

La caducidad de los expedientes sancionadores. Especial referencia al ámbito de los transportes terrestres: la reciente doctrina del Tribunal Supremo

Sumario: I. LA CADUCIDAD COMO FORMA DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.—1.1. Concepto.—1.2. Evolución normativa.—1.3. Régimen normativo vigente.—II. ESPECIAL REFERENCIA A LOS EXPEDIENTES SANCIONADORES EN MATERIA DE TRANSPORTES TERRESTRES.—2.1. Evolución normativa.—2.2. Régimen normativo vigente.—III. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO.—3.1. La sentencia de 23 de mayo de 2001.—3.2. La sentencia de 4 de junio de 2004.—IV. REFLEXIÓN SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN.

I. LA CADUCIDAD COMO FORMA DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

La regulación general vigente del procedimiento administrativo sancionador se contiene de manera insuficiente en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común¹. Dicha regulación fue completada por la contenida en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora (en adelante, RPS). No obstante, los preceptos del citado reglamento carecen de eficacia unificadora, ya que adolecen de un carácter meramente suple-

★ Letrado de la Comunidad de Madrid. Subdirección General de lo Contencioso: orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

¹ Título IX; Capítulo II: «Principios del procedimiento sancionador» (arts. 134 a 138).

torio² de las normas sectoriales dictadas por cada una de las Administraciones públicas territoriales que, en cualquier caso, deberán respetar los escuetos principios generales regulados en la Ley 30/1992.

Pues bien, el procedimiento administrativo sancionador puede finalizar de modo normal, mediante la correspondiente resolución del mismo, o de otros modos anormales, entre los que se encuentra la caducidad.

1.1. Concepto

Puede definirse la caducidad del procedimiento administrativo sancionador como un modo anormal y anticipado de finalización que se produce como consecuencia de la inactividad de la que ha adolecido la Administración sancionadora después de haber incoado el mismo; inactividad que puede consistir en una falta de impulso, de trámite y/o de resolución.

Diferentes de la caducidad del procedimiento administrativo sancionador son otras dos figuras afines que también pueden determinar la exoneración de responsabilidad administrativa como consecuencia del transcurso del tiempo unido a la inactividad de la autoridad gubernativa: la prescripción, y la caducidad de acciones o de derechos.

La prescripción se refiere al plazo de tiempo de que dispone la Administración para ejercer la potestad sancionadora mediante la incoación del correspondiente procedimiento, a contar desde que se haya cometido la infracción administrativa de que se trate.

La caducidad de acciones o de derechos sólo surge en aquellos supuestos en los que la normativa vigente, para el caso de que la Administración efectúe diligencias de averiguación orientadas a determinar si se ha cometido un ilícito administrativo, establece un determinado plazo de tiempo para poder incoar el procedimiento administrativo sancionador. Así, la diferencia con la prescrip-

² Artículo 1.1 RD 1398/1993: «1. La potestad sancionadora se ejercerá mediante el procedimiento establecido en este Reglamento, *en defecto total o parcial de procedimientos específicos previstos en las correspondientes normas*, en los supuestos siguientes:

- a) Por la Administración General del Estado, respecto de aquellas materias en que el Estado tiene competencia exclusiva.
- b) Por la Administración de las Comunidades Autónomas, respecto de aquellas materias en que el Estado tiene competencia normativa plena.
- c) Por las Entidades que integran la Administración Local, respecto de aquellas materias en que el Estado tiene competencia normativa plena.»

Concretamente, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sí existe una norma reglamentaria que regula el ejercicio de la potestad sancionadora por esta Administración pública: el Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid, que, a su vez, ha derogado el anterior Decreto 77/1993, de 26 de agosto.

En cuanto al objeto de la norma autonómica, se define en su artículo 1.1: «El ejercicio por la Administración de la Comunidad de Madrid de su potestad sancionadora se ajustará al procedimiento establecido en el presente Reglamento en defecto total o parcial de procedimientos específicos para ámbitos sectoriales determinados.»

En el presente estudio se indicarán las concordancias existentes entre el RPS y el Decreto autonómico 245/2000, de 16 de noviembre.

ción radica en el «*dies a quo*» de los plazos: en el caso de la caducidad de acciones o de derechos será el día en que se realicen las mencionadas diligencias de esclarecimiento; mientras que en el caso de la prescripción el cómputo del plazo se iniciará el día de la comisión de la infracción administrativa³.

En conclusión, mientras que la prescripción y la caducidad de acciones o de derechos son institutos de carácter netamente sustantivo o material, la caducidad del procedimiento sancionador es un instituto de carácter adjetivo o procedimental. Esto es, mientras aquellas despliegan sus efectos jurídicos con carácter previo a la incoación de un concreto expediente sancionador, ésta supone que sí se haya producido la misma.

1.2. Evolución normativa

1.2.1. *Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958*

Hasta la entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la normativa general vigente del Procedimiento Administrativo Común no contemplaba la regulación de la caducidad como modo de terminación de los procedimientos administrativos iniciados de oficio, entre los que se encuentran los procedimientos administrativos sancionadores.

La Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, sólo regulaba la caducidad como modo de terminación de los procedimientos administrativos iniciados a instancia del interesado. Así, el artículo 99 del citado cuerpo legal establecía lo siguiente: «1. *Paralizado un expediente por causa imputable al administrado, la Administración le advertirá inmediatamente que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo, con archivo de las actuaciones.*

³ Dentro de los múltiples ejemplos de la distinción entre prescripción y caducidad de acciones o de derechos reconocida en el derecho positivo, puede hacerse referencia a dos artículos de dos leyes de la Comunidad de Madrid:

El artículo 64 de la Ley 19/1998, de 25 de noviembre, de ordenación y atención de los establecimientos farmacéuticos, conforme al cual: «1. Las infracciones y sanciones a que se refiere la presente Ley, calificadas como leves prescribirán al año, las calificadas como graves a los dos años y las calificadas como muy graves a los cinco años.

2. El plazo de la prescripción de infracciones se computará desde el día en que la infracción se hubiera cometido y se interrumpirá desde el momento en que el procedimiento se dirija contra el presunto infractor.

El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.

3. *Caducará la acción* para perseguir las infracciones cuando conocida por la Administración la existencia de una infracción y finalizadas las diligencias dirigidas al esclarecimiento de los hechos, hubiese transcurrido un año sin que la Administración competente hubiese ordenado incoar el oportuno procedimiento.»

O el artículo 22 de la Ley 17/1999, de 29 de abril, de aprovechamiento de pastos y rastrojeras para la protección de la ganadería extensiva, que dispone lo siguiente: «1. Las infracciones leves prescribirán al año de su comisión, las graves a los tres años y las muy graves a los cinco años.

2. *Caducará la acción* para perseguir las infracciones, cuando conocida por el órgano competente por algún medio fehaciente admitido en derecho, transcurran seis meses sin que se haya ordenado iniciar el oportuno procedimiento sancionador.»

No será aplicable esta regla cuando la Administración ejercite la facultad prevista en el número dos del artículo noventa y ocho.

2. La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.»

Por el contrario, en el caso de los procedimientos administrativos iniciados de oficio, los interesados se veían sometidos a una inquietante situación de pendencia derivada de la posibilidad de su duración excesivamente prolongada o indefinida, y la Ley de 1958 sólo contemplaba, en su artículo 61, la responsabilidad disciplinaria del funcionario encargado de la tramitación del procedimiento de que se tratase: «1. No podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde el día en que se inicie un procedimiento administrativo hasta aquel en que se dicte resolución a no mediar causas excepcionales, debidamente justificadas, que lo impidieran, las cuales se consignarán en el expediente por medio de diligencia firmada por el Jefe de la Sección correspondiente.

2. Si la resolución del expediente se dictase transcurridos los seis meses desde el día de su iniciación, sin estar debidamente justificado dicho retraso, los interesados podrán hacerlo constar al interponer el recurso procedente en cuyo caso la autoridad que conozca el recurso podrá ordenar la incoación del oportuno expediente disciplinario para determinar el funcionario o funcionarios responsables a fin de imponerles si procede las oportunas sanciones. Si se tratare de recurso contencioso-administrativo o bien de acciones civiles o laborales, el Tribunal respectivo lo pondrá en conocimiento del Ministro correspondiente.»

