

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NCJ065154

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia 1337/2020, de 15 de octubre de 2020

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3.ª)

Rec. n.º 136/2019

**SUMARIO:****Recurso contencioso-administrativo. Ordenación de los transportes terrestres. Pérdida de la honorabilidad.**

La parte actora objeta a la regulación nacional tras la reforma reglamentaria impugnada que anude la pérdida de la honorabilidad a la sanción penal o administrativa sin que tal pérdida vaya precedida de un procedimiento sancionador, es decir, se discute la necesidad de la existencia de un procedimiento administrativo «completo» para examinar la proporcionalidad de la pérdida de la honorabilidad.

En el Reglamento comunitario 1071/2009 sobre normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera, contempla la revisión de la proporcionalidad de la pérdida de la honorabilidad tras la existencia de una sanción penal o administrativa. Por tanto, no se puede argumentar para sostener la suficiencia del procedimiento previsto en el artículo 119 del reglamento español que ya ha habido un procedimiento penal o administrativo sancionador previo que ha asegurado al infractor todas las garantías de defensa exigibles. Si el Reglamento comunitario también parte de la previa existencia de una sanción penal o administrativa que acarrea la pérdida de la honorabilidad, la exigencia de un «procedimiento administrativo completo» posterior ha de tener otra razón de ser. Por ello, hay que concluir que la finalidad de la exigencia del procedimiento administrativo completo tras la imposición de la sanción no puede ser sino el deseo que haya un procedimiento cuyo objeto específico sea precisamente la comprobación de si la pérdida de la honorabilidad es o no proporcionada.

Un trámite de alegaciones que es lo único que prevé la norma española impugnada, aunque fuese interpretado en términos amplios, por ejemplo, en el sentido de que comprendiera un trámite de prueba, no puede considerarse que constituya un «procedimiento administrativo completo», que no solo ha de contar con dicho trámite de prueba sino también con propuesta de resolución y, en suma, ajustarse a los términos contemplados en los artículos 53 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo 39/2015. Por lo tanto se estima parcialmente el recurso y anula el artículo 2 punto 98 del Real Decreto 70/2019, que da nueva redacción al 119 del Reglamento de Transportes, que resulta contrario a derecho por la incorrecta trasposición que hace del artículo 6.2.a) del Reglamento comunitario 1071/2009.

**PRECEPTOS:**

Ley 39/2015 (LPAC), arts. 53 y 64.2.

RD 70/2019 (por el que se modifican el Rgto. de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres), arts. 2. 97, 98 y 99.

Reglamento 1071/2009 (normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera), art. 6.2 a).

RD 1211/1990 (Rgto. de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres), arts. 116, 118, 119, 120 y 204.

Ley 16/1987 (Ordenación de los Transportes Terrestres), arts. 43, 45, 143 y 146.

**PONENTE:***Don Eduardo Espín Templado.***SENTENCIA**

Magistrados/as

EDUARDO ESPIN TEMPLADO  
JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT  
EDUARDO CALVO ROJAS  
MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH  
JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR

DIEGO CORDOBA CASTROVERDE  
FERNANDO ROMAN GARCIA  
T R I B U N A L S U P R E M O  
Sala de lo Contencioso-Administrativo  
Sección Tercera

### SENTENCIA

Fecha de sentencia: 15/10/2020  
Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)  
Número del procedimiento: 136/2019  
Fallo/Acuerdo:  
Fecha de Votación y Fallo: 15/09/2020  
Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado  
Procedencia: CONSEJO MINISTROS  
Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras  
Transcrito por: PJM

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 136/2019  
Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado  
Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras  
TRIBUNAL SUPREMO  
Sala de lo Contencioso-Administrativo  
Sección Tercera

### SENTENCIA

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente  
D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruza  
D. Eduardo Calvo Rojas  
D<sup>a</sup>. María Isabel Perelló Doménech  
D. José María del Riego Valledor  
D. Diego Córdoba Castroverde  
D. Fernando Román García

En Madrid, a 15 de octubre de 2020.

