp. 7-56.

26 En relación con el cómputo del plazo «de fecha a fecha» y la declaración de caducidad, véase la Sentencia del TSJ de Cataluña de 1 de diciembre de 2006 (Aranz. 2007, 194387).

cional al de seis meses entonces vigente para la duración máxima del procedimiento administrativo, en ausencia de Ley o norma de Derecho comunitario en contrario— que disponía entonces el art. 43.4 de la Ley 30/92 para la declaración de caducidad.

En cualquier caso, la exigencia de expresa declaración de caducidad que recoge el art. 205 ROTT y la ausencia de precepto especial sobre esta cuestión en la legislación sobre transportes terrestres supone un reenvío a las previsiones del art. 44.2 de la Ley 30/92, por el cual se dispone que el vencimiento del plazo máximo establecido en los procedimientos iniciados de oficio sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver; y tratándose de un procedimiento en que se ejercita la potestad sancionadora producirá la caducidad, esto es, el archivo de las actuaciones con los efectos previstos en el art. 92 de la Ley 30/92.

De este modo y como una consecuencia más de la fijación del *dies ad quem*, ha de sostenerse que la resolución expresa en que se acuerde la caducidad del procedimiento sancionador ha de dictarse y notificarse hasta el mismo momento en que transcurre el plazo de un año contado «de fecha a fecha» desde el siguiente al día inicial; y no después. Así puede justificarse conforme a la Sentencia del TSJ de Cataluña de 18 de enero de 2006 (Aranz. 222262) y las del TSJ de Extremadura de 23 de junio de 2005 (Aranz. 399) y de 31 de octubre de 2006 (Aranz. 7), por las que con estimación del recurso contencioso-administrativo se declara la caducidad del correspondiente procedimiento sancionador porque «suprimido el plazo de treinta días, adicional al de seis meses que establecía la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común antes de la modificación introducida por la Ley 4/1999, la falta de norma expresa al efecto determina que, por aplicación subsidiaria del nuevo artículo 44.2, el *dies ad quem* (día final) del plazo de caducidad sea el de la notificación de la resolución del expediente (...), por lo que había transcurrido más de un año, y por ello el procedimiento había caducado».

2. LOS SUJETOS INTERVINIENTES EN LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN Y SU INCIDENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Otro de los aspectos determinantes en el procedimiento sancionador en materia de transporte terrestre es la pluralidad de sujetos intervinientes; dado que no siempre el autor material de la infracción será el responsable de la misma.

Rige en este ámbito, como no puede ser de otro modo, el principio de culpabilidad del responsable (art. 24 CE)²⁷. No obstante, dicho principio sufre ciertas modulaciones que la LOTT ampara en atención a las peculiares características de este sector de la actividad, de modo que la propia Ley contiene algunas licencias en los sujetos intervinientes en el procedimiento que sin alterar dicho principio, objetivan la responsabilidad administrativa exigible a las personas físicas o jurídicas, independientemente de que las correspondientes acciones u omisiones hayan sido materialmente realizadas

27 Para OLIVÁN DEL CACHO, J., «Potestad sancionadora y transporte terrestre», *El Derecho de los Transportes Terrestres*, (Dir.) BERMEJO VERA, J., CEDECS, 1999, p. 115; las consecuencias del principio de culpabilidad llevan a exigir la existencia al menos de una suerte de negligencia *in eligendo* o *in vigilando*, como presupuesto de la corrección de la sanción administrativa.

por ellas o por el personal de su empresa, y sin perjuicio del derecho de repetición que les asiste (art. 138.2 LOTT)²⁸.

Con todo detalle así se recoge en el art. 138.1 LOTT al disponer los distintos criterios de imputación de la responsabilidad de acuerdo con los cuales la responsabilidad corresponderá, en su caso, al titular de la concesión o de la autorización²⁹; a la persona propietaria o arrendataria del vehículo o titular de la actividad cuando se encuentre sujeta a la posesión de título habilitante³⁰; a la persona a la que se dirige el precepto infringido o a quien se atribuya específicamente en las normas correspondientes, en los demás casos.

De la literalidad del citado precepto podrá advertirse que, a los efectos de la declaración de responsabilidad administrativa por infracciones cometidas en materia de transporte terrestre se produce un desdoblamiento en los sujetos intervinientes, que confiere cierta sustantividad al correspondiente procedimiento sancionador.

Pero dicha circunstancia en modo alguno trasciende al cómputo del plazo para resolver y notificar en el seno del correspondiente procedimiento, como pacíficamente proclama la jurisprudencia al declarar que a los efectos de la notificación de la denuncia y por tanto de la fijación del día de inicio del procedimiento sancionador es irrelevante la no coincidencia entre el sujeto infractor y el sujeto responsable porque, en efecto, siempre que el boletín se entregue al infractor –aun no siendo el responsable– y contenga todos los requisitos exigidos reglamentariamente, el *dies a quo* para el cómputo de la caducidad del procedimiento lo representa el momento en que el boletín es extendido y entregado al presunto infractor (STS de 4 de junio de 2004).