1.2.2. *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*

El anterior vacío normativo fue colmado tras la entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAPC). En este sentido, en el artículo 43.4 de dicha norma legal se disponía lo siguiente: «4. Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos, se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de cualquier interesado o de oficio por el propio órgano competente para dictar la resolución, en el plazo de treinta días desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada, excepto en los casos en que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, en los que se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver el procedimiento.»

En relación con lo establecido en el anterior precepto, debe advertirse que el artículo 20.6 RPS establece que: «si no hubiese recaído resolución sancionadora transcurridos seis meses desde la iniciación, teniendo en cuenta las posibles interrupciones de su cómputo por causas imputables a los interesados o por la suspensión del procedimiento a que se refieren los artículos 5 y 7, se iniciará el cómputo de caducidad establecido en el artículo 43.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Transcurrido el plazo de caduci-

dad, el órgano competente emitirá, a solicitud del interesado, certificación en la que conste que ha caducado el procedimiento y se ha procedido al archivo de las actuaciones»⁴.

1.3. Régimen normativo vigente

1.3.1. Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la LRJAPC

Finalmente, tras la modificación de la Ley 30/1992 introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la caducidad como modo de terminación de los procedimientos administrativos iniciados a instancia de la Administración se regula en el artículo 44.2, conforme al cual: *«En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:*

2. 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.

En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.»

Además, también debe hacerse referencia a un tipo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador que podríamos denominar *«caducidad inicial»*, y que se regula en el artículo 6.2 RPS, conforme al cual: *«transcurridos dos meses desde la fecha en la que se inició el procedimiento sin haberse practicado la notificación de éste al imputado, se procederá al archivo de las actuaciones, notificándosele al imputado, sin perjuicio de las responsabilidades en que se hubiera podido incurrir»*. Esto es, a diferencia del régimen general previsto en el precitado artículo 44.2, no se está refiriendo a la notificación final de la resolución sancionadora, sino a la notificación inicial del acuerdo de incoación del expediente sancionador.

Una vez expuesta la evolución de la legislación general en materia de caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores, puede resumirse el régimen establecido por la normativa vigente en las siguientes notas:

a) Requisitos. El único presupuesto que se exige es que haya transcurrido el plazo máximo de duración del expediente sancionador establecido por la norma aplicable *«sin que se haya dictado y notificado resolución expresa»*.

En este sentido, debe advertirse que el artículo 42.2 de la Ley 30/1992 establece con carácter general, para cualquier clase de procedimiento administrativo, lo siguiente: *«2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este*

⁴ Vid. artículo 14.6 del Decreto 245/2000, de 16 de noviembre.

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.»

En concreto, respecto a la regulación general del procedimiento sancionador, el artículo 20.6 RPS prevé un plazo de duración de seis meses para el procedimiento ordinario, y el artículo 24.4 de un mes para el procedimiento simplificado⁵.

b) Cómputo del plazo. En cuanto a la manera de contar el plazo máximo de duración del expediente sancionador, es necesario precisar cuál es el «*dies a quo*» y el «*dies ad quem*» según la normativa vigente:

En cuanto a la determinación del «*dies a quo*», ha de partirse de la regulación general contenida en el Título VI LRJAPC («*De las disposiciones Generales sobre los Procedimientos Administrativos*»). Así, el artículo 68 («*clases de iniciación*») establece lo siguiente: «*los procedimientos se iniciarán de oficio o a solicitud de persona interesada*». Y el artículo 69.1 («*iniciación de oficio*») dispone que «*los procedimientos se iniciarán 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 la misma línea, en materia de duración máxima de toda clase de procedimiento administrativo, el artículo 42.3, letra a), LRJAPC preceptúa lo siguiente: «*3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán: a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de incoación.*»

Finalmente, con carácter específico para los expedientes sancionadores, el artículo 11.1 «*ab initio*» RPS previene lo siguiente: «*1. Los procedimientos sancionadores se iniciarán siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia*»⁶.

No obstante lo anterior, debe hacerse referencia a dos importantes cuestiones relativas al «*dies a quo*» de los procedimientos administrativos sancionadores, que han originado debate tanto en la Doctrina como en la Jurisprudencia:

1.^a) La fecha de inicio del procedimiento es la fecha del acuerdo de incoación, y no la fecha de la notificación del mismo al interesado. En este sentido, debe hacerse referencia a la reciente sentencia del Tribunal Supremo de fecha 2 de marzo de 2004 (RJ 2004\2493), en la que se señala lo siguiente: «*... Pues bien, lo pretendido por la Administración del Estado es, en síntesis, que los acuerdos, dictados siempre de oficio, de incoación de procedimientos sancionadores son actos que, para su eficacia, requieren de la notificación de los mismos, o como dispone el 57.2, de actos cuya "eficacia quedará demorada" bien por así exigirlo el "contenido del*

⁵ Vid. artículo 14.6 del Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, que también prevé un plazo de seis meses para el procedimiento ordinario. En cambio, para el procedimiento simplificado la norma autonómica prevé un plazo de duración de tres meses (art. 17.5).

⁶ Vid. artículo 5.1 del Decreto 245/2000, de 16 de noviembre.

acto”, o bien porque la misma eficacia “esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior”. No puede afirmarse, sin embargo, que se esté en presencia de alguno de estos supuestos, pues el contenido del acuerdo de incoación de un procedimiento sancionador (contenido que, como ya hemos señalado, se especifica en el art. 13 RPS) lo que impone es la eficacia inmediata, sin quedar la misma demorada a la notificación al inculpado.

SÉPTIMO. Así como los plazos de prescripción de las infracciones se interrumpen por la iniciación del procedimiento sancionador “con conocimiento de interesado”, sin embargo tal exigencia no se requiere cuando el plazo de que se trata es el de caducidad del procedimiento...»

En la misma línea se pronuncia la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de fecha 3 de septiembre de 2003 (JUR 2004\25174): «... Dichos preceptos reglamentarios —que, conforme a la posibilidad que dejó abierta el legislador estatal, regulan el procedimiento en materia de infracciones turísticas— deben ponerse en relación con la nueva regulación de la caducidad tras la Ley 4/1999, lo cual supone llegar a las siguientes conclusiones: ... b) el plazo se cuenta desde la incoación (“dies a quo”) o, en terminología de la ley, desde la fecha del acuerdo de iniciación y no desde su notificación al interesado, pues así se establece expresamente en la Ley de 1999, en uno de los pocos preceptos que el legislador ha considerado oportuno que constituyesen el marco de todo procedimiento sancionador...»

2.^a) En determinados ámbitos sectoriales de actuación administrativa, como ocurre en materia de tráfico y seguridad vial, o en materia de transportes terrestres —sector que será analizado al final del presente estudio—, el «dies a quo» puede ser la fecha de la denuncia, y no la del acuerdo de incoación, siempre que se cumplan determinadas condiciones establecidas por la ley⁷ o por la Jurisprudencia⁸.

Por otro lado, en cuanto a la determinación del «dies ad quem» del expediente sancionador, debe partirse de lo prevenido en el mencionado artículo 42.2 LRJAPC para todos los procedimientos administrativos en general, y de lo prevenido en el artículo 44 para los procedimientos administrativos iniciados de oficio en particular. Así, tanto de la letra de aquel precepto («El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa...»), como de la de este último («En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa...»), se deduce claramente que la fecha en la que finaliza el procedimiento administrativo sancionador es aquella en la que se notifica la resolución expresa al interesado.

Por lo demás, también debe hacerse referencia a dos importantes cuestiones relativas al «dies ad quem» de los procedimientos administrativos sancionadores:

⁷ En materia de tráfico y seguridad vial, *vid.* los artículos 3 y 10 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero.