Esta Sala ha visto , constituida en su Sección Tercera por los magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo ordinario número 1/136/2019, interpuesto por el Comité Nacional del Transporte por Carretera, representado por el procurador D. Íñigo Muñoz Durán y bajo la dirección letrada de D. Juan Luis Fernández-Prieto González, contra el Real Decreto 70/2019, de 15 de febrero, por el que se modifican el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y otras normas reglamentarias en materia de formación de los conductores de los vehículos de transporte por carretera, de documentos de control en relación con los transportes por carretera, de transporte sanitario por carretera, de transporte de mercancías peligrosas y del Comité Nacional del Transporte por Carretera. Es parte demandada la Administración General del Estado, representada por el Sr. Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado.

### ANTECEDENTES DE HECHO

#### Primero.

En fecha 16 de abril de 2019 la representación procesal de la demandante ha interpuesto recurso contencioso-administrativo ordinario contra el Real Decreto 70/2019, de 15 de febrero, por el que se modifican el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y otras normas reglamentarias en materia de

formación de los conductores de los vehículos de transporte por carretera, de documentos de control en relación con los transportes por carretera, de transporte sanitario por carretera, de transporte de mercancías peligrosas y del Comité Nacional del Transporte por Carretera, el cual había sido publicado en el Boletín Oficial del Estado de 20 de febrero de 2019.

#### **Segundo.**

Recibido el expediente administrativo previamente reclamado, se ha entregado el mismo a la parte actora para formular la correspondiente demanda, lo que ha verificado mediante escrito en el que, previa alegación de las argumentaciones que considera oportunas, suplica que en su día se declare la nulidad del artículo 95 de la norma impugnada (párrafo final del artículo 116.4 del Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres que se modifica por dicho artículo), y de los artículos 97, 98 y 99 del mismo Real Decreto 70/2019, y se condene en costas a la Administración demandada.

Mediante los correspondientes otrosíes manifiesta que debe considerarse que la cuantía del recurso es indeterminada, y expone que el recurso debe fallarse sin necesidad de recibimiento a prueba ni de vista o conclusiones.

#### **Tercero.**

De dicha demanda se ha dado traslado a la Administración demandada, habiendo presentado el Sr. Abogado del Estado escrito contestándola en el que tras las alegaciones oportunas suplica que se dicte sentencia desestimando el recurso. A través de otrosí expresa que considera que la cuantía del recurso es indeterminada.

#### **Cuarto.**

Mediante decreto de 12 de septiembre de 2019 el Letrado de la Administración de Justicia ha fijado la cuantía del recurso como indeterminada y concede a las partes plazo por el orden establecido en la Ley jurisdiccional para formular conclusiones, que han evacuado.

Se han declarado seguidamente conclusas las actuaciones.

#### **Quinto.**

Con posterioridad el Sr. Abogado del Estado ha presentado escrito poniendo en conocimiento de la Sala la publicación en el Boletín Oficial del Estado de 17 de diciembre de 2019 del Real Decreto 724/2019, de 13 de diciembre, en cuya disposición final primera se modifica el Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, suprimiendo el último párrafo del apartado 4 del artículo 116.

#### **Sexto.**

Por providencia de fecha 13 de mayo de 2020 se ha señalado para la votación y fallo del presente recurso el día 15 de septiembre de 2020, habiendo continuado la deliberación del mismo hasta el día 6 de octubre.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero. Objeto y planteamiento del recurso.**

El Comité Nacional del Transporte por Carretera impugna mediante el presente recurso contencioso administrativo el Real Decreto 70/2019, de 15 de febrero, por el que se modifican el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT) y otras normas reglamentarias en materia de transportes. En particular, se impugnan el artículo 95 de dicho Real Decreto, en cuanto a la reforma que efectúa del artículo 116.4 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, y los artículos 97 a 99 mismo del Real Decreto, que modifican los artículos 118 a 120 del Reglamento citado. La entidad demandante solicita la nulidad de los preceptos mencionados.

La organización actora impugna la redacción dada por los artículos 97, 98 y 99 del Real Decreto 70/2018 a los artículos 118, 119 y 120 ROTT por entender que la pérdida del requisito de la honorabilidad no está contemplada con las garantías de un procedimiento sancionador completo. Considera por ello que la regulación de la pérdida de la honorabilidad resulta contraria al artículo 143.5 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (Ley 36/1987, de 30 de julio, LOTT) así como al Reglamento comunitario 1071/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre.

