




Modificación del ROTT

- José Manuel Pardo Vegezzi.
- Director técnico de ASTIC.

- 
- Retraso de más de seis años. 2013-2019
 - Mientras tanto: Sentencias del TSJUE sobre 3 vehículos, y el descanso en cabina.
 - Periodos prolongados de falta de información sobre la tramitación de la normativa al sector.
 - Rdo:
 - Una gran susceptibilidad.
 - Reclamaciones contra la modificación del ROTT

Gestor del transporte.

- Vinculación a la empresa. Art. 113.
 - PF: el titular, con alta en SS; u otro con alta en SS tiempo completo en grupo 3 o superior; o si es uno de determinados parientes, alta en autónomos.
 - PJ: Part. Cap. soc > 15% y alta en SS; o alta en SS a tiempo completo en gr. 3 o superior.
- Requisitos previos. Anexo 2, pto. 4:
 - Título bachiller o eq.
 - FP grado medio.
 - FP grado superior.
 - Grado o postgrado universitario.

Ampliaciones de flota.

- Art. 44. Req.: la antigüedad media de la flota adscrita a la autorización después de la incorporación del nuevo vehículo o la sustitución de uno de los que se encontraban adscritos no podrá superar la que dicha flota tenía antes de la nueva adscripción o sustitución.
- En el Proy. Enviado al Consejo de Estado se decía que el nuevo vehículo debía ser más moderno que el más moderno de los preexistentes.

El Consejo de Estado lo vio innecesario y propuso el mantenimiento de la regla actual: la flota resultante no debe tener una antigüedad media superior a la previa o tener un Máximo de 6 años de media.

En ese sentido fue el proyecto que se envió al Comité Nacional el 31 de enero.

El Comité Nacional entendió que la medida posibilitaba el fraude, porque además se Permitía que se dispusiera de los vehículos en alquiler, conforme al Reglamento 1071/2009. Sería por lo tanto posible que para bajar la media se alquilaran vehículos nuevos con el único objeto de solicitar la autorización.

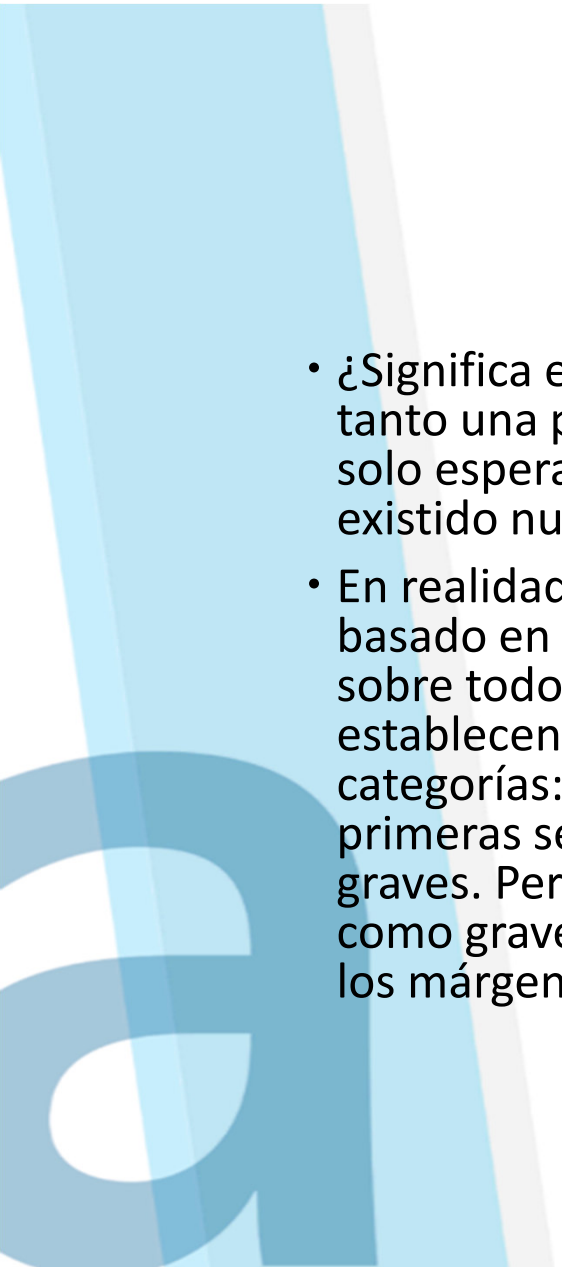
Como consecuencia el 13 de febrero remitió escritos al Ministro de Fomento y otras Autoridades del Ministerio informando de que el asunto era lo suficientemente importante para anunciar movilizaciones en caso de no ser resuelto.

El Consejo de Ministros del día 15 de febrero, al final ha aprobado el texto alternativo propuesto por el Comité Nacional.