⁸ En materia de transportes terrestres, *vid.* la STS de 23 de mayo de 2001 (RJ 2001\4287), y la STS de 4 de junio de 2004 (RJ 2004\3879). Ambas resoluciones judiciales serán objeto de análisis al final del presente estudio.

1.^a) La mencionada Ley 4/1999, de 13 de enero, introdujo un nuevo apartado cuarto en el artículo 58 LRJAPC con la siguiente redacción: «4. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditada.»

En su virtud, con objeto de salvaguardar el principio de seguridad jurídica y para evitar que se desplieguen los efectos propios del silencio administrativo —que en el caso de los procedimientos administrativos sancionadores serán los previstos en el artículo 44.2 LRJAPC—, el precepto anterior admite que con un solo intento de notificación de la resolución administrativa debidamente acreditado, y siempre que al menos la notificación contuviera el texto íntegro de la misma, se entenderá que la Administración ha cumplido en plazo la obligación de dictar y notificar resolución expresa prevenida en el artículo 42.1 LRJAPC.

En relación con lo anterior, resulta obligado hacer referencia a la doctrina legal que ha establecido el Tribunal Supremo al resolver el recurso de casación en interés de la Ley número 128/2002, mediante la sentencia de fecha 17 de noviembre de 2003 (RJ 2004\597): «Que el inciso intento de notificación debidamente acreditado que emplea el artículo 58.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se refiere al intento de notificación personal por cualquier procedimiento que cumpla con las exigencias legales contempladas en el artículo 59.1 de la Ley 30/1992, pero que resulte infructuoso por cualquier circunstancia y que quede debidamente acreditado. De esta manera, bastará para entender concluso un procedimiento administrativo dentro del plazo máximo que la ley le asigne, en aplicación del referido artículo 58.4 de la Ley 30/1992, el intento de notificación por cualquier medio legalmente admisible según los términos del artículo 59 de la Ley 30/1992, y que se practique con todas las garantías legales aunque resulte frustrado finalmente, y siempre que quede debida constancia del mismo en el expediente.

En relación con la práctica de la notificación por medio de correo certificado con acuse de recibo, el intento de notificación queda culminado, a los efectos del artículo 58.4 de la Ley 30/1992, en el momento en que la Administración reciba la devolución del envío, por no haberse logrado practicar la notificación, siempre que quede constancia de ello en el expediente.»

2.^a) Obviamente, tras la entrada en vigor de la actual redacción del artículo 44.2 LRJAPC, debe entenderse tácitamente derogada la previsión contenida en el artículo 20.6 RPS relativa al plazo de treinta días que, a su vez, debía transcurrir una vez cumplido el tiempo máximo para dictar la resolución expresa, al objeto de que los procedimientos iniciados de oficio se entendieran caducados y se procediera al archivo de las actuaciones.

c) Suspensión del plazo. El plazo máximo de duración del expediente sancionador puede suspenderse por diferentes causas:

1.^a) Tal y como prevé el artículo 44.2 «*in fine*» LRAPC, cuando «el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado».

A esta causa también se hacía referencia en el inciso inicial del mencionado artículo 20.6 RPS⁹.

2.^a) Por alguna de las causas prevenidas en las letras b), c) o d) del artículo 42.5 LRAPC, conforme al cual: «5. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos: ... b) Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada.

c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.

d) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.»

Además, en relación con la causa prevenida en la letra c), debe advertirse que el artículo 17.4 RPS dispone lo siguiente: «4. Cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo o entidad pública, y sea admitida a trámite, se entenderá que tiene carácter preceptivo, y se podrá entender que tiene carácter determinante para la resolución del procedimiento, con los efectos previstos en el artículo 83.3 de la Ley 30/1992»^{10, 11}.

3.^a) Cuando concurra el supuesto prevenido en el artículo 5.2 RPS (tramitación de un procedimiento por los mismos hechos ante los órganos de la Comunidad Europea), o en el artículo 7 de la misma norma reglamentaria^{12, 13}

⁹ Vid. artículo 14.6 del Decreto 245/2000, de 16 de noviembre.

¹⁰ Artículo 83.3 LRJAPC: «3. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.»

¹¹ Vid. artículo 11.2 del Decreto 245/2000, de 16 de noviembre.

¹² Artículo 5.2 RPS: «2. El órgano competente podrá aplazar la resolución del procedimiento si se acreditase que se está siguiendo un procedimiento por los mismos hechos ante los órganos comunitarios europeos. La suspensión se alzarán cuando se hubiese dictado por aquéllos resolución firme.

Si se hubiera impuesto sanción por los órganos comunitarios, el órgano competente para resolver deber tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo compensarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.»

Artículo 7 RPS: «1. En cualquier momento del procedimiento sancionador en que los órganos competentes estimen que los hechos también pudieran ser constitutivos de ilícito penal, lo comunicarán al Ministerio Fiscal, solicitándole testimonio sobre las actuaciones practicadas respecto de la comunicación.

En estos supuestos, así como cuando los órganos competentes tengan conocimiento de que se está desarrollando un proceso penal sobre los mismos hechos, solicitarán del órgano judicial comunicación sobre las actuaciones adoptadas.

2. Recibida la comunicación, y si se estima que existe identidad de sujeto, hecho y fundamento entre la infracción administrativa y la infracción penal que pudiera corresponder, el órgano competente para la resolución del procedimiento acordar su suspensión hasta que recaiga resolución judicial.

3. En todo caso, los hechos declarados probados por resolución judicial penal firme vinculan a los órganos administrativos respecto de los procedimientos sancionadores que sustancien.»

¹³ Vid. artículo 2 del Decreto 245/2000, de 16 de noviembre.

(tramitación de un proceso penal cuando concorra identidad de sujeto, hecho y fundamento).

4.^a) Finalmente, en el caso de que el órgano competente para dictar la resolución sancionadora ejercite la facultad prevenida en el artículo 20.1 RPS: «1. *Antes de dictar resolución, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de las actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento.*

El acuerdo de realización de actuaciones complementarias se notificará a los interesados, concediéndoseles un plazo de siete días para formular las alegaciones que tengan por pertinentes. Las actuaciones complementarias deberán practicarse en un plazo no superior a quince días. El plazo para resolver el procedimiento quedará suspendido hasta la terminación de las actuaciones complementarias. No tendrán la consideración de actuaciones complementarias los informes que preceden inmediatamente a la resolución final del procedimiento»¹⁴.

d) Ampliación del plazo. Con carácter excepcional, el plazo máximo de duración del expediente sancionador se podrá ampliar, al amparo de la previsión contenida en el artículo 42.6 LRJAPC, conforme al cual: «6. *Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.*

Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles.

De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno.»

En cualquier caso, debe advertirse que la ampliación del plazo máximo de duración de un expediente sancionador, al amparo de la previsión recogida en este precepto, tiene un carácter totalmente excepcional y está sujeta a una serie de requisitos cuyo estricto cumplimiento sólo puede ser fiscalizado por los órganos jurisdiccionales, en atención a que el precepto no admite la impugnación en vía administrativa frente al acuerdo de ampliación.

Pues bien, en el ámbito específico de la Comunidad de Madrid y, precisamente, en materia de transportes terrestres, se acordó ampliar con carácter general el plazo máximo de duración de los expedientes sancionadores durante un determinado período de tiempo, al amparo de la previsión contenida en el artículo 42.6 LRJAPC. En este sentido, debe hacerse referencia a la Resolución de fecha 4 de diciembre de 2000 (publicada en el BOCAM número 1/2001, de 2 de enero) de la Dirección General de Transportes de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes —en la actualidad

¹⁴ Vid. artículo 13 del Decreto 245/2000, de 16 de noviembre.

Consejería de Transportes e Infraestructuras—, por la que se acordó la ampliación del plazo para la tramitación, resolución y notificación de los expedientes sancionadores en materia de transportes.