La Administración sostiene, por el contrario, la conformidad a derecho de la regulación sobre pérdida de la honorabilidad contenida en el Real Decreto impugnado. En escrito presentado tras la formulación de conclusiones señala la incidencia en el presente recurso del Real Decreto 724/2019, de 13 de diciembre, cuya disposición final primera suprime el último párrafo del artículo 116.4 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

**Segundo.** *Sobre la regulación de la pérdida de la honorabilidad.*

La entidad recurrente resume el fundamento de su demanda afirmando que "el procedimiento previsto para la pérdida de la honorabilidad en los artículos 97, 98 y 99 del RD 70/2019 de 15 de febrero [...] no responde a los mismos parámetros que los previstos en el Reglamento (CE) nº 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de octubre de 2009 que, supuestamente, pretende incorporar a nuestro ordenamiento la norma impugnada. Es más, tampoco responde a las premisas marcadas en la Ley de Ordenación de Transporte Terrestre acerca de cómo habría de ser este procedimiento, tal y como se contempla en su artículo 143.5".

La demandante apoya su tesis en lo previsto en el artículo 6.2.a) del Reglamento comunitario 1071/2009 y en el citado artículo 143.5 LOTT. Estos preceptos tienen el siguiente tenor literal:

- Reglamento 1071/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo

" Artículo 6

Precisión de las condiciones que han de respetarse en materia de honorabilidad

[...] 2. A los fines del apartado 1, párrafo tercero, letra b):

a) cuando se haya condenado por una infracción penal grave, o sancionado por una de las infracciones más graves de la normativa comunitaria establecidas en el anexo IV, al gestor de transporte o a la empresa de transportes en uno o varios Estados miembros, la autoridad competente del Estado miembro de establecimiento instruirá, de manera apropiada y en el momento oportuno, un procedimiento administrativo completo, que incluirá, en su caso, un control en los locales de la empresa afectada.

El procedimiento determinará si, por circunstancias concretas, la pérdida de honorabilidad constituiría una respuesta desproporcionada en el caso concreto. Tal conclusión será debidamente motivada y justificada.

En caso de que la autoridad competente concluya que la pérdida de honorabilidad constituye una respuesta desproporcionada, podrá decidir que la honorabilidad no se vea afectada. En tal caso, deberán consignarse los motivos en el registro nacional. En el informe a que se refiere el artículo 26, apartado 1, se hará constar el número de decisiones de estas características.

En caso de que la autoridad competente no considere que la pérdida de honorabilidad constituye una respuesta desproporcionada, la condena o sanción acarreará la pérdida de honorabilidad;

b) la Comisión elaborará una lista de categorías, tipos y niveles de gravedad de las infracciones graves de la normativa comunitaria que, además de los mencionados en el anexo IV, pueden acarrear la pérdida de honorabilidad. [...]"

- Ley 36/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres

" Artículo 143

[...]

5. La comisión de las infracciones señaladas en los puntos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15.6, 15.7, 15.11, 15.18, 16, 17, 18, 20, 23, 37.1 y 37.2 del artículo 140, darán lugar a la pérdida de la honorabilidad de la persona que, en su caso, ocupe el puesto de gestor de transporte en la empresa infractora, durante un plazo no superior a un año, salvo que el órgano competente acuerde lo contrario mediante resolución motivada, por estimar que ello resultaría desproporcionado en el caso concreto de que se trate.

En todo caso, se entenderá desproporcionada la pérdida de la honorabilidad cuando el infractor no hubiese sido sancionado por la comisión de ninguna otra infracción muy grave en los 365 días anteriores a aquél en que cometió la que ahora se sanciona.

A efectos de lo dispuesto en este punto, la Administración actuante deberá sustanciar un expediente sancionador al gestor de transporte, con propuesta de la pérdida de honorabilidad, independiente aunque simultáneamente a la tramitación del que se sustancie a la empresa por la comisión de la infracción de que se trate. En su caso, no procederá acordar la pérdida de honorabilidad del gestor, cuando éste pruebe que los hechos constitutivos de la infracción no le resultaban imputables por razón de su cargo.

Cuando la infracción se hubiese cometido careciendo de autorización, la pérdida de honorabilidad afectará a la persona física que, en nombre propio o en representación de una persona jurídica, hubiese formalizado el contrato o emitido la factura de que se trate.

Cuando la resolución sancionadora conlleve la pérdida de la honorabilidad del gestor de transporte, el órgano que la adopte lo comunicará al Registro de Empresas y Actividades de Transporte para que realice la oportuna anotación y, de oficio, lo comunique, a su vez, a la Administración competente sobre las autorizaciones afectadas, a fin de que ésta proceda a su suspensión, en los términos señalados en el artículo 52."

