

Expte.

DI-1461/2018-6

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE  
VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO,  
MOVILIDAD Y VIVIENDA  
Pº María Agustín 36. Edificio Pignatelli  
50004 Zaragoza**

**ASUNTO:** Sugerencia relativa a recurso de alzada presentado contra sanción por infracción en gestión de cursos CAP (Exp. XXX).

## **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El día 19 de octubre de 2018 tuvo entrada en esta Institución una queja debida a la incoación de un expediente sancionador contra la Autoescuela (XXX), conforme al cual se le impone una sanción de 401 € conforme a lo establecido en el artículo 143.1.d) de la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre (LOTT) al considerar que la no notificación de la ausencia de uno de los alumnos detectada en una visita de la Inspección supone una falta grave tipificada en el artículo 143.20.3 de la LOTT (*"que el curso impartido no se ajuste a las características del que fue comunicado al órgano administrativo competente"*)

Por su parte, la dirección de la citada autoescuela considera la sanción desproporcionada y no sujeta a la tipificación establecida en las normas reguladoras.

**SEGUNDO.-** A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 30 de octubre de 2018, un escrito al Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón recabando información acerca del citado expediente sancionador.

**TERCERO.-** La respuesta del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón se recibió el 14 de enero de 2019, y en ella hace constar, textualmente, lo siguiente:

*“La Dirección General de Movilidad y Planificación de Infraestructuras ejerce las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de ordenación, gestión, inspección y coordinación de transportes y la planificación de las infraestructuras necesarias para su desarrollo. Dichas competencias vienen determinadas por el Estatuto de Autonomía de Aragón que establece en su artículo 71 que: "la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, en las siguientes materias: 15ª Transporte terrestre de viajeros y mercancías por carretera, que transcurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, con independencia de la titularidad de la infraestructura.*

*Sin perjuicio de ello y de conformidad con la Ley 5/1987, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, la Comunidad Autónoma de Aragón es competente por delegación, respecto de los servicios de transporte público discrecional de viajeros, mercancías y mixtos, prestados al amparo de autorizaciones cuyo ámbito territorial exceda del de una Comunidad Autónoma para el otorgamiento de autorizaciones para la prestación de dichos servicios.*

*El Real Decreto 1032/2007, de 20 de julio, por el que se regula la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte por carretera regula las condiciones para la obtención del certificado de aptitud profesional, acreditativo de la correspondiente cualificación inicial, y de la realización de los cursos de formación continua, necesario para la conducción por vías públicas españolas de vehículos de empresas establecidas en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, para la que resulte obligatorio estar en posesión de permisos de conducción de las categorías C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D o D+E, definidas en el Reglamento General de Conductores, aprobado por el Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo.*

*Conviene citar los siguientes artículos del mencionado texto:*

*“Artículo 8. Autorización de los centros de formación.*

*Los cursos necesarios para obtener la formación inicial, tanto ordinaria como acelerada, y la formación continua únicamente podrán impartirse en centros autorizados por las administraciones públicas competentes para el otorgamiento de autorizaciones de transporte público.”*

*Como se ha expuesto, la Comunidad Autónoma en este caso de Aragón es la competente para autorizar dichos centros.*

*"Artículo 12. Mecánica de los cursos.*

*1. Los centros autorizados deberán comunicar, por vía telemática y conforme a lo indicado en el anexo IV, al órgano competente en el territorio en que se ubiquen cada curso que vayan a realizar con, al menos, 10 días de antelación a su fecha de iniciación.*

*2. Cualquier variación de los datos relativos a un curso inicia/mente comunicado, deberá ser, asimismo, notificada por vía telemática al órgano competente en los términos señalados en el anexo IV."*

*"Artículo 19. Responsabilidad del centro.*

*1. Los centros de formación contemplados en este real decreto y los cursos en ellos impartidos tendrán la consideración de actividad de transporte a los efectos previstos en el artículo 34 de la Ley 1611987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.*

*El órgano competente para autorizar cada centro podrá, asimismo, inspeccionar éste, así como los cursos de cualificación inicial o formación continua que en él se desarrollen.*

*En todo caso, se realizará al menos una visita de inspección de cada curso cuya realización se hubiese comunicado, en fecha distinta a la de su iniciación y que no estará previamente concertada con el centro.*

*De cada visita de inspección se levantará acta de la que se entregará copia al centro inspeccionado.*

*2. El titular del centro responderá de:*

*.../...*

*c) Que los cursos impartidos se ajustan a un modelo previamente homologado y a la comunicación realizada al órgano administrativo competente."*

*"ANEXO I*

*Mecánica y contenido de los cursos de formación*

*Sección 1. a Comunicación de la realización de cursos.*

*1. A los efectos previstos en el artículo 12. 1, los centros autorizados deberán comunicar telemáticamente al órgano competente en el territorio en que se ubique cada curso que vayan a realizar. En dicha comunicación, que deberá ser suscrita por el director del centro, constarán, al menos, los siguientes datos: (...)*

*e) Relación de los alumnos que participarán en el curso, en la que constarán su nombre y apellidos y número del Documento Nacional de Identidad o número de identidad de extranjero o, en este último caso, y en su*

defecto, el número de pasaporte, así como la clase o clases de permiso de conducción en vigor de que, en su caso, fuesen titulares.