Concretamente, en la motivación de dicha resolución administrativa se detallaban una serie de circunstancias concurrentes (incremento continuado de dichos expedientes sancionadores; reciente transferencia de competencias estatales en materia de seguridad de las personas, carencia de aparatos obligatorios y mercancías peligrosas) que implicaban un aumento notable de trabajo imposibilitando la conclusión de todos los expedientes en el plazo legal de seis meses y, en su virtud, permitiendo la impunidad de muchas infracciones en ese ámbito sectorial, lo que podía conllevar unos efectos muy negativos en la ordenación y seguridad en materia de transportes terrestres. Asimismo, se explicaba que, si bien se habían habilitado los medios materiales y personales posibles, hasta ese momento se habían mostrado claramente insuficientes.

En atención a las circunstancias expuestas, hasta que las actuaciones administrativas iniciadas para dotar de puestos suficientes el Servicio de Inspección permitieran cubrir las carencias existentes, y haciendo uso de la posibilidad establecida en el artículo 42.6 de la Ley 30/1992, en la parte dispositiva de la resolución se acordaba *«ampliar a doce meses el plazo de tramitación, resolución y notificación de los expedientes sancionadores en materia de transportes causados por las actas de denuncias que tengan su entrada desde la fecha de inicio de la vigencia de esta Resolución hasta el 31 de diciembre de 2001»*. Por lo demás, se añadía lo siguiente: *«el presente acto deberá ser notificado a todas aquellas personas que sean afectadas por el mismo con motivo de la primera comunicación que tenga lugar desde la Administración en los correspondientes procedimientos»*.

Desde un punto de vista práctico, la anterior resolución implicó que en todos los acuerdos de incoación de los expedientes sancionadores en materia de transportes terrestres por hechos cometidos durante el citado período de vigencia —que expiró el 31 de diciembre de 2001— se comunicaba al presunto infractor que, de conformidad con la Resolución de la Dirección General de Transportes de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, de 4 de diciembre de 2000 (BOCAM núm. 1/2001, de 2 de enero), el plazo máximo de duración del expediente sancionador era de doce meses.

En cuanto al control de la citada resolución, los órganos jurisdiccionales no han mantenido un criterio unánime: así, mientras la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid la ha considerado conforme a derecho (por todas, *v.* SSTSM 264/2007, de 19 de marzo —JUR 2007\230666—; ó 1374/2006, de 29 de noviembre —JUR 2007\163836—), la Sección Novena ha entendido que la misma es inválida porque contraviene lo establecido en el artículo 42.2 LRJAPC, en atención a que establece una ampliación de carácter general, y no para un caso concreto (por todas, *v.* SSTSM 522/2007, de 24 de abril —JUR 2007\253014—; ó 293/2007, de 8 de marzo —JUR 2007\149982—). La misma falta de unanimidad se ha reflejado en las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Madrid.

e) Efectos. Una vez transcurrido el plazo máximo de duración del expediente sancionador sin que se haya dictado y notificado la resolución expresa que le pone fin, la caducidad opera de un modo automático y, en su virtud, no es preciso que el interesado lo comunique formalmente a la Administración que, sin más trámites, dictará resolución por la que dejará constancia de que ha transcurrido el precitado plazo y por la que ordenará el archivo de las actuaciones. Así, dado que la caducidad supone la finalización del procedimiento sancionador, cualquier actuación o notificación posterior a la misma debe considerarse inválida.

Por lo demás, el otro efecto principal es el prevenido en el meritado artículo 44.2 LRJAPC: «... *En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92.*»

Así, en atención al contenido del artículo 92 LRJAPC, la remisión debe entenderse realizada a su apdo. 3.º, conforme al cual: «*3. La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.*»

En su virtud, aunque se produzca el archivo de las actuaciones por caducidad de un expediente sancionador, podrá iniciarse un nuevo procedimiento para sancionar la misma infracción siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción de ésta; plazo de prescripción que, en ningún caso, se entenderá interrumpido por la incoación del originario expediente sancionador que se declaró caducado.

La anterior conclusión, que supone aplicar a los procedimientos sancionadores una regla contemplada en un precepto (art. 92.3 LRJAPC) incardinado en la regulación relativa a los procedimientos iniciados a instancia de parte, ha sido acogida por la mayoría de la Doctrina, por determinadas normas del derecho positivo (por ejemplo, *v.* art. 7.5 del Reglamento general sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones del orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo) y por la Jurisprudencia. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 12 de junio de 2003 (RJ 2003, 4602), que resuelve un recurso de casación en interés de la Ley, estableció la siguiente doctrina legal: «*la declaración de caducidad y archivo de actuaciones establecidas para procedimientos en que la Administración ejerce potestades sancionadoras, artículo 44.2 de la Ley 30/1992, no extinguen la acción de la Administración para ejercitar las potestades aludidas en ese precepto, siéndoles plenamente aplicable el artículo 92.3 de la misma Ley*».

II. ESPECIAL REFERENCIA A LOS EXPEDIENTES SANCIONADORES EN MATERIA DE TRANSPORTES TERRESTRES

2.1. Evolución normativa

2.1.1. *Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, ROTT)*

En lo que se refiere al plazo máximo de duración de los expedientes sancionadores en materia de transportes terrestres, el artículo 205.1 ROTT dispone lo siguiente: «1. 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.»

Por otro lado, en lo relativo al «dies a quo» del precitado plazo, el artículo 205.2 ROTT establece que: «2. El procedimiento para la imposición de las sanciones se iniciará de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien a consecuencia de actas e informes suscritos por los servicios de la inspección por propia iniciativa, bien a consecuencia de denuncias formuladas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Policías Autonómicas y Locales, que tengan encomendada la vigilancia del transporte, o por personas, entidades o asociaciones interesadas.»

2.1.2. *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*

Tal y como ya se ha indicado en el presente estudio, el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, tras su redacción introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, establece con carácter general, para cualquier clase de procedimiento administrativo, lo siguiente: «2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria».

En su virtud, desde la entrada en vigor de la precitada Ley 4/1999, de 13 de enero, el plazo máximo de duración de los expedientes sancionadores en materia de transportes terrestres pasó a ser de seis meses, ya que, en atención al principio de jerarquía normativa, el precitado artículo 42.2 LRJAPC derogó tácitamente el plazo anual recogido en el mencionado artículo 205.1 ROTT.

Por otro lado, en cuanto a lo relativo a la fecha en la que debe empezar a computarse el precitado plazo, en atención a la regulación contenida en los artículos 69.1 y 42.3, letra a), LRJAPC, el régimen establecido por el artícu-

lo 205.2 ROTT (iniciación de oficio, por acuerdo del órgano competente) no sufrió alteraciones.

2.2. Régimen normativo vigente

2.2.1. *Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT), tras su modificación introducida por la Ley 29/2003, de 8 de octubre*

En primer lugar, por lo que se refiere al plazo máximo de duración de los expedientes sancionadores en materia de transportes terrestres, el artículo 146.2 LOTT, párrafo 3.º, tras su redacción introducida por la Ley 29/2003, de 8 de octubre, dispone lo siguiente: «*El plazo máximo en que deberá notificarse la resolución del procedimiento sancionador será de un año, contado desde la fecha de iniciación.*»

En su virtud, desde la entrada en vigor de la precitada Ley 29/2003, de 8 de octubre, y en atención a que dicha norma tiene el «*rango de Ley*» exigido por el citado artículo 42.2 LRJAPC, el plazo máximo de duración de los expedientes sancionadores en materia de transportes terrestres vuelve a ser de un año, como ocurría inicialmente según la redacción del artículo 205.1 ROTT.

Por otro lado, en cuanto a lo relativo al «*dies a quo*» del precitado plazo, el artículo 146.2 LOTT, párrafo 4.º, tras su redacción introducida por la Ley 29/2003, de 8 de octubre, establece que: «*2. El procedimiento para la imposición de las sanciones previstas en esta Ley se iniciará 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 conclusión, por lo que se refiere a la fecha en la que debe empezar a contarse el plazo de caducidad de los procedimientos sancionadores en materia de transportes terrestres, el régimen normativo vigente establece que será la del acuerdo de incoación; norma que siempre ha sido la establecida en este ámbito sectorial, y que también preceptúa el régimen general vigente contenido en la LRJAPC.