De estos dos preceptos la parte deduce que la pérdida de la honorabilidad debe venir precedida en todos los casos por un procedimiento "completo" ( ex artículo 6.2.b Reglamento comunitario) y de carácter sancionador tal como se contempla para el gestor de transporte en el artículo 143.5 LOTT. Y entiende que la regulación dada al procedimiento de pérdida de la honorabilidad por el Real Decreto 70/2019 no se ajusta a tales exigencias. No sería un procedimiento sancionador completo puesto que no diferencia entre fases de instrucción y resolución, no se contempla un acuerdo de iniciación del procedimiento con el contenido previsto en el artículo 64.2 de la Ley reguladora del procedimiento administrativo común (Ley 39/2005, de 1 de octubre), no prevé una fase de propuesta y práctica de prueba, no contempla una propuesta de resolución ni, en fin, prevé la posibilidad de recurso administrativo ordinario respecto a la resolución del órgano encargado de resolver.

Además y desde otra perspectiva, se impone a las Comunidades Autónomas el órgano competente para resolver sobre la pérdida de la honorabilidad, en contra del régimen de transferencia de competencias sancionadoras en materia de transporte determinado por los artículos 146 LOTT y 204 ROTT.

La resolución de la controversia requiere algunas consideraciones previas en torno al requisito de la honorabilidad y a su pérdida. La honorabilidad es un requisito contemplado en las normativas comunitaria y nacional para el ejercicio de la actividad de transporte, tanto para las empresas (artículo 3.1 del citado Reglamento comunitario y artículos 43.2 y 45 LOTT), como para los gestores de transporte, esto es, para quienes dirigen de manera efectiva y permanente la actividad de transporte de una empresa del sector (artículo 4.1 de dicho Reglamento y los ya citados de la LOTT).

El requisito de la honorabilidad se pierde como consecuencia de la imposición a empresas o gestores de una sanción penal o administrativa por la comisión de determinadas infracciones penales o administrativas. El artículo 45 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres tiene el siguiente tenor:

"Artículo 45.

De conformidad con lo dispuesto en la reglamentación de la Unión Europea por la que se establecen normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera, a fin de cumplir el requisito de honorabilidad, ni la empresa ni su gestor de transporte podrán haber sido condenados por la comisión de delitos o faltas penales ni sancionados por la comisión de infracciones relacionadas con los ámbitos mercantil, social o laboral, de seguridad vial o de ordenación de los transportes terrestres que den lugar a la pérdida de este requisito, de conformidad con lo que se dispone en esta ley y en la reglamentación de la Unión Europea."

La consecuencia de ello es que la imposición de una sanción penal o administrativa por determinadas infracciones relacionadas con las materias indicadas en el precepto implican la pérdida del requisito de la honorabilidad y, por tanto, tiene como consecuencia la imposibilidad de ejercer la actividad de transporte. Importa destacar, por ende, que la pérdida de la honorabilidad no es propiamente una sanción penal o administrativa, sino la consecuencia de la imposición de una pena o sanción por la comisión de determinadas infracciones penales o administrativas que acarrear la privación de tal requisito para el ejercicio de la actividad de transporte.

En puridad, por tanto, si se puede hablar de un procedimiento de pérdida de la honorabilidad, como hace la parte recurrente, es en un sentido lato del término, puesto que tal pérdida es más bien la consecuencia de un procedimiento penal o sancionador previo. Esto es así incluso en el supuesto de pérdida de honorabilidad del gestor de transporte previsto en el artículo 143.5 LOTT, que contempla de forma expresa la necesidad de instruir un procedimiento sancionador autónomo al gestor por la infracción cometida, en el cual se debe examinar de manera expresa la proporcionalidad de la pérdida de la honorabilidad de éste.