2. Conforme a lo dispuesto en el artículo 12.2, cualquier variación de los datos relativos a un curso inicialmente comunicado, deberá ser, asimismo, notificada telemáticamente al órgano competente, con, al menos, la siguiente antelación: (...)

c) El abandono o exclusión del curso por parte de alguno de los alumnos inicialmente comunicados, inmediatamente que tal hecho se produzca.

3. La autorización otorgada a un centro podrá ser anulada o suspendida por el órgano competente, previa audiencia de su titular, cuando resulte acreditado que ha dejado de cumplir alguna de las condiciones en que se basó la autorización.

4. Cuando el centro no hubiese comunicado al órgano competente la correspondiente incidencia en el plazo previsto para ello y en una visita de inspección se compruebe que el profesor o la materia impartida no coinciden con los que hubiesen sido comunicados al órgano competente, éste suspenderá la autorización del centro durante 6 meses, mediante resolución expresa y previa audiencia del centro.

Cuando el centro no hubiese comunicado al órgano competente la correspondiente incidencia en el plazo previsto para ello y en una visita de inspección se detecte la falta de asistencia injustificada de un 50 por ciento o más de los alumnos, el órgano competente acordará, mediante resolución expresa y previa audiencia del centro la revocación de su autorización.

Cuando, en el supuesto anterior, el número de alumnos inasistentes fuese igual o superior al 25 por ciento del total, el órgano competente acordará, en idénticos términos a los indicados en el párrafo anterior, la suspensión de la autorización del centro durante 6 meses. Si este mismo hecho se detectase en las inspecciones llevadas a cabo en dos o más cursos realizados por el mismo centro en el espacio de 365 días, el órgano competente acordará la revocación de la autorización del centro.

En todo caso, la inasistencia de un alumno sin causa justificada, detectada durante la realización de una visita de inspección, dará lugar a que el órgano competente acuerde la falta de validez del curso para ese alumno, mediante resolución expresa y previa audiencia del interesado."

La Ley 16/1987, de 30 de julio de Ordenación de los Transportes Terrestres, tipifica en sus artículos 140, 141 y 142 las conductas que deben ser calificadas respectivamente como infracciones leves, graves y muy

*graves por vulnerar el ordenamiento jurídico en materia de transporte terrestre.*

*Expuesta la normativa administrativa en materia de transportes y su régimen sancionador que resulta de aplicación, y atendiendo al supuesto concreto se informa que consta la tramitación de un procedimiento sancionador identificado con el número de expediente: (XXX) frente a Autoescuela (XXX) con los siguientes actos administrativos:*

*19/07/2018 Acta de infracción.*

*30/08/2018 Acuerdo de inicio del procedimiento sancionador.*

*04/09/2018 Notificación.*

*08/11/2018 Resolución sancionadora por la que se impone la sanción propuesta en el acuerdo de iniciación al haber declinado el interesado su derecho a formular alegaciones y proponer pruebas en defensa de sus intereses.*

*12/11/2018 Notificación de la Resolución sancionadora.*

*04/12/2018 Presentación de recurso de alzada por el interesado.*

*Expuestos los actos administrativos que componen el procedimiento sancionador se informa que será el órgano administrativo competente el que resolverá, conforme a derecho, cuando llegue el momento procesal oportuno.*

*.../...*

*El principio de legalidad consagrado en nuestra Constitución, que rige el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, debe ser respetado y satisfecho, comprobándose como en este caso se ha cumplido con todas las garantías que asisten al sancionado y teniendo en consideración que el recurso de alzada será resuelto conforme a derecho por el órgano competente para ello, a saber, el Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda de conformidad con los plazos establecidos para ello y resolviéndose cuando cronológicamente corresponda. No debe esta Administración anticiparse en una interpretación jurídica de una sanción que no es firme y que por tanto no ha agotado el cauce legalmente establecido.”*

## II.- CONSIDERACIONES

**Primera.-** En ningún caso es intención de esta Institución poner en duda la competencia de la Consejería de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón para autorizar e inspeccionar la labor de los centros de formación en los que se impartan los cursos de cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte por carretera conforme a lo dispuesto en el artículo 71.15 de nuestro Estatuto de Autonomía y en la Ley 5/1987 de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

**Segunda.-** Tampoco se cuestiona la actuación inspectora llevada a cabo por la Sección de Inspección de Transportes del Servicio Provincial de Transportes de Huesca conforme a lo previsto en el artículo 19 del Real Decreto 1032/2007, de 20 de julio, por el que se regula la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte por carretera, ni que la instrucción del subsiguiente procedimiento sancionador se haya realizado conforme a lo dispuesto en el Capítulo IV del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre.