Pues bien, la precitada norma general ha sido recientemente modificada por una novedosa Jurisprudencia que se ha plasmado en dos sentencias que pasamos a analizar a continuación.

III. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO

3.1. La sentencia de 23 de mayo de 2001

Con fecha de 23 de mayo de 2001, el Tribunal Supremo dictó sentencia (RJ 2001\4287) por la que desestimó el recurso de casación en interés de la

Ley formulado por el Letrado de la Diputación Foral de Guipúzcoa contra la sentencia número 106/2000, de 17 de abril, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Donostia-San Sebastián, sobre sanción de multa en materia de transportes y carreteras.

En la sentencia impugnada el citado Juzgado declaró caducado el procedimiento sancionador al haberse sobrepasado el plazo que para resolver se establece en el artículo 205 ROTT. Para llegar a esta conclusión consideró que *la fecha de iniciación del expediente sancionador era la de la extensión del boletín de denuncia*, y no la del acuerdo de incoación.

El Letrado de la Administración recurrente, considerando gravemente errónea la doctrina de la sentencia anterior, propuso como correcta doctrina legal la siguiente: *«según prescribe el artículo 205.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, la iniciación del procedimiento administrativo sancionador aplicable a la imposición de sanciones por infracción de los preceptos de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, tiene lugar por el acto administrativo del órgano competente que acuerda su incoación y en ningún caso tiene lugar por las denuncias formuladas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Policías Autonómicas y Locales, que tengan encomendadas la vigilancia del transporte, o por personas, entidades o asociaciones interesadas»*.

Para finalizar con los antecedentes, debe destacarse también que, una vez que se dio traslado al Abogado del Estado para que formulara las alegaciones que estimara procedentes, éste manifestó su conformidad con las pretensiones deducidas por la Diputación Foral de Guipúzcoa; por el contrario, el Ministerio Fiscal, al que se dio también traslado de conformidad con lo prevenido en el artículo 100.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), consideró la improcedencia del recurso de casación en interés de la Ley formulado por la Administración autonómica vasca.

Pues bien, entrando ya a analizar los razonamientos jurídicos invocados por el Magno Tribunal, debe partirse del contenido del fundamento de Derecho segundo: *«SEGUNDO. Esta Sala en su sentencia de 15 de noviembre de 2000 (2000, 10064), dictada en un recurso de casación en interés de la ley, sobre cuestión similar a la ahora examinada, razonó “que la denuncia únicamente supone iniciación del expediente sancionador en el supuesto de que se notifique en el acto a los denunciados, y esa iniciación debe entenderse deferida en otro caso al momento en que se produzca el acuerdo correspondiente...”*. De conformidad con ello se estableció como doctrina legal, para los supuestos en que la notificación de la denuncia no se verifica en el acto, la siguiente: *“conforme al artículo 16 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (RCL 1994, 1149), para el cómputo de los plazos a efectos de caducidad del procedimiento se tendrá en cuenta como fecha de iniciación la de incoación por órgano competente una vez conocida la identidad del infractor, que no pudo ser notificado en el acto de comisión de la infracción, sin que a estos efectos el inicio del cómputo pueda efectuarse a partir de la fecha de la denuncia por el agente”*.

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 del 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.»

Una vez analizados los anteriores razonamientos jurídicos, pueden destacarse las siguientes conclusiones:

I. En primer lugar, consideramos que el Tribunal Supremo parte de una premisa discutible: que la STS de 15 de noviembre de 2000 (RJ 2000\10064), dictada también en un recurso de casación en interés de la ley, versa sobre una «cuestión similar» a la planteada en el supuesto de autos.

II. En consecuencia, el Alto Tribunal considera que la doctrina legal fijada por su anterior sentencia de 15 de noviembre de 2000 «es perfectamente aplicable a las sanciones en materia de transportes», de tal manera que en aquellos casos en los que 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 tienen que constar todas las circunstancias que expresa el artículo 207 ROTT, el «*dies a quo*» del expediente sancionador será el de la denuncia correctamente extendida y notificada, y no el del posterior acto del órgano competente, ya que la denuncia, desde un punto de vista material, pasa a constituir un verdadero acto iniciador del procedimiento sancionador, aunque formalmente sea un mero acto de comunicación.

III. En virtud de lo expuesto, parece deducirse que los efectos jurídicos de la STS de 23 de mayo de 2001 implican una excepción al régimen normativo vigente en materia de la determinación del «*dies a quo*» del plazo máximo de duración de los expedientes sancionadores en materia de transportes terrestres, pero única y exclusivamente aplicable a aquellos casos en los que, cumpliendo el boletín de denuncia con todas las exigencias prevenidas en el artículo 207 ROTT, la notificación se entendiera directamente con los hipotéticos infractores, esto es, en aquellos supuestos en los que el conductor del vehículo receptor de la denuncia fuera, al mismo tiempo, el empresario transportista responsable de la infracción administrativa.

3.2. La sentencia de 4 de junio de 2004

Con fecha de 4 de junio de 2004, el Tribunal Supremo dictó sentencia (RJ 2004\3879) por la que desestimó el recurso de casación en interés de la Ley formulado por el Letrado de la Generalidad de Cataluña contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Lérida con fecha de 26 de marzo de 2003, en el recurso Contencioso-Administrativo número 398/2002, sobre sanción por infracción en materia de transportes.

En la sentencia impugnada el citado Juzgado declaró caducado el procedimiento sancionador porque entendió que era aplicable al caso enjuiciado la doctrina establecida por la anteriormente analizada STS de 23 de mayo de 2001.

El Letrado de la Administración recurrente, considerando gravemente errónea la doctrina de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Lérida, pretendía que se enjuiciara la correcta interpretación del artículo 205.1 ROTT, así como de la jurisprudencia derivada de la precitada sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 2001. Para ello, propuso que se fijara la siguiente doctrina legal: *«en materia de transportes terrestres, cuando el conductor del vehículo no sea el transportista responsable de la infracción, no puede entenderse como válida, a efectos de entender iniciado el procedimiento sancionador, la entrega del boletín de denuncia al conductor y, por tanto, el inicio del cómputo de caducidad del procedimiento sancionador se tiene que establecer en el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador imputado al transportista responsable, y no en la fecha en que se entrega el boletín de denuncia»*.

Para finalizar con los antecedentes, debe destacarse también que, una vez que se dio traslado al Abogado del Estado para que formulara las alegaciones que estimara procedentes, éste se manifestó en sentido favorable a la estimación del recurso y a la fijación de la doctrina legal propuesta por la Generalidad; igualmente, y a diferencia de lo que ocurrió en el caso de la sentencia anteriormente examinada, el Ministerio Fiscal emitió informe en sentido favorable a la estimación del recurso, pero precisando todavía más la doctrina establecida por la STS de 23 de mayo de 2001 al proponer como doctrina legal la siguiente: *«en materia de infracciones en transportes terrestres la identificación suficiente del responsable —la persona física o jurídica titular del vehículo— en el boletín de denuncia, debidamente notificada al conductor infractor, determina la iniciación del expediente sancionador a efectos de caducidad»*.

Pues bien, entrando ya a analizar los razonamientos jurídicos invocados por el Alto Tribunal, debe partirse de lo establecido en el fundamento de Derecho quinto: *«... Ciertamente esta sentencia —la STS de 23 de mayo de 2001— no contempla, como tampoco la de 15 de noviembre de 2000 (RJ 2000, 10064), en la que se apoya, la diversidad de sujetos infractor y responsable que se da en el caso de autos. Pero ello no determina necesariamente su inaplicabilidad o, dicho de otra manera, que sea errónea su aplicación a este concreto supuesto»*.