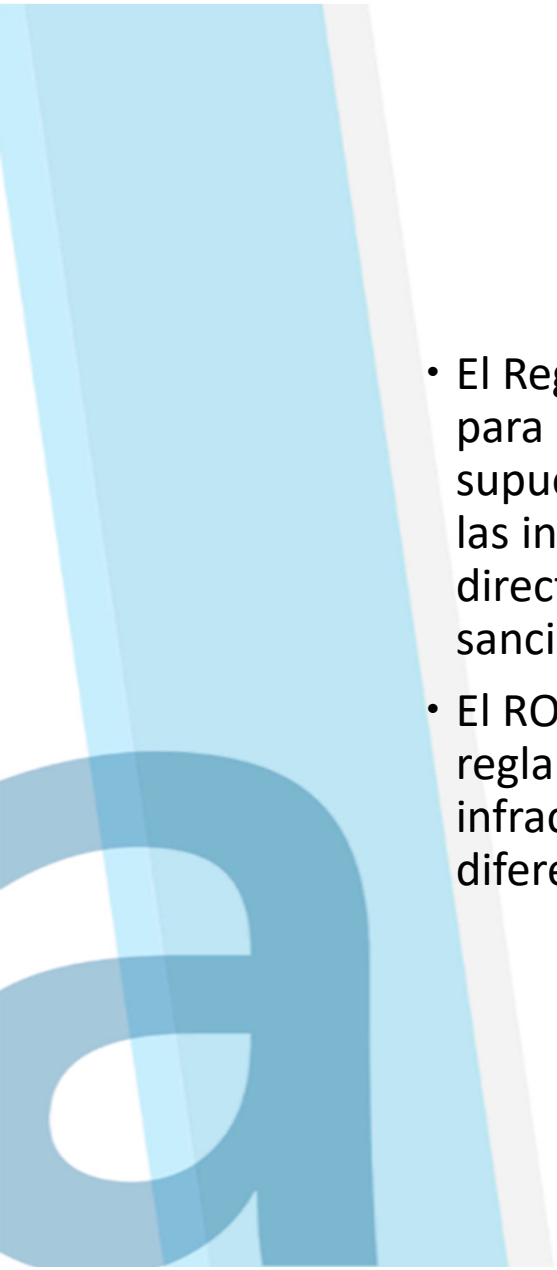
Régimen sancionatorio.

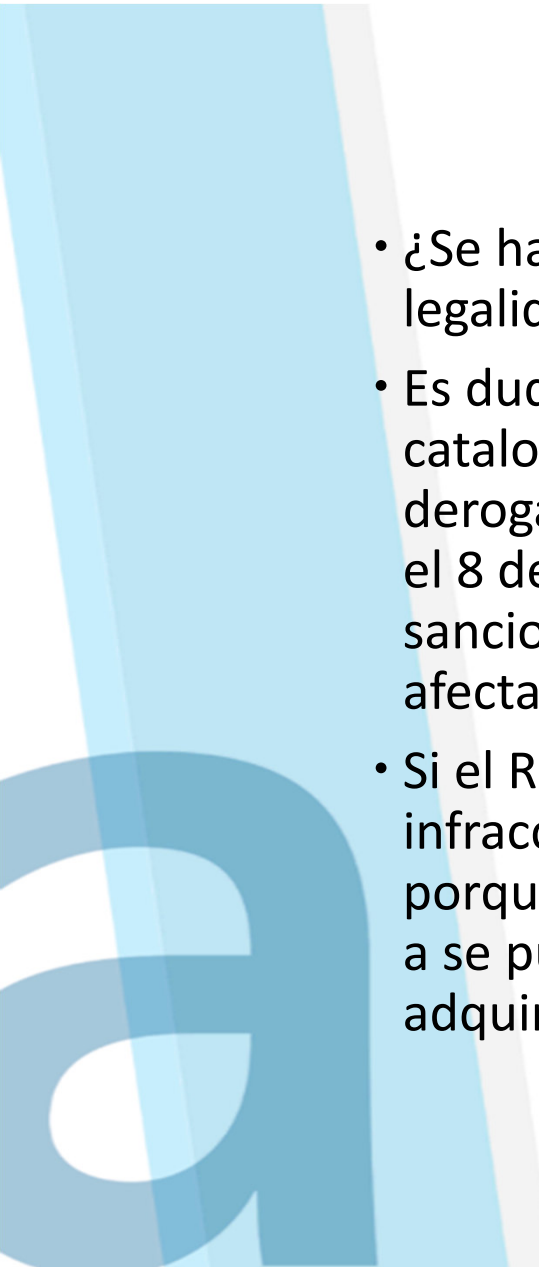
- **¿Ha subido el nuevo ROTT las sanciones?**