Dicha doctrina viene aplicándose por los juzgados y tribunales incontrovertidamente como muestra por ejemplo el TSJ de Madrid en la Sentencia de 2 de marzo de 2005 (Aranz. 108828), por la que se estima el recurso contencioso administrativo y se anulan las resoluciones impugnadas que imponían una sanción de multa por la comisión de una infracción grave consistente en la realización de un transporte escolar

28 Para NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo...*, *op. cit.*, pp. 300-301; el principio constitucional de culpabilidad excluye de raíz la responsabilidad objetiva en cualquier caso. También QUINTERO OLIVARES, G., «La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración Pública y los principios inspiradores del Derecho penal», *Revista de Administración Pública*, n.º 126, 1991, p. 280; defiende la necesaria responsabilidad o imputación de la empresa en cuanto sujeto activo de la relación con la Administración y por tanto sujeto pasivo de la sanción. Y en igual sentido, véase CARBONELL PORRAS, E., *Régimen jurídico-administrativo...*, *op. cit.*, p. 441; quien incide en la necesidad de acreditar en todo caso que se ha participado culposamente en la comisión de la conducta ilegal.

En el ámbito del derecho de repetición, OLIVAN DEL CACHO, J., «Potestad sancionadora ...», *op. cit.*, p. 116; llega a postular la adecuación de los mecanismos jurídicos con que cuenta el ordenamiento jurídico laboral, que permiten a todo empleador reaccionar contra la conducta poco profesional de sus trabajadores.

29 En aplicación del criterio de imputación de responsabilidad establecido en la LOTT, véase la Sentencia del TSJ de Castilla y León, sede de Valladolid, de 1 de octubre de 2002 (Aranz. 2003, 9084) en relación con la responsabilidad del concesionario frente al conductor, por la infracción consistente en circular con un autobús que portaba el tacógrafo averiado al no registrar la aguja grabadora del estilete de distancia. Nótese, asimismo, que la sanción se impone por la Jefatura Provincial de Tráfico, y no por el órgano sectorial en materia de transporte.

30 En relación con la imputación de responsabilidad por la realización de transporte sin autorización, véase la Sentencia del TSJ de Cataluña de 14 de junio de 2001 (Aranz. 276047), por la que se anula la sanción impuesta a la entidad recurrente, que no era ni titular de la actividad efectuada sin la preceptiva autorización, ni propietaria del vehículo a la fecha de los hechos.

Véase también la Sentencia del TSJ de Aragón de 4 de abril de 2001 (Aranz. 284359), por la que se tipifica la infracción consistente en no respetar la prohibición de tráfico por exclusividad de la ruta de otra compañía concesionaria y tomar viajeros como una actividad no amparada en la concesión otorgada y sin título administrativo recogida en el art. 140 LOTT; y consecuentemente se declara la responsabilidad de la empresa concesionaria frente a la responsabilidad del conductor del autobús invocada por la entidad recurrente.

careciendo de seguro de responsabilidad civil con cobertura ilimitada. Y también en la Sentencia de 16 de junio de 2006 (Aranz. 10386) al declarar la caducidad por transcurso del plazo, sin perjuicio de que la notificación se practicó en la persona del conductor y no a la empresa propietaria del vehículo sancionado.

En el mismo sentido se pronuncia el TSJ de Extremadura en la Sentencia de 23 de junio de 2005 (Aranz. 399), no obstante anular las sanciones impuestas y declarar la caducidad del correspondiente procedimiento sancionador, al reconocer como *dies a quo* el de la notificación de la denuncia correctamente extendida por los agentes al conductor del vehículo. En este caso, la Sala admite a tales efectos la notificación de la denuncia al autor material de la infracción –que se negó a firmar en el momento de la detención– siendo innecesaria su práctica en el domicilio de la empresa propietaria del vehículo, designado como domicilio preferente a efecto de notificaciones. Y el mismo pronunciamiento se recoge en la Sentencia del TSJ de Cataluña de 17 de noviembre de 2005 (Aranz. 2006, 75490).

Por otra parte, cumple recordar que la doctrina sobre la fijación del *dies a quo* para la declaración de caducidad cuando exista una dualidad de sujetos intervinientes en el procedimiento sancionador no afecta al derecho de defensa pues, como bien recogen las citadas SSTs de 23 de mayo de 2001 y de 4 de junio de 2004, la determinación de ese concreto día inicial no altera el hecho de que a partir de ese momento ambas partes, Administración sancionadora y sujeto responsable de la infracción, poseen los elementos y datos necesarios para el ejercicio de sus competencias y la defensa de sus intereses, respectivamente.