Procedimiento que en el momento de redactar esta sugerencia se encuentra en trámite de resolver el recurso de alzada presentado, siendo nuestra intención aportar algunas consideraciones para que puedan ser tenidas en cuenta por el órgano competente a la hora de dictar dicha resolución.

**Tercera.-** Ni siquiera por parte del Centro Formador, se cuestiona el hecho de que la ausencia del alumno detectada por la Inspección no fue telemáticamente informada al órgano competente, por lo que la cuestión a dilucidar es, si esa falta de comunicación supone un incumplimiento del deber de comunicar cualquier variación de los datos relativos a un curso que dé lugar a la falta grave tipificada en el artículo 141.20.3 de la LOTT y, por tanto, deba ser sancionada conforme a lo dispuesto en el artículo 143.1.d) de la misma.

**Cuarta.-** Hace referencia la Administración en el expediente sancionador a lo dispuesto en la Circular nº1/2015 de la Sección de Inspección de transportes en la que se dan instrucciones al personal de Inspección bajo el título de *“gestión de cursos CAP: Procedimiento en la comunicación de incidencias y modificaciones . Responsabilidades de los Centros de Formación. Infracciones en la materia”*, para concluir que *“la no*

*comunicación por parte del centro de una inasistencia de un alumno a clase se considerará como falta de comunicación de una incidencia del curso” si bien, de esta circunstancia no derivan otras consecuencias que las reguladas en el Real Decreto 1032/2007.*

La única referencia a la inasistencia al curso de un solo alumno se recoge en el último párrafo del artículo 19 del RD, y tan solo deriva responsabilidades para el alumno en cuestión, al señalar que *“en todo caso, la inasistencia de un alumno sin causa justificada, detectada durante la realización de una visita de inspección, dará lugar a que el órgano competente acuerde la falta de validez del curso para ese alumno, mediante resolución expresa y previa audiencia del interesado”.*

Así, el citado artículo 19, a la hora de regular la responsabilidad del centro formador en relación a la inasistencia de alumnos, en este caso detectada por la inspección, alude tan solo a la falta de asistencia injustificada de un 50 por ciento o más de los alumnos, o al caso de que el número de alumnos inasistentes fuese igual o superior al 25 por ciento para que el órgano competente pueda revocar o suspender durante 6 meses respectivamente la autorización del centro.

Este mismo criterio se recoge a la hora de calificar de falta grave, ahora sí derivada de la inacción del centro, conforme al artículo 141.20.5 de la LOTT, *“que no se haya puesto en conocimiento del órgano administrativo competente, por los medios y en el plazo previstos para ello, la falta de asistencia injustificada de un 50 por ciento o más de los alumnos inscritos en el curso”,* lo que conforme al artículo 143.1.d) estaría sancionado con multa de 401 a 600 euros; así como de falta leve, conforme al artículo 142.15 *“la impartición de cursos .../...sin haber puesto en conocimiento del órgano competente, por los medios y en el plazo previsto para ello, la falta de asistencia injustificada de un 25 por ciento o más de los alumnos inscritos...”*, lo cual, conforme al artículo 143.1.a) estaría sancionado con multa de 100 a 200 euros.

**Quinta.-** Llegados a este punto habremos de atender a lo dispuesto en el Anexo IV del RD 1032/2007 ya que el artículo 12 que recoge la mecánica de los cursos, señala en su apartado 2º que *“cualquier variación de los datos relativos a un curso inicialmente comunicado, deberá ser, asimismo notificada por vía telemática al órgano competente en los términos señalados en el Anexo IV”.* Vemos pues, que el deber de comunicación nace de lo dispuesto en este artículo pero sus condiciones habrá que buscarlas en el citado Anexo.

Bajo la rúbrica de *“Mecánica y contenido de los cursos de formación”*, el citado Anexo dedica su sección 1ª a las comunicaciones y recoge en su apartado 1.e) la obligación de comunicar la relación de los alumnos que participarán en el curso, señalando, en su apartado 2, en relación a la obligación de comunicar cualquier variación en la citada relación que ésta deberá realizarse con, al menos, la siguiente antelación:

.../...