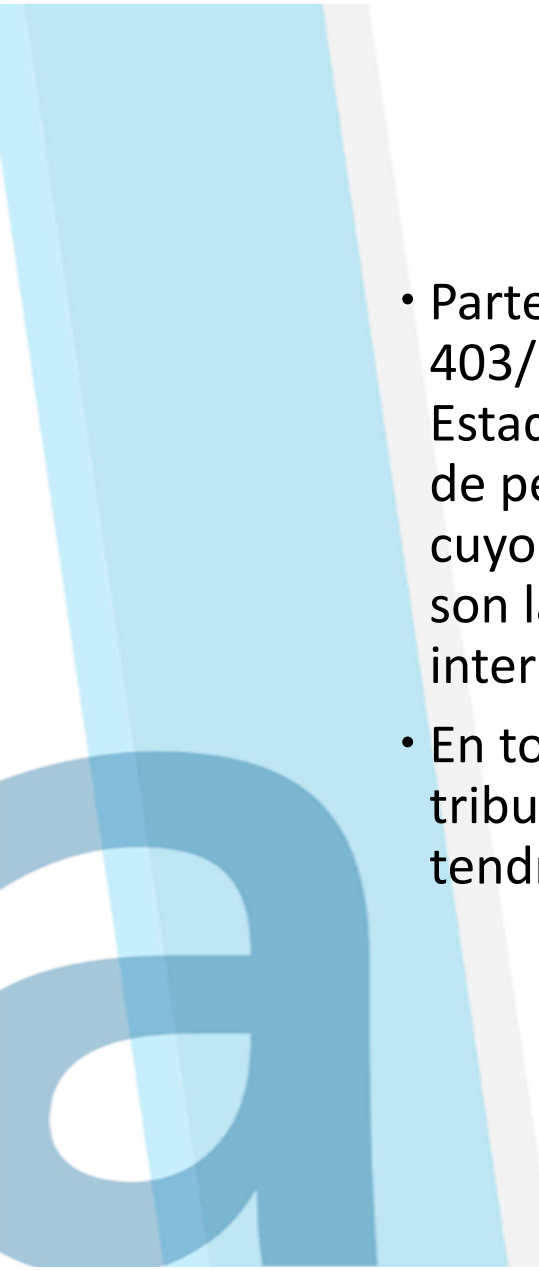
- Un Reglamento es una norma de rango inferior a la Ley. Por lo tanto, no puede el ROTT establecer sanciones distintas a las previstas en la LOTT. En materia sancionatoria, además, rige el principio de legalidad: un reglamento no puede establecer infracciones, ni sanciones. Se trata de materia sometida a reserva de Ley, conforme al artículo 25.1 de la Constitución Española.
- Sin embargo, el nuevo ROTT modifica el régimen de infracciones previsto en la LOTT en gran número de supuestos. A veces crea nuevas infracciones, como en el caso de exceder el número de periodos de 24 horas entre descansos semanales (197.42.8 y 198.28.6). En otras las hace saltar de tramo, incrementando las multas: por ejemplo, los excesos de conducción semanal o bisemanal (197.42.2, 198.28.1). En otras modifica los márgenes: como en los excesos de peso (197.26 y 27; 198.2 y 3; 199.2 y 3). Y en otras se introducen en el Reglamento fórmulas “interpretativas” de lo previsto en la Ley como la referencia a que los descansos no se considerarán como tales si no se realizan en las condiciones señaladas en la reglamentación comunitaria (197.42.6 y 198.28.5), dirigida a sancionar los descansos semanales en cabina.

- 
- ¿Significa eso que el ROTT es en esta materia groseramente ilegal, y por lo tanto una pseudo-norma jurídica con una mera apariencia de legalidad que solo espera a que los tribunales la declaren nula, condenándolo a no haber existido nunca? Pues está muy lejos de estar tan claro.
 - En realidad, el ROTT, cuando realiza esas modificaciones de la LOTT, lo hace basado en unas normas de rango superior: el Reglamento UE 1071/2009 y, sobre todo, el que lo completa: el Reglamento UE 403/2016, que establecen una catalogación de infracciones, excepto las leves, en tres categorías: las más graves, las muy graves y las graves. Básicamente las dos primeras se corresponden a las muy graves de la LOTT, y las otras a las graves. Pero hay excepciones: algunas infracciones que en la LOTT aparecen como graves, en el Reglamento UE aparecen como muy graves. Y en otras los márgenes son distintos.

- **LOTT: Disposición adicional décima.**
- Se faculta al Gobierno para modificar las cuantías señaladas en el apartado b) del artículo 46, cuando ello resulte pertinente para acomodarlo a los cambios que, en su caso, puedan introducirse en la reglamentación de la Unión Europea.
- **Asimismo, se faculta al Gobierno para incorporar a nuestro ordenamiento jurídico, por vía reglamentaria, las nuevas infracciones y criterios sancionadores que, en su caso, puedan ser establecidos en el futuro por la referida reglamentación comunitaria.**
- Cuando la Comisión Europea, en uso de las facultades que le atribuye el artículo 6.2 b) del Reglamento (CE) n.º. 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera y por el que se deroga la Directiva 96/26/CE determine nuevas infracciones cuya comisión reiterada dé lugar a la pérdida de la honorabilidad de la empresa transportista, el Gobierno, en la medida en que la norma comunitaria lo permita, podrá establecer criterios de proporcionalidad que relacionen dicha reiteración con la dimensión de la empresa infractora.