El que la denuncia correctamente extendida y notificada al infractor suponga el comienzo del plazo para el procedimiento sancionador —tal como se contempla en el artículo 10 del Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Cir-

culación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (RCL 1994, 1149), y como ha sido aplicado en materia de transportes terrestres—, se asienta sobre la base de que ambas partes, Administración sancionadora y sujeto responsable de la infracción, poseen a partir de ese momento 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 en defensa de la seguridad vial y de los intereses generales asociados a la misma, 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 voluntad de la propia Administración. 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.

Pues bien, ninguno de estos parámetros queda alterado en lo esencial por la peculiaridad del supuesto de autos consistente en la diversidad entre infractor y sujeto responsable. En efecto, por parte de la Administración siguen dándose las mismas circunstancias que le permiten proceder desde ese mismo momento a la instrucción del expediente sancionador, puesto que cuenta, al igual que en el supuesto en el que no existe la referida diversidad de sujetos, con todos los datos necesarios para dicha instrucción, que quedan determinados por el artículo 207 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. De acuerdo con este precepto la denuncia debe consignar tanto los datos relativos a los hechos como los referidos a la identificación del responsable, entre los que se incluyen no sólo la identidad del conductor autor material de la infracción, sino también los referidos al vehículo, como la matrícula: “habrá de consignarse una sucinta exposición de los hechos, matrícula del vehículo interviniente en los mismos, en su caso, y la condición, destino e identificación, que podrá realizarse a través del número de registro personal del denunciante, así como aquellas circunstancias y datos que contribuyan a determinar el tipo de infracción y el lugar, fecha y hora de la misma” (art. 207.1 del citado Reglamento). Tampoco hay, por tanto, razón alguna en este supuesto para que la iniciación del expediente quede diferida a un momento posterior a voluntad de la Administración sancionadora, quien puede proceder a partir de ese momento contra el sujeto responsable sin perjuicio alguno para los intereses generales protegidos por la potestad sancionadora que le corresponde.

Desde la perspectiva del sujeto titular del vehículo cuando no coincida con el conductor infractor, tampoco se produce ninguna alteración de los referidos presupuestos de la doctrina legal aplicada por la Sentencia recurrida, puesto que sus derechos de defensa no resultan perjudicados. En efecto, o bien la notificación efectuada al conductor 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, puesto que en todo caso deberá practicarse la audiencia al interesado prevista en el artículo 212 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

De lo expuesto se deduce que no puede estimarse el recurso formulado por la Administración catalana, ya que no se percibe ningún error en la aplicación por la Sentencia recurrida de la doctrina legal sentada en nuestra Sentencia de 23 de mayo de 2001 (RJ 2001, 4287), cuya ratio sigue siendo igualmente aplicable al supuesto de no coincidencia entre sujeto infractor y sujeto responsable, pese a las consiguientes diferencias en la forma de notificación de la denuncia en un supuesto y en otro.»

Una vez analizados los anteriores razonamientos jurídicos, pueden destacarse las siguientes conclusiones:

I. La presente sentencia no sólo parte de la misma premisa discutible de la que partía la STS de 23 de mayo de 2001 (que la STS de 15 de noviembre versa sobre una «*cuestión similar*» a la planteada en el supuesto de autos), sino que va más allá añadiendo una nueva aseveración que consideramos todavía más cuestionable si cabe: que «*la diversidad de sujetos infractor y responsable*» no determina necesariamente la inaplicabilidad de la doctrina establecida en la sentencia de 23 de mayo de 2001 o, dicho de otra manera, el que la aplicación de dicha doctrina sea errónea en estos supuestos de diversidad subjetiva.

II. Así, el Magno Tribunal fundamenta la anterior y controvertida aseveración señalando lo siguiente: «*El que la denuncia correctamente extendida y notificada al infractor suponga el comienzo del plazo para el procedimiento sancionador se asienta sobre la base de que ambas partes, Administración sancionadora y sujeto responsable de la infracción, poseen a partir de ese momento los elementos y datos necesarios para el ejercicio de sus competencias y la defensa de sus intereses respectivamente... Pues bien, ninguno de estos parámetros queda alterado en lo esencial por la peculiaridad del supuesto de autos consistente en la diversidad entre infractor y sujeto responsable.*»

En este sentido, la anterior afirmación se desarrolla por la sentencia desde una doble perspectiva:

Desde el punto de vista de la Administración sancionadora, se razona que, al igual que en los casos en los que no existe la citada diversidad de sujeto notificado y sujeto responsable de la infracción, y dado que la aplicación de la doctrina establecida por la STS de 23 de mayo de 2001 exige que en el boletín de denuncia que se entrega al conductor se constaten todos los datos referidos en el artículo 207 ROTT, desde la fecha de la extensión de la denuncia la autoridad gubernativa ya tiene en su poder toda la información necesaria para proceder a la instrucción del expediente sancionador y, así, poder ejercer sus potestades sancionadoras en defensa de la seguridad vial y de los intereses generales asociados a la misma.

Por otro lado, y «*desde la perspectiva del sujeto titular del vehículo*», se arguye que la referida diversidad subjetiva no altera los presupuestos que exige la aplicación de la doctrina establecida por la STS de 23 de mayo de 2001, ya que sus derechos de defensa no resultan perjudicados: la notificación efectuada al conductor del vehículo denunciado le llegará regular y puntualmente por la mediación de éste o, en caso contrario, en nada le perjudica que el plazo del procedimiento sancionador ya esté corriendo, puesto que en todo caso deberá practicarse la audiencia al interesado prevista en el artículo 212 ROTT.

III. En virtud de lo expuesto, se colige claramente que los efectos de la STS de 4 de junio de 2004 han superado desmesuradamente a los de la STS de 23 de mayo de 2001, ya que la excepción al régimen normativo vigente en materia de la determinación del «*dies a quo*» del plazo máximo de dura-

ción de los expedientes sancionadores en materia de transportes terrestres que supuso esta última resolución judicial se aplica ahora a todos los supuestos en los que se entregue al conductor del vehículo un boletín de denuncia que reúna todas las exigencias prevenidas en el artículo 207 ROTT, con independencia de que dicho conductor sea el sujeto responsable de la infracción administrativa o no.

IV. REFLEXIÓN SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN

En primer lugar, es imprescindible indicar que las dos meritadas sentencias resuelven sendos recursos de casación en interés de la Ley. Esta circunstancia es importante, ya que el artículo 100.7 LJCA establece lo siguiente: *«7. La sentencia que se dicte respetará, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida y, cuando fuere estimatoria, fijará en el fallo la doctrina legal. En este caso, se publicará en el “Boletín Oficial del Estado”, y a partir de su inserción en él vinculará a todos los Jueces y Tribunales inferiores en grado de este orden jurisdiccional.»*

Es decir, la doctrina legal fijada por una sentencia dictada en un recurso de casación en interés de la Ley vincula a todos los Jueces y Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Así, con independencia de que un juzgador concreto o un órgano jurisdiccional colegiado inferior en grado al Tribunal Supremo pudieran tener un criterio diferente sobre el asunto tratado en este tipo de recurso de casación, están obligados *«ex lege»* a aplicar el criterio fijado por el Alto Tribunal en tanto el mismo no sea modificado por una sentencia que resuelva un recurso de casación en interés de la Ley posterior en el tiempo.

Centrándonos en el supuesto que es objeto del presente estudio (*«dies a quo»* del plazo de caducidad de los expedientes sancionadores en materia de transportes terrestres), es muy importante advertir que las dos sentencias analizadas fueron desestimatorias de los recursos de casación en interés de la Ley formulados y, en consecuencia, ni su fallo fijó la doctrina legal ni las mismas se publicaron en el BOE.

En atención a lo expuesto, y aunque es cierto que, desde un punto de vista material, de las citadas resoluciones judiciales se extrae una doctrina opuesta a la solicitada tanto por la Administración autonómica vasca (STS de 23 de mayo de 2001) como por la Administración autonómica catalana y el Ministerio Fiscal (STS de 4 de junio de 2004), al establecerse como *«dies a quo»* del plazo de caducidad de los expedientes sancionadores en materia de transportes terrestres el de la fecha del boletín de denuncia que se entrega al conductor y que cumple con todas las exigencias del artículo 207 ROTT, no es menos cierto que, desde un punto de vista formal, ninguna de las dos fija en su fallo la doctrina legal y, en su virtud, entendemos que no tendrían ese excepcional valor vinculante que prevé el citado artículo 100.7 LJCA para los Jueces y Tribunales inferiores en grado del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

cioso-administrativo, de tal manera que su valor sería el que ordinariamente atribuye el artículo 1.6 del Código Civil a las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo.