*c) El abandono o exclusión del curso por parte de alguno de los alumnos inicialmente comunicados, inmediatamente que tal hecho se produzca.”*

No habla este artículo de la mera inasistencia a la que se refiere la Circular 1/2015 sino que utiliza los términos abandono - lo que implica una decisión voluntaria y permanente por parte del alumno- o exclusión, la cual implica una decisión a adoptar por parte del Centro formador y en este sentido, continúa el punto 2º señalando que:

*“A los efectos previstos en este apartado, deberá tenerse en cuenta que cuando un alumno deje de asistir, por cualquier causa, a un 10 por ciento o más de las horas del curso, deberá ser excluido de éste. Sin perjuicio de ello, el centro podrá, asimismo, excluir a aquellos alumnos que hubiesen dejado de asistir a una parte del curso que, a su juicio, abordase contenidos determinantes de la validez de éste.”*

Vemos pues que, la Circular va un paso más allá de lo dispuesto en el RD al establecer una obligación de comunicación de una mera inasistencia aun cuando ésta no suponga un abandono o una exclusión efectiva. Independientemente que la citada inasistencia, detectada por la inspección, pueda dar lugar a la falta de validez del curso para dicho alumno, siempre que sea injustificada y se dicte resolución expresa tras darle audiencia.

**Sexta.-** Cabe señalar que la tipificación de la falta en el expediente sancionador al que estamos haciendo referencia se realiza en función de lo dispuesto en el artículo 141.20.3 de la LOTT, lo que no hace referencia tanto a la falta de comunicación de la variación de de los datos del curso como al hecho de que *“el curso impartido no se ajuste a las características del que fue comunicado al órgano administrativo competente”*.

Volviendo a lo dispuesto en el Anexo IV al que antes nos referíamos, las características del curso que han de ser comunicadas hacen referencia a las siguientes cuestiones:

“.../...

*a) La clase de curso a impartir, especificando si es de cualificación inicial, ordinaria o acelerada, o de formación continua, así como el curso modelo homologado al que se ajustarán.*

*b) las fechas de inicio y finalización del curso, así como su programación, en la que se precisarán, como mínimo, el horario de las clases y el contenido de cada una de ellas*

*c) el lugar e instalaciones, fecha y hora en que se realizarán las pruebas y ejercicios prácticos*

*d) relación de los profesores que impartirán el curso, indicando sus respectivas especialidades*

*e) relación de los alumnos.....”*

Y como ya señalábamos anteriormente, a la hora de notificar modificaciones, aparte de lo citado en relación a los alumnos, tan sólo hace referencia a las siguientes antelaciones mínimas:

*“a) La modificación del contenido del curso o de sus fechas de inicio, desarrollo o finalización , con, al menos, 24 horas de antelación a la fecha inicialmente prevista para el inicio del curso.*

*b) la sustitución de alguno de los profesores que han de impartir el curso, con, al menos, 24 horas de antelación a la fecha en que dicho profesor haya de iniciar su participación en aquel.*

*c) el abandono o exclusión del curso....”*

Pues bien, de la labor inspectora realizada, tal y como consta en la correspondiente acta de inspección, la única variación detectada en relación a las características del curso comunicadas al órgano competente, es la que hace referencia a la inasistencia de un alumno, siendo todas las demás - profesorado, fechas, programación y horario- las efectivamente comunicadas.

Dado este presupuesto, aunque consideráramos infringido el deber de comunicación conforme a lo dispuesto en la Circular 1/2015 cuya efectividad hemos puesto en duda en el apartado anterior, debemos exponer nuestra negativa a considerar que esto pudiera suponer una alteración de las condiciones del curso que dieran lugar a una falta grave y no solo por lo anteriormente expuesto en relación con el artículo 19 del RD 1032/2007 si no también por considerar que no se cumplen algunos de los principios básicos de la potestad sancionadora conforme a lo previsto en el Capítulo III de la Ley 40/2015 , de 1 de octubre del Régimen Jurídico del Sector Público.

Así, a las dudas ya expresadas acerca de la posible falta de tipicidad conforme a lo dispuesto en el artículo 27, debemos añadir el incumplimiento del principio de proporcionalidad recogido por el artículo 29 en relación a la idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y, sobre todo, a la adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción ya que, del propio articulado de la LOTT podemos extraer la conclusión de que la falta de comunicación de la asistencia de un solo alumno estaría sancionada, -aun cuando se haya aplicado la sanción en su mínima escala- , en igual medida que se hubiera sancionado la falta de comunicación del 50 por ciento o más de los alumnos del curso ( de 6 a 12 alumnos en el caso que nos ocupa); y, lo que aún resulta más desproporcionado, en mayor medida que la falta de comunicación del 25 por ciento o más de los alumnos inscritos hasta aquel 50 por ciento ( de 3 a 5 alumnos en el caso que nos ocupa).

### **III.- RESOLUCIÓN**

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón la siguiente SUGERENCIA:

**Única.-** Que a la hora de resolver el recurso de alzada pendiente tenga en cuenta nuestras consideraciones anteriormente expuestas a los efectos oportunos.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**Zaragoza, a 28 de enero de 2019**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**ÁNGEL DOLADO PÉREZ**