Por consiguiente, la pérdida de la honorabilidad es en todo caso consecuencia de previas sanciones penales o administrativas impuestas tras el correspondiente procedimiento penal o administrativo sancionador, dotado como es obvio de las garantías propias de los mismos: en el supuesto del artículo 143.5 LOTT hay un procedimiento administrativo sancionador dirigido específicamente contra el gestor de transporte en el que necesariamente se ha de valorar la proporcionalidad de la pérdida de la honorabilidad; en los restantes casos, la pérdida de la honorabilidad es una consecuencia de un procedimiento previo penal o administrativo sancionador en el que la proporcionalidad de la pérdida de la honorabilidad no ha sido valorada. Por ello el reglamento impugnado establece un procedimiento

de verificación de si la consecuencia de pérdida de la honorabilidad por la comisión de una infracción penal o administrativa es proporcionada en el caso concreto para la empresa o gestor sancionados por tal infracción.

Así pues y según lo que llevamos expuesto, en lo que ahora importa, la regulación del requisito de honorabilidad, según la normativa comunitaria y nacional, se basa en las siguientes premisas:

- a) exigencia del requisito de la honorabilidad para que empresas y gestores ejerzan la actividad de transporte;
- b) pérdida de dicho requisito en caso de condena penal o sanción administrativa graves en materias relacionadas con el transporte;
- c) necesaria comprobación si la consecuencia de pérdida de la honorabilidad por la imposición de tales sanciones penales o administrativas es proporcionada en el caso concreto; en el supuesto del artículo 143.5 LOTT se efectúa la verificación en el propio procedimiento sancionador y, en el resto de supuestos, en la forma prevista en el nuevo artículo 119 ROTT.

Como hemos visto, la parte actora objeta a la regulación nacional tras la reforma reglamentaria impugnada que anude la pérdida de la honorabilidad a la sanción penal o administrativa sin que tal pérdida vaya precedida de un procedimiento sancionador. Sin embargo, no es eso exactamente lo que requiere el Reglamento comunitario.

Frente a lo que sostiene la entidad demandante, tanto en el Reglamento comunitario como en la normativa española la imposición de las sanciones penales o administrativas conllevan la pérdida "provisional" a reserva del procedimiento administrativo completo. El Reglamento comunitario sí anuda dicha pérdida a las sanciones penal o administrativa graves previstas en la materia de transportes si bien provisionalmente. Esta conclusión se basa en la previsión expresa y taxativa de que la honorabilidad es incompatible con imposición de las referidas sanciones. Ergo recaídas tales sanciones el requisito de la honorabilidad queda inevitablemente en cuestión, aunque el Reglamento comunitario no precisa la regulación concreta y detallada de tal situación, que deja al legislador nacional. Y el artículo 6.2.a) del Reglamento comunitario que se aduce no exige un procedimiento sancionador específico para acordar la pérdida de la honorabilidad, sino que mediante un procedimiento administrativo "completo" se verifique la proporcionalidad de la pérdida de la honorabilidad.

En consonancia con lo anterior la cuestión que es preciso dilucidar no es si existe un procedimiento sancionador previo a la pérdida de la honorabilidad, que ya hemos visto que lo hay en todo caso para determinar la sanción que lleva aparejada dicha pérdida, sino si la exigencia del reglamento comunitario de un procedimiento administrativo completo para verificar si tal pérdida es proporcionada queda cumplido con las previsiones del reglamento nacional.

La respuesta es sin duda afirmativa en el citado supuesto del artículo 143.5, que ya ha sido transcrito y que contempla la incoación de un procedimiento sancionador. Como es evidente, al tratarse de un procedimiento sancionador no cabe duda de que es completo, con todas las fases que el recurrente echa en falta en la disposición impugnada. Pero, además, es un procedimiento en el que la pérdida de la honorabilidad constituye un objeto obligado del mismo, ya que deberá haber una propuesta de la pérdida de la honorabilidad, según se establece de forma expresa en el precepto. Es claro, por tanto, que este supuesto queda fuera de las objeciones formuladas en la demanda.

En los restantes casos, esto es, en lo que respecta a las propias empresas y en cualquier otro supuesto que pudiera afectar a un gestor y que no quedase comprendido en el artículo 143.5 LOTT, el sistema está configurado, como ya hemos visto, en una doble fase: un proceso penal o un expediente administrativo sancionador, que acarrea la pérdida de la honorabilidad, y un procedimiento específico para determinar si dicha pérdida es proporcionada en el caso concreto. Pues bien, la entidad demandante critica que esta segunda fase no constituye un procedimiento "completo", como prevé el reglamento comunitario y que adolece de ausencia de fases claves en un procedimiento sancionador. Debemos dilucidar, por tanto, desde la perspectiva del reglamento comunitario y atendiendo a su ratio legis si el trámite contemplado en el artículo 119 ROTT en la redacción que le da el Real Decreto impugnado, cumple la exigencia comunitaria de un "procedimiento administrativo completo" para determinar si la pérdida de la honorabilidad es o no proporcionada, teniendo en cuenta que dicho trámite viene después de un procedimiento penal o administrativo sancionador.