- 
- El Reglamento UE no establece su propia categorización de infracciones para determinar las sanciones a aplicar, sino a efectos de aplicar los supuestos de pérdida de honorabilidad y para priorizar los controles en las infracciones de mayor riesgo. Pero, en cuanto norma de aplicación directa, se aplica sin necesidad de trasposición alguna a nuestro derecho sancionatorio.
 - El ROTT ha recogido la catalogación de sanciones contenida en el reglamento comunitario, con las multas previstas en la LOTT para las infracciones de esa categoría, lo que ha provocado gran parte de las diferenciaciones entre la LOTT y el ROTT.

- 
- ¿Se han respetado los principios de jerarquía normativa y de legalidad en materia sancionatoria?
 - Es dudoso. Sería como decir que en esas infracciones la catalogación de infracciones contenida en la LOTT había quedado derogada desde la entrada en vigor del Reglamento UE 403/2016, el 8 de abril de 2016. Lo que hubiera provocado que todas las sanciones impuestas desde entonces por las infracciones afectadas carecieran de base legal.
 - Si el Reglamento UE es susceptible de sustituir la catalogación de infracciones de la LOTT a efectos de su desarrollo reglamentario es porque las ha derogado de forma implícita, lo que podría dar lugar a se pudieran recurrir gran número de infracciones que no hayan adquirido firmeza.

- 
- Parte de la interpretación de que la finalidad del Reglamento UE 403/2016 es sustituir las catalogaciones de infracciones en los Estados miembros no solo a los efectos de establecer supuestos de pérdida de honorabilidad y para determinar las infracciones cuyo control debe priorizarse, sino también para establecer cual son las sanciones aplicables. Lo que puede considerarse una interpretación bastante extensiva.
 - En todo caso se trata de interpretaciones sobre las que serán los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa los que tendrán que decidir.

Pérdida de honorabilidad

- Supuestos.
- Conforme al reglamento modificado pueden dar lugar a la pérdida de honorabilidad las condenas que impliquen pena de inhabilitación a la empresa o al gestor y ciertas infracciones, reunidas en tres relaciones:
- -Las recogidas en la letra A del anexo I, susceptibles de dar lugar por si solas, a la pérdida de honorabilidad. Son 27 infracciones que se consideran las más graves, que corresponden básicamente a las previstas en el anexo IV del Reglamento UE 1071/2009 y a las de la columna LIMG del anexo I del Reglamento 403/2016.
- -Las recogidas en la letra B del anexo I. Corresponden a las de la columna MG del Reglamento UE 403/2016. Se establece el límite en 3 infracciones de esta categoría por vehículo.
- -Las recogidas en la letra C del anexo I. Corresponden a la columna IG del reglamento UE 403/2016. Cada tres de estas infracciones corresponden a una de las de la letra B.

- Para las infracciones previstas en las últimas dos categorías se aplica una fórmula.