En conclusión, y de acuerdo con el razonamiento expuesto, creemos que las sentencias que apliquen la doctrina fijada por las SSTs de 23 de mayo de 2001 y de 4 de junio de 2004 *siguen siendo susceptibles de ser impugnadas mediante un recurso de casación en interés de la Ley en la forma prevenida en el artículo 100 LJCA*, ya que, desde un punto de vista formal, el Tribunal Supremo aún no ha fijado la doctrina legal en este asunto mediante la estimación de un recurso de casación en interés de la Ley.

Por lo demás, desde un punto de vista práctico, y en lo relativo al valor que ha tenido la doctrina analizada para los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad de Madrid, debe advertirse que en todos los recursos contencioso-administrativos en los que ha sido parte la Administración autonómica madrileña el órgano jurisdiccional ha aplicado la doctrina establecida en la sentencia de 4 de junio de 2004 cuando esta resolución judicial ha sido invocada por la parte recurrente (por todas, *v.* SSTsJM 962/2006, de 8 de junio —JUR 2006\288033—; 62/2006, de 24 de enero —JUR 2006\120652—; 134/2005, de 2 de marzo —JUR 2005\108828—; o, en el ámbito de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, la sentencia 429/2007, de 22 de octubre —Juzgado núm. 27—; la sentencia 384/2007, de 17 de octubre —Juzgado núm. 3—; la sentencia 306/2007, de 11 de octubre —Juzgado núm. 9—).

Una vez sentada la anterior premisa respecto de los efectos de las resoluciones judiciales analizadas, pasamos a exponer una serie de reflexiones sobre el estado actual de la cuestión cuya importancia no es desdeñable, en atención al elevado número de procedimientos administrativos sancionadores en materia de transportes terrestres y a la importancia del bien jurídico protegido por la normativa reguladora de las infracciones administrativas en este ámbito sectorial:

A) En primer lugar, la doctrina establecida por las dos sentencias estudiadas parte de una premisa que consideramos discutible: que la STS de 15 de noviembre de 2000, dictada también en un recurso de casación en interés de la ley, versa sobre una «*cuestión similar*» a la planteada en el supuesto de autos, de tal manera que la doctrina legal fijada por la misma «*es perfectamente aplicable a las sanciones en materia de transportes*».

El tenor literal del fallo contenido en la precitada sentencia es el siguiente: «*Que debemos estimar y estimamos el presente recurso de casación en interés de la Ley frente a la sentencia dictada por el Juzgado núm. 1 de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, con fecha 16 de febrero de 1999, fijando como doctrina legal, que se publicará en el Boletín Oficial del Estado, la siguiente: conforme al artículo 16 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (RCL 1994, 1149), para el cómputo de los plazos a efectos de caducidad del procedimiento se tendrá en cuenta como fecha de iniciación la de incoación por órgano competente una vez conocida la identidad del infractor,*

que no pudo ser notificado en el acto de comisión de la infracción, sin que a estos efectos el inicio del cómputo pueda efectuarse a partir de la fecha de la denuncia por el agente.»

Pues bien, consideramos que la anterior doctrina legal no versa sobre una «cuestión similar» y, en su virtud, no «es perfectamente aplicable a las sanciones en materia de transportes», en atención al razonamiento que se expone a continuación:

La STS de 16 de noviembre de 2000 versa sobre un expediente sancionador en materia de tráfico y seguridad vial, y no en materia de transportes terrestres.

La anterior distinción no es baladí porque, aunque el bien jurídico protegido en la regulación de las infracciones administrativas en los dos ámbitos sectoriales pueda ser análogo —que no idéntico—, existe una distinción FUNDAMENTAL en materia de procedimiento sancionador:

En materia de tráfico y seguridad vial, cuando la denuncia se notifica al conductor en el mismo momento en el que comete el hecho presuntamente ilícito, se está dando traslado de la misma al sujeto responsable de la infracción administrativa que, en su caso, estará obligado a cumplir la sanción de que se trate. Precisamente por ello, el artículo 3 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial prevé dos formas distintas de incoación del expediente: por acuerdo de la autoridad competente o por denuncia formulada por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia y seguridad del tráfico.

Por el contrario, en materia de transportes terrestres, el conductor no se corresponde necesariamente con el sujeto responsable del ilícito administrativo; es más, en la mayoría de los casos no suele coincidir que el propio empresario transportista responsable de la infracción administrativa sea la persona que está conduciendo el vehículo de su titularidad en el momento de la notificación de la denuncia. Precisamente por ello es por lo que el legislador en este ámbito sectorial, incluso en su última y reciente modificación de la LOTT, introducida por la meritada Ley 29/2003, de 8 de octubre —esto es, más de dos años después de dictarse la STS de 23 de mayo de 2001—, ha mantenido como ÚNICA forma de iniciación de los expedientes sancionadores el acuerdo del órgano competente (art. 146.2 LOTT, párrafo 4.º), y no ha previsto —como sí lo ha hecho en el otro ámbito sectorial relativo a tráfico y seguridad vial— que también pudieran iniciarse por denuncia efectuada por los agentes que tengan encomendada la vigilancia de los transportes terrestres; ni siquiera en los casos concretos —a los que parecía referirse la STS de 23 de mayo de 2001— en los que fuera el empresario transportista y titular del vehículo la persona que lo estuviera conduciendo en el momento de la denuncia.

B) En segundo lugar, la STS de 4 de junio de 2004 —que se dictó estando ya vigente la nueva redacción de la LOTT, *ex* Ley 29/2003, de 8 de octubre— ha ido más allá de la doctrina establecida por la STS de 23 de mayo de 2001 añadiendo una nueva aseveración que consideramos más cuestionable si cabe: «la diversidad de sujetos infractor y responsable» no determina necesariamente la inaplicabilidad de dicha doctrina porque, incluso en estos casos, desde el momento que se notifica al conductor una denuncia que contiene

todos los datos consignados en el artículo 207 ROTT, tanto la Administración sancionadora como el sujeto responsable de la infracción poseen los elementos y datos necesarios para el ejercicio de sus potestades y la defensa de sus intereses, respectivamente.

Pues bien, entendemos que la anterior conclusión es ciertamente cuestionable, en atención a los siguientes razonamientos:

Por un lado, desde el punto de vista de la Administración sancionadora, pueden realizarse las siguientes consideraciones:

a) La afirmación del Magno Tribunal es claramente aplicable a la materia de tráfico y seguridad vial, ya que los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia y seguridad del tráfico dependen orgánicamente de la Administración que dicta la resolución sancionadora, ya sea la estatal o la local.

Por el contrario, en materia de transportes terrestres, los agentes que tienen encomendada la vigilancia de transportes, como regla general, no dependen orgánicamente de la Administración que dicta la resolución sancionadora, esto es, de la Administración autonómica. En su virtud, y salvo que se trate de una Comunidad Autónoma que, al amparo de la previsión contenida en el artículo 149.1, 29.^a CE, haya creado sus propios cuerpos de policía atribuyéndoles funciones en materia de vigilancia de los transportes terrestres, la Administración autonómica sancionadora no tiene toda la información necesaria para instruir el expediente desde el mismo momento de la denuncia —tal y como se afirma en la STS de 4 de junio de 2004—, sino que la misma es recibida en una fecha posterior: concretamente, depende de cuándo se dé salida a la denuncia por el agente, y de cuándo llegue la misma a la unidad administrativa autonómica competente para instruir el expediente sancionador de que se trate.

b) Además, en relación con el contenido de los boletines de denuncia extendidos por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia de los transportes, lo que dispone exactamente el artículo 207.1 ROTT es lo siguiente: «1. En toda denuncia formulada de oficio por la Administración habrá de consignarse una sucinta exposición de los hechos, matrícula del vehículo interviniente en los mismos, en su caso, y la condición, destino e identificación, que podrá realizarse a través del número de registro personal, del denunciante, así como aquellas circunstancias y datos que contribuyan a determinar el tipo de infracción y el lugar, fecha y hora de la misma.»