Hemos descartado ya que este procedimiento relativo a la comprobación de la proporcionalidad de la pérdida de la honorabilidad haya de ser sancionador. De lo que se trata, pues, es de si puede considerarse "completo", según determina el Reglamento comunitarios, y el criterio que debe regir esa valoración ha de ser la ratio legis de dicha exigencia. Del tenor del precepto que se ha transcrito supra se deriva, en primer lugar, que también en el Reglamento comunitario se contempla la revisión de la proporcionalidad de la pérdida de la honorabilidad tras la existencia de una sanción penal o administrativa. Por tanto, no se puede argumentar para sostener la suficiencia del procedimiento previsto en el artículo 119 del reglamento español que ya ha habido un procedimiento penal o administrativo sancionador previo que ha asegurado al infractor todas las garantías de defensa exigibles. Si el Reglamento comunitario también parte de la previa existencia de una sanción penal o administrativa que acarrea la pérdida de la honorabilidad, la exigencia de un "procedimiento administrativo completo" posterior ha de tener otra

razón de ser. Por ello, hay que concluir que la finalidad de la exigencia del procedimiento administrativo completo tras la imposición de la sanción no puede ser sino el deseo que haya un procedimiento cuyo objeto específico sea precisamente la comprobación de si la pérdida de la honorabilidad es o no proporcionada.

Pues bien, desde esta perspectiva es claro que la regulación española resulta insuficiente. El artículo 119 tiene el siguiente contenido:

" Artículo 119.

1. Recibida la comunicación señalada en el artículo anterior, las personas afectadas por la pérdida de honorabilidad dispondrán de un plazo de quince días para formular alegaciones ante el órgano competente para el otorgamiento de autorizaciones de transporte público en el territorio en que se domicilien.

2. El órgano competente comprobará que la sentencia judicial o la resolución o resoluciones que hayan de ser tenidas en cuenta son firmes y han sido dictadas por el órgano competente para ello conforme a los datos obrantes en el Registro de Empresas y Actividades de Transporte y, a la vista de las alegaciones en su caso formuladas por los interesados y tras analizar el resto de circunstancias inherentes al caso, determinará si la pérdida de honorabilidad constituye una respuesta proporcionada y adecuada en ese caso concreto.

Cuando el órgano competente estime que la retirada de la honorabilidad al infractor resulta desproporcionada o que no procede la retirada de ese requisito a su gestor de transporte, deberá motivarlo y justificarlo en su resolución.

3. En todo caso, se entenderá desproporcionada la pérdida de honorabilidad cuando el infractor no hubiese sido sancionado por la comisión de ninguna otra infracción muy grave en los 365 días anteriores a aquel en que se cometió la última de las que se han tenido en cuenta para determinar su pérdida de honorabilidad."

En definitiva, lo que se prevé es un trámite de alegaciones, reforzado tan solo por la previsión expresa de que hayan de valorarse "el resto de circunstancias inherentes al caso". Sin embargo, un trámite de alegaciones, aunque fuese interpretado en términos amplios, por ejemplo, en el sentido de que comprendiera un trámite de prueba, no es posible considerar que constituya un "procedimiento administrativo completo", que no solo ha de contar con dicho trámite de prueba sino también con propuesta de resolución y, en suma, ajustarse a los términos contemplados en los artículos 53 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo 39/2015. Aunque también hay que reiterar que no requiere la tramitación y requisitos de un procedimiento sancionador, puesto que ya lo hubo y fue lo que ocasionó la pérdida de la honorabilidad. De lo que se trata es de verificar, en un procedimiento administrativo ordinario con todas las garantías que tenga precisamente la finalidad específica de verificar si en el caso concreto dicha pérdida, que no es una sanción sino la consecuencia de una sanción, resulta proporcionada.