$$\bullet \text{ IRI} = (I+i/3)/V$$

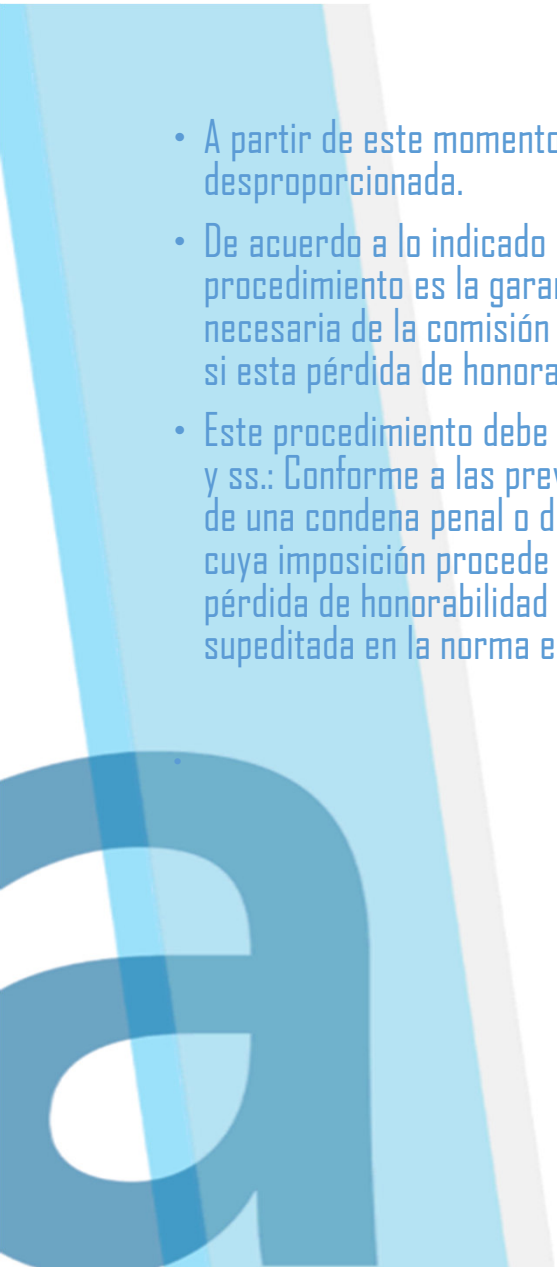
- "I" es el número de infracciones de la letra B declaradas firmes en vía administrativa en los últimos 365 días e "i" es el número de infracciones de la letra C en las mismas circunstancias. Puede dar lugar a la pérdida de honorabilidad un IRI superior o igual a 3.
- La pérdida de honorabilidad afecta tanto a la empresa de transporte como al gestor, en caso de que las infracciones guarden relación con su ámbito de competencia. Lo que será muy habitual, dado que se incluyen en el mismo todo tipo de actividades de supervisión y organización de la actividad de la empresa.
- La proporción en el ROTT se realiza con respecto al número de vehículos, mientras que en el Reglamento UE se realiza con respecto al número de trabajadores, lo que no es lo mismo. El motivo es el de que la Administración de transportes ignora el número de trabajadores de las empresas de transporte, pero entra en una contradicción clara con el Reglamento de la UE.

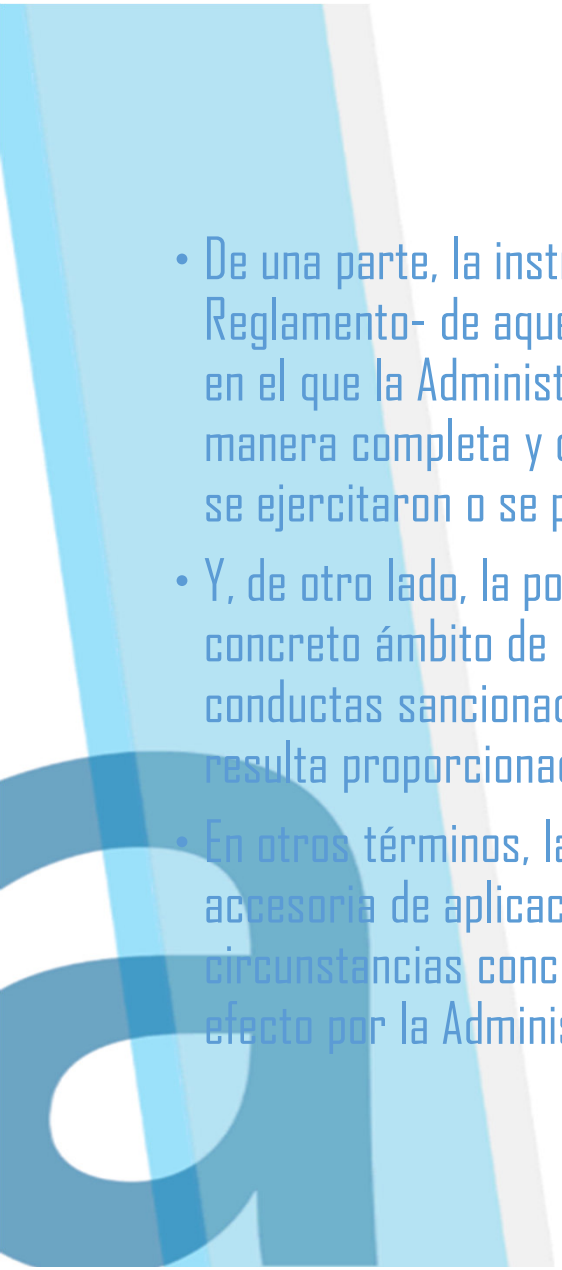


- Procedimiento.