En su virtud, de la anterior redacción no parece deducirse que sea obligatorio incorporar en las denuncias los datos relativos a la identificación del empresario transportista y titular del vehículo, o a otros hipotéticos sujetos responsables de la infracción administrativa (por ejemplo, el cargador, en el caso de una sanción por exceso de carga máxima autorizada) cuestión diferente es que, en la realidad práctica, el agente sí deje constancia de los datos identificativos de dichos sujetos en el boletín de denuncia, pero la doctrina jurisprudencial analizada opera sobre la letra del artículo 207 ROTT, no sobre la realidad práctica.

Precisamente, en atención al anterior razonamiento, es por lo que consideramos que el Ministerio Fiscal, al pedir la estimación del recurso de casación en interés de la Ley, propuso una doctrina legal que venía a precisar en este punto lo establecido en la STS de 23 de mayo de 2001 (*«en materia de infracciones en transportes terrestres la identificación suficiente del responsable —la persona física o jurídica titular del vehículo— en el boletín de denuncia, debidamente notificada al conductor infractor, determina la iniciación del expediente sancionador a efectos de caducidad»*).

Por otro lado, y *«desde la perspectiva del sujeto titular del vehículo»*, deben hacerse las siguientes precisiones:

a) Tanto en la STS de 4 de junio de 2004 como en el informe que emitió el Ministerio Fiscal con ocasión del recurso de casación en interés de la Ley resuelto por aquélla, se realiza una distinción entre *«conductor-infractor (quien comete materialmente la infracción) y sujeto responsable de la infracción administrativa (la empresa de transportes responsable de la infracción y que resulta sancionada)»*.

Pues bien, entendemos que la citada distinción es susceptible de matización, ya que existen varios ilícitos administrativos tipificados que pueden ser objeto de una denuncia efectuada por un agente encargado de la vigilancia de transportes en los que el autor material de la infracción no es el conductor, sino también el propio sujeto administrativamente responsable por la comisión de aquélla (a título de ejemplo, cuando el agente examina la documentación y constata que se está ejerciendo la actividad profesional de transporte privado careciendo de una autorización administrativa que es preceptiva para tal ejercicio, incurriéndose en la infracción tipificada en el art. 141.13 LOTT).

Igualmente, tanto la sentencia como el informe del Ministerio Fiscal identifican al sujeto responsable de la comisión del ilícito administrativo con *«el sujeto titular del vehículo»*. Al igual que en el caso anterior, la anterior identificación también es susceptible de precisión, ya que la LOTT tipifica determinadas infracciones en las que el expediente sancionador se puede dirigir no sólo contra el transportista sino también contra otros sujetos jurídicos: a título de ejemplo véase la infracción descrita en el artículo 140.19 LOTT, que prevé un supuesto en el que la responsabilidad corresponde también al cargador, al expedidor y al intermediario.

b) Por otro lado, en cuanto a la presunta entrega del boletín de denuncia al sujeto responsable del ilícito administrativo que el conductor realizará regular y puntualmente, no es descabellado pensar que, en determinados casos, pudiera no llegar a efectuarse: ya sea por negligencia o descuido; por mala fe; o incluso por temor a una hipotética represalia del empresario responsable en aquellos casos en los que el conductor sí sea el autor material de la infracción (por ejemplo, en el caso de la infracción prevenida en el art. 141.7 LOTT, esto es, cuando el conductor utiliza una misma hoja de registro durante varias jornadas cuando ello hubiera dado lugar a la superposición de registros que impidan su lectura).

c) Finalmente, y de acuerdo en este punto con la STS de 4 de junio de 2004, sí es cierto que si no se entregara la denuncia al sujeto administrativamente responsable debería practicarse la audiencia al interesado prevista en el artículo 212 ROTT. Esta afirmación es obvia, ya que la opción contraria implicaría una ostensible vulneración del artículo 24 CE porque se estaría sancionando a una persona (el empresario administrativamente responsable) sin que hubiera tenido la oportunidad de ejercer su derecho material a la defensa.

No obstante lo anterior, dicho supuesto hipotético al que se refiere el Alto Tribunal (*el empresario responsable de la infracción no conoce que se le va a sancionar hasta que llega el trámite de audiencia*) ni se da en la realidad práctica (en todos los expedientes sancionadores, de conformidad con la normativa vigente, siempre existe un acuerdo de incoación posterior a la denuncia que se notifica al sujeto responsable de la infracción, ya sea el conductor, el transportista titular del vehículo u otro sujeto responsable) ni tendría un fácil acomodo en relación con la sistemática de la normativa vigente (el art. 211 ROTT prevé la emisión de informe ratificador por el agente denunciante cuando el denunciado formule alegaciones de oposición. Cómo podría volverse a un trámite anterior —como es el del art. 211— desde un trámite posterior en el tiempo, como es el trámite de audiencia del artículo 212, en los casos en que el sujeto responsable realizara alegaciones de oposición?).

C) En resumen, consideramos que con la doctrina establecida en las dos sentencias analizadas el Tribunal Supremo ha podido excederse de la función que le atribuye el artículo 1.6 del Código Civil, ya que no se ha limitado a interpretar la legislación vigente, sino que ha ido más allá estableciendo una verdadera INNOVACIÓN NORMATIVA: a diferencia de lo que ocurre con la STS de 15 de noviembre de 2000, en la que el Alto Tribunal interpretaba sobre dos formas distintas de iniciación de los expedientes sancionadores que *SÍ están previstas en la normativa vigente* en materia de tráfico y seguridad vial, en el caso de *la legislación vigente en materia de transportes terrestres NO está prevista* como forma de iniciación de los expedientes sancionadores la denuncia efectuada por los agentes que tengan encomendada la vigilancia de los transportes terrestres, ni siquiera en aquellos casos puntuales —STS de 23 de mayo de 2001— en los que hubiera coincidencia entre conductor infractor y empresario responsable de la infracción administrativa.

Por lo demás, debe resaltarse que la anterior circunstancia tiene una importancia capital, ya que su consecuencia práctica ha sido la estimación de múltiples recursos contencioso-administrativos por caducidad del expediente sancionador y, en su virtud, la impunidad de múltiples hechos constatados en un boletín de denuncia firmado por un agente de la autoridad que eran presuntamente ilícitos, en tanto no se acreditara mediante prueba suficiente la no comisión o la inexistencia de los mismos, o en tanto no se razonara en sede jurisdiccional la exclusión de su antijuridicidad. Es decir, por una cuestión puramente formal o adjetiva, como es la caducidad, se han dejado sin efecto numerosos expedientes sancionadores sin entrar en el fondo del asun-

to, esto es, en la determinación sobre si realmente se cometió o no la infracción administrativa correspondiente.

La anterior consecuencia práctica tiene un alcance trascendental, ya que el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración está intrínsecamente unido al interés público y, en concreto, en el caso de la regulación de las infracciones administrativas en materia de transportes terrestres se tutelan unos bienes jurídicos de enorme importancia como son la seguridad vial y los intereses generales unidos a la misma (prevención de posibles daños humanos y materiales, conservación en un adecuado estado de las infraestructuras viarias...), así como el principio de libre competencia entre los sujetos que desarrollan la actividad profesional de los transportes terrestres.

Finalmente, no debe olvidarse que la doctrina que se deriva de las dos sentencias analizadas puede abrir un peligroso camino para que, por vía analógica, los órganos jurisdiccionales la extiendan a otros ámbitos sectoriales del derecho administrativo sancionador con las perniciosas consecuencias que se acaban de exponer.