Hemos de estimar por consiguiente esta pretensión y anular el artículo 98 del Real Decreto impugnado, que da nueva redacción al 119 del Reglamento de Transportes, que resulta contrario a derecho por la incorrecta trasposición que hace del artículo 6.2.a) del Reglamento comunitario 1071/2009. No procede anular, en cambio, los artículos 97 y 99 del Real Decreto 70/2019, puesto que en nada se refieren al procedimiento cuya insuficiencia denuncia el recurrente y que ha conducido a la anulación del artículo 99. En efecto, el artículo 97 (que da nueva redacción al 118 ROTT) se limita a prever la inscripción de la condena o resolución sancionadora y su comunicación a los afectados, y el 99 (con nueva redacción del 120 ROTT) regula la notificación e inscripción de la resolución en relación con la pérdida de la honorabilidad, aspectos que no afectan al procedimiento que debe dar lugar a dicha resolución, sino a momentos anteriores y posteriores al referido procedimiento.

La anulación del artículo 119 ROTT modificado hace innecesario pronunciarnos sobre la alegación competencial que formuló la parte por determinar que el órgano encargado de resolver sobre la proporcionalidad de la pérdida de la honorabilidad sería "el órgano competente para el otorgamiento de autorizaciones de transporte". Sin embargo debe señalarse que el precepto menciona a este órgano sólo para recibir las alegaciones del sancionado (apartado 1) y que cuando se refiere a la decisión (apartado 2) sólo habla del "órgano competente".

### **Tercero. Sobre la rehabilitación de la autorización de transporte.**

En el apartado séptimo y último de los hechos de la demanda y en el apartado 3 de los fundamentos de derecho la entidad recurrente impugna el artículo 95 del Real Decreto 70/2017, que da nueva redacción al artículo 116 del ROTT, en cuanto a las consecuencias que acarrea sobre la rehabilitación del requisito de la honorabilidad. En realidad, la objeción de legalidad y el suplico se circunscriben al párrafo final de la nueva redacción dada al apartado 4 del citado artículo 116.4 del Reglamento de los Transportes Terrestres, párrafo cuya nulidad solicitan. La razón de la impugnación es que, en opinión de la parte, la previsión de dicho apartado, junto con la regulación del calendario para el visado de las autorizaciones de transporte, conduce a que la rehabilitación de la autorización

sería o no posible en función de cuando hubiera recaído la sanción o, dicho en términos del recurrente, la posibilidad de la rehabilitación dependería del azar.

Como resulta evidente, las previsiones legales y reglamentarias sobre plazos y condiciones de rehabilitación de la honorabilidad serían prevalentes, en principio, sobre un calendario que es aprobado mediante resolución ministerial. Sin embargo, como hemos indicado al comienzo de esta sentencia y como ha advertido el Abogado del Estado a la Sala, dicho apartado ha sido derogado por la disposición final primera del Real Decreto 724/2019. Por consiguiente, sin necesidad de examinar la pretensión y de pronunciarnos sobre ella, ha de entenderse que la misma ha decaído por pérdida de objeto.

#### **Cuarto. Conclusión y costas.**

De acuerdo con lo expuesto en los dos fundamentos de derecho anteriores, procede estimar en parte el recurso entablado por el Comité Nacional de Transporte por Carretera y anular el artículo 98 del Real Decreto 70/2019 que se impugna.

De conformidad con o establecido en el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.

### **FALLO**

Por todo lo expuesto,

#### **EN NOMBRE DEL REY**

y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1. Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo ordinario interpuesto por el Comité Nacional de Transporte de Carretera contra el Real Decreto 70/2019, de 15 de febrero.

2. Anular el artículo 98 del Real Decreto 70/2019, de 15 de febrero, por el que se modifican el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y otras normas reglamentarias en materia de formación de los conductores de los vehículos de transporte por carretera, de documentos de control en relación con los transportes por carretera, de transporte sanitario por carretera, de transporte de mercancías peligrosas y del Comité Nacional del Transporte por Carretera.

3. No imponer las costas procesales.

4. Proceder a la publicación de la parte dispositiva de esta resolución en el Boletín Oficial del Estado, conforme a lo establecido en el artículo 72.2 de la Ley de la Jurisdicción.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Eduardo Espín Templado.-José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.-Eduardo Calvo Rojas.-María Isabel Perelló Doménech.-José María del Riego Valledor.-Diego Córdoba Castroverde.-Fernando Román García.-Firmado.-

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. EDUARDO ESPIN TEMPLADO, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrado de la Administración de Justicia, certifico.-Firmado.-

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.