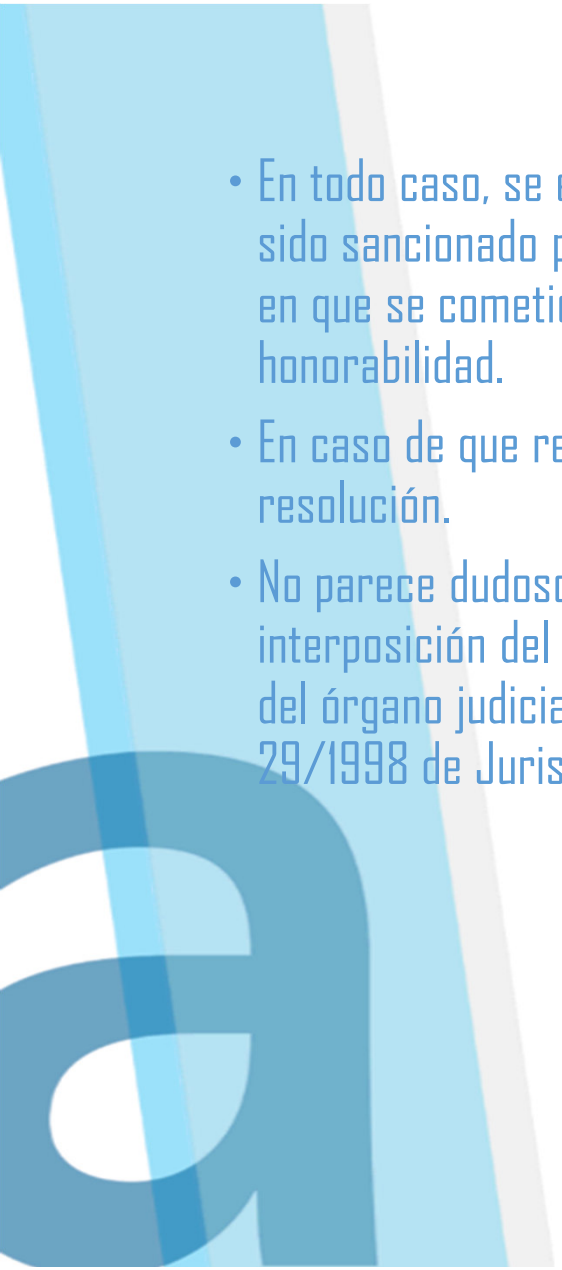
- En el caso de las infracciones que por sí mismas o añadidas a otras puedan originar la pérdida de honorabilidad de la empresa y del gestor, es decir en todas las infracciones previstas en el anexo I del Real Decreto, en la notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador:
 - -Deberá hacerse constar expresamente que las infracciones pueden dar lugar a la pérdida de honorabilidad.
 - -Deberá notificarse no solo a la empresa infractora, sino al gestor, en el caso, que seguramente será la norma, de que su honorabilidad pudiera verse afectada.
 - -En el caso anterior, se le otorgará al gestor un plazo de 15 días para que pueda presentar alegaciones.

- Estas alegaciones son distintas a las que pueda realizar la empresa infractora, previstas en otro punto del mismo artículo, y son, en principio, compatibles con que la empresa pueda acogerse a la reducción del 30%, a diferencia de lo prevista para las alegaciones de la empresa infractora.
- En este caso las alegaciones, tanto de la empresa como del gestor pueden referirse a las cuestiones de hecho y de derecho que dan lugar a la infracción, y deberán tenerse en cuenta en la resolución que culmine esta fase del procedimiento sancionatorio.
- Una vez que la resolución sea firme en vía administrativa, es decir en el caso de se hayan resuelto el, o los, recursos de alzada se inscribirá en el Registro de Empresas y Actividades de Transporte, conocido como RETA.
- En caso de que las infracciones puedan implicar la pérdida de la honorabilidad (por ser una infracción de las previstas en la letra A del anexo, o por aplicación de las fórmulas de reiteración infractora en el caso de las de las letras B y C) la Oficina Central de Registro comunicará la circunstancia a las personas que pudieran verse afectadas. Es decir, a la empresa infractora y al o los gestores que hubieran desarrollado sus funciones en el momento en que la infracción, o las infracciones, se hubieran realizado.

- 
- A partir de este momento se inicia un procedimiento autónomo para determinar si la pérdida de honorabilidad es o no desproporcionada.
 - De acuerdo a lo indicado en el Dictamen del Consejo de Estado al Proyecto de Real Decreto de 24 de enero de 2019, este procedimiento es la garantía de que la pérdida de honorabilidad en ningún caso es una sanción accesoria o una consecuencia necesaria de la comisión de determinadas infracciones. Es necesario la tramitación completa de un procedimiento para determinar si esta pérdida de honorabilidad es proporcionada, atendiendo a las circunstancias del caso concreto.
 - Este procedimiento debe ser, según el Reglamento UE 1071/2009, independiente y completo. Dictamen del Consejo de Estado, pag. 39 y ss.: Conforme a las previsiones comunitarias antedichas, la declaración de pérdida de honorabilidad no se deriva indefectiblemente de una condena penal o de la imposición de una infracción muy grave de la legislación de transportes. No es una sanción accesoria cuya imposición procede automáticamente cuando concurren los citados supuestos de hecho. Antes al contrario, esa declaración de pérdida de honorabilidad es el fruto de una ponderación concreta de las circunstancias para apreciar su procedencia. Está supeditada en la norma europea a la concurrencia dos requisitos.