Y tampoco supone violación de las previsiones del art. 59.2 de la Ley 30/92, relativo a la notificación en el domicilio del interesado en los procedimientos iniciados a instancia de parte, siempre que la notificación contenga todos los datos a que nos hemos referido (art. 207.1 ROTT); pues desde la perspectiva del sujeto titular del vehículo cuando no coincida con el conductor infractor, la notificación efectuada a éste –dirá la STS de 4 de junio de 2004– o bien le llega «regular y puntualmente por su mediación, o en caso contrario, en nada le perjudica que el plazo del procedimiento sancionador esté corriendo ya, pues en todo caso deberá practicarse la audiencia al interesado prevista en el art. 212 ROTT».

En este caso, la resolución judicial efectúa una interpretación amplia sobre el concepto de domicilio para notificaciones, pues tratándose del ejercicio de la potestad sancionadora y como expresamente recoge el art. 146.2 LOTT, los procedimientos sancionadores en materia de transporte terrestre comenzarán siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior a petición razonada de otros órganos o por denuncia. En consecuencia, la referencia contenida en la STS de 4 de junio de 2004 a lo dispuesto en el art. 59.2 de la Ley 30/92 –relativo a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado– resulta cuanto menos de dudosa aplicación al supuesto enjuiciado.

También podemos advertir ciertas peculiaridades procedimentales en los casos en que una misma acción pueda comportar la responsabilidad de distintos sujetos intervinientes. Así ocurre, por ejemplo, con la infracción consistente en la realización de transporte sin autorización, en cuyo caso el instructor iniciará un expediente sancionador contra el transportista por la comisión de una infracción tipificada en el art. 140.1 LOTT, y otro contra el cargador u operador de transporte por la comisión de una infracción tipificada en el art. 141.27 LOTT.

A nuestro juicio, el hecho de que en este caso la notificación de la denuncia se hubiere efectuado a cualquiera de los responsables –normalmente al transportista que es detenido por el agente de la autoridad en el curso del transporte– no altera la doctrina legal fijada para la determinación del *dies a quo* del procedimiento sancionador, siempre que el boletín de denuncia cumpla con todos los requisitos a que se refiere el art. 207.1 ROTT y en concreto, con la descripción fáctica de las infracciones que a cada uno se imputen.

Pero en otro caso, parece indudable que la notificación debe practicarse de modo independiente a los correspondientes responsables porque, como ha puesto de manifiesto OLIVAN DEL CACHO³¹, en este punto la regulación en materia de transporte terrestre se aparta de la regla de la solidaridad que consagra con carácter general el art. 130.3 de la Ley 30/92.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

BENZO SAINZ, I., *Informe sobre el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Transportes y tráfico*, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1993.

CANO CAMPOS, T. «Tráfico y Transportes (RI §403411)», *Revista General de Derecho Administrativo* n.º 7 (diciembre), 2004.

– «Tráfico y Transportes (RI §404181)», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 9 (julio), 2005.

COCA CASTAÑO, P. (Dir.), *El Transporte terrestre de mercancías*, Biblioteca Técnica de la Fundación Valenciaport. Comunidad Logístico Portuaria, 2010 .

ESTÉVEZ GOYTRE, R., «La caducidad y prescripción en el Derecho administrativo sancionador», *Actualidad Administrativa*, n.º 46, 2000, pp. 1239-1262.

GARBERÍ LLOBREGAT, J., *El procedimiento administrativo sancionador. Comentarios al Título IX de la Ley 30/1992 y al Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración (Real Decreto 1398/1993)*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998.

GARRIDO FALLA, F., «La obligación de resolver: actos presuntos y silencio administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 82, 1994, pp. 189-199.

MARTÍN RETORTILLO, L., «Transportes», *Derecho Administrativo Económico*, (Dir.) MARTÍN RETORTILLO, S., Vol. II, La Ley, 1992.

MARZAL RAGA, C.R., «La nueva justicia administrativa tráfico», *Prevención y control de la siniestralidad vial*, (Coord.) ORTS BERENGUER, E., Tirant lo Blanch, 2010.

NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, 4.ª ed., 2005.

31 En este punto, OLIVAN DEL CACHO, J., «Potestad sancionadora ...», *op. cit.*, p. 116; postula la nulidad del art. 193 c) el ROTT o su inaplicación por las instancias judiciales, por apartarse de la regla de la solidaridad que consagra el art. 130.3 de la Ley 30/92, que es norma de rango legal y carácter general.

OLIVÁN DEL CACHO, J., «Potestad sancionadora y transporte terrestre», *El derecho de los transportes terrestres*, (Coord.) BERMEJO VERA, J., CEDECS, 1999, pp. 105-142.

PIÑANES LEAL, F. J., *Régimen jurídico del transporte por carretera: (la nueva legislación del estado autonómico y el derecho comunitario europeo)*, Marcial Pons, 1993.

PULIDO BEGINES, J. L. (Coord.), *Cuestiones actuales en materia de transporte*, Comares, 2006.

RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., *Derecho público del transporte por carretera*, Aranzadi, 1995.

RODRÍGUEZ-ARANA, J., *La caducidad en el Derecho administrativo español*, Montecorvo, Madrid, 1993.