- 
- De una parte, la instrucción de un procedimiento administrativo independiente –completo dice el Reglamento- de aquél en el que se impuso la sanción administrativa y, por supuesto, del proceso penal, en el que la Administración del Estado miembro debe verificar que, al sancionársele, se investigó de manera completa y documentada la conducta imputada, se respetaron los derechos de los interesados y se ejercitaron o se pudieron ejercitar los recursos procedentes.
 - Y, de otro lado, la ponderación de los hechos justificativos de la sanción penal o administrativa en el concreto ámbito de la honorabilidad personal por parte de la Administración, a fin de valorar si las conductas sancionadas requieren declarar o no la pérdida de la honorabilidad y si ésta declaración resulta proporcionada y adecuada a la vista de la relevancia de las primeras.
 - En otros términos, la regulación comunitaria no configura la pérdida de honorabilidad como una sanción accesoria de aplicación automática y necesaria, sino como eventual, previa valoración de las circunstancias concretas concurrentes en cada caso en un procedimiento específicamente tramitado al efecto por la Administración.

- Una vez que las personas afectadas (la empresa y el gestor de transporte) han sido notificadas de la existencia de infracciones que pueden dar lugar a la pérdida de honorabilidad, disponen de un plazo de 15 días para realizar alegaciones.
- El órgano competente para la resolución de este procedimiento es el competente para el otorgamiento de autorizaciones en el territorio en que se domicilien. Se entiende que es un órgano distinto al competente en materia sancionatoria, que ha realizado la tramitación de los expedientes susceptibles de provocar la pérdida de honorabilidad. «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.
- 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.

- 
- 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 caso de que resuelva que la infracción es desproporcionada, deberá motivarse y justificarse en la resolución.
 - No parece dudoso que pueda interponerse recurso contencioso administrativo. Con carácter general la interposición del recurso no suspende la eficacia de la resolución recurrida, aunque puede solicitarse del órgano judicial competente su suspensión cautelar, si se cumplen los requisitos previstos en la ley 29/1998 de Jurisdicción Contencioso Administrativa



- Efectos.

- La pérdida de honorabilidad tendrá las siguientes consecuencias:

- -La suspensión de las autorizaciones de las que sea titular.

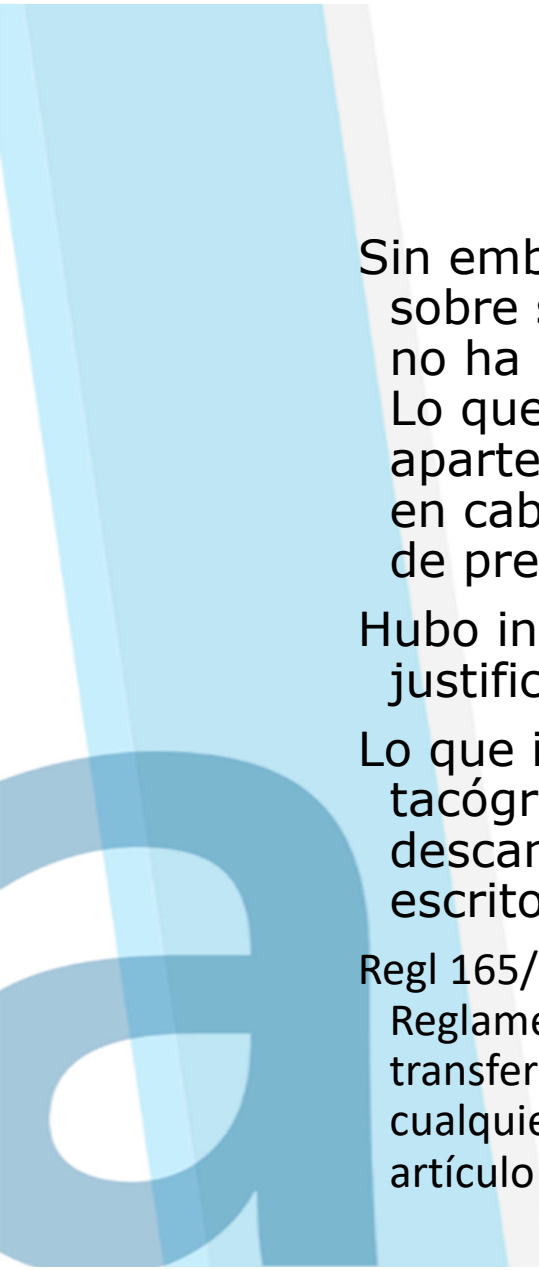
- -La inhabilitación para ser titular de las mismas.

- -La inhabilitación para ejercer la actividad de gestor.

- El periodo de duración de estos efectos, depende de la circunstancia que ha originado la pérdida de honorabilidad: si es una condena a pena de inhabilitación los efectos se extenderán durante todo el periodo de la misma. Si es la comisión de una sanción administrativa la duración de estos efectos será de 365 días.

Descanso en cabina.

- La entrada en vigor de la modificación del ROTT ha sido el momento elegido para iniciar el control de los descansos semanales normales (de más de 45 horas) en cabina, aplicando la interpretación establecida en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE en su Sentencia de 20 de diciembre de 2016, c-102/16 asunto VADITRANS.
- La Administración nos había informado de forma repetida de que el control de estos descansos se realizaría "in situ", es decir: comprobando si durante la realización de estos descansos normales el conductor se encontraba a bordo del vehículo, y que en ningún caso se exigirían justificantes referidos al lugar donde se realizaran los descansos.



Sin embargo, durante los primeros días de control se han conocido denuncias sobre sobre descansos en periodos anteriores, y basadas en que el “conductor no ha podido justificar que el descanso no se realizaba a bordo del vehículo”. Lo que entra claramente en contradicción con lo que se nos había anunciado, aparte de establecer una presunción de que el conductor realiza el descanso en cabina carente de ninguna base legal y probablemente contraria al principio de presunción de inocencia.

Hubo instrucciones de la DGTT que exigían que se requiriera a los conductores justificación del alojamiento.

Lo que iba claramente en contra de la modificación del Reglamento del tacógrafo, que excluye que para comprobar los tiempos de conducción y descanso, como es el caso, se requieran documentos adicionales. Hubo un escrito de la Comisión en este sentido.

Regl 165/2014 Art 36.3. Los controladores autorizados podrán comprobar el cumplimiento del Reglamento (CE) nº 561/2006 analizando las hojas de registro, los datos mostrados, impresos o transferidos que han sido registrados por el tacógrafo o la tarjeta de conductor o, en su defecto, cualquier otro documento que pueda acreditar el incumplimiento de una disposición, como el artículo 29, apartado 2, y el artículo 37, apartado 2, del presente Reglamento.



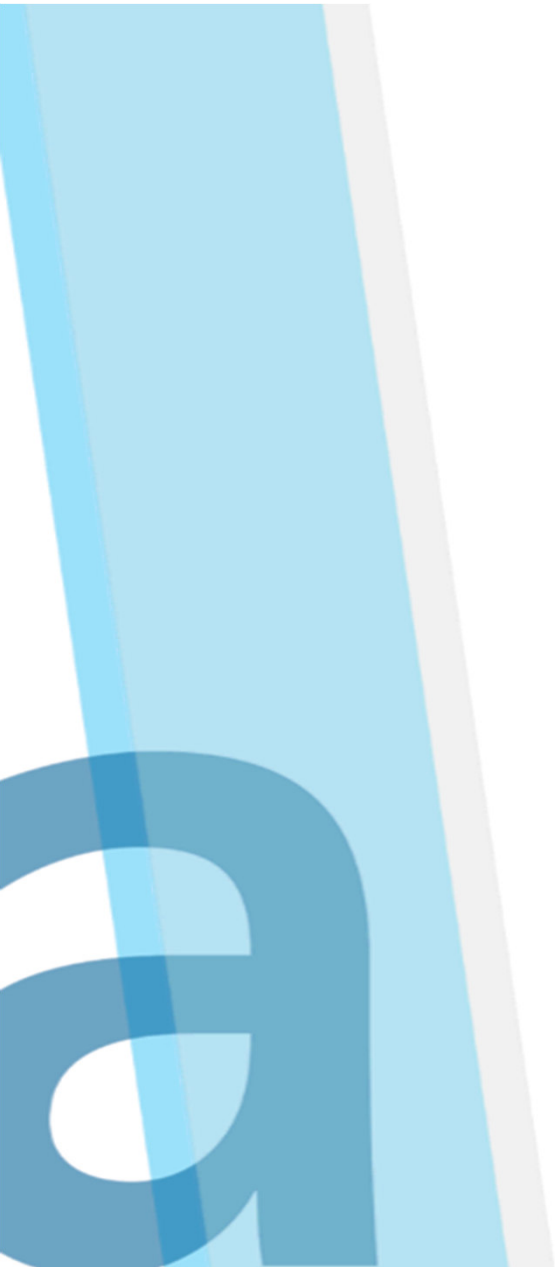
Al final la DGTT ha rectificado: solo habrá control de la infracción “flagrante”

En la práctica, es casi imposible sancionar mediante la técnica de la infracción flagrante:

Se presume que el conductor, si en la semana anterior realizó un descanso reducido está realizando un descanso normal. Lo que implica que infringirá una de las dos normas.

Se basa en que el infractor “va a cometer una infracción” es una infracción todavía no consumada.

Además se trata de una infracción de comisión imposible, ya que el propio control está interrumpiendo el descanso.



- Muchas gracias.