

## TEMA 51

**NULIDAD O LESIVIDAD Y PÉRDIDA DE VIGENCIA DE LAS AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS PARA CONDUCIR: PROCEDIMIENTO, DECLARACIÓN Y EFECTOS. REQUISITOS PARA LA RECUPERACIÓN DEL PERMISO O LICENCIA DE CONDUCCIÓN. MEDIDAS CAUTELARES. RECURSOS POSIBLES EN ESTA MATERIA.**

### **1. NULIDAD O LESIVIDAD Y PÉRDIDA DE VIGENCIA DE LAS AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS PARA CONDUCIR: PROCEDIMIENTO, DECLARACIÓN Y EFECTOS.**

- 1.1. Introducción
- 1.2. Aspectos terminológicos
- 1.3. Nulidad: concepto, supuestos en que procede y procedimiento.
- 1.4. Anulabilidad: concepto, supuestos en que procede y procedimiento.
- 1.5. Diferencias básicas entre Nulidad y Anulabilidad.
- 1.6. Efectos de la renuncia de derechos en el curso de los procedimientos de nulidad y anulabilidad.
- 1.7. Pérdida de vigencia: concepto, tipos, procedimiento y efectos.
  - 1.7.1. Desaparición de alguno de los requisitos exigidos para su otorgamiento.
  - 1.7.2. Pérdida total de los puntos asignados.
  - 1.7.3. Pena de privación del derecho a conducir superior a 2 años.

### **2. REQUISITOS PARA LA RECUPERACIÓN DEL PERMISO O LICENCIA DE CONDUCCIÓN.**

- 2.1. Desaparición de alguno de los requisitos exigidos para su otorgamiento.
- 2.2. Pérdida total del saldo de puntos.

### **3. MEDIDAS CAUTELARES: SUSPENSIÓN CAUTELAR E INTERVENCIÓN:**

- 3.1. Regulación y concepto
- 3.2. Procedimiento

### **4. RECURSOS POSIBLES EN ESTA MATERIA.**

- 4.1. Nulidad
- 4.2. Declaración de Lesividad.
- 4.3. Pérdida de Vigencia.

# 1. NULIDAD O LESIVIDAD Y PÉRDIDA DE VIGENCIA DE LAS AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS PARA CONDUCIR: PROCEDIMIENTO, DECLARACIÓN Y EFECTOS

## 1.1 INTRODUCCIÓN

Debido a que la conducta del hombre interviene de manera decisiva en el tráfico y con el fin de garantizar la seguridad vial en beneficio de la integridad física de las personas y de los bienes, se hace necesario limitar el derecho a la libertad de circulación garantizada por la CE, art 19, tutelando así el interés general y haciendo compatible el derecho de todos a la utilización de las vías públicas.

El Estado interviene en la esfera jurídica de los ciudadanos en una doble vertiente: el establecimiento previo de una prohibición para el ejercicio de un derecho, para después removerlo mediante el correspondiente acto de autorización una vez que se han acreditado los requisitos para su otorgamiento.

Este carácter lo reconoce la Base Sexta de la Ley 18/89, de 29 de julio de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, al indicar que se somete al régimen de autorización administrativa previa entre otras actividades la conducción de vehículos a motor.

En desarrollo de dicha Base Sexta, se pronuncia en parecidos términos el Texto Articulado de la LSV, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/90, de 2 de marzo, en su capítulo II de las autorizaciones para conducir, y actualmente su texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre.

Finalmente el RGCo aprobado por Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, dedica su Título I a las autorizaciones administrativas para conducir.

Nuestro derecho positivo a través del Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, sobre adecuación a la LRJPAC, de las normas reguladoras de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones, ofrece una definición de autorización en su artículo 1.2 al disponer que son *“todos aquellos actos administrativos, cualquiera que sea su denominación específica, por los que, en uso de una potestad de intervención legalmente atribuida a la Administración se permite a los particulares el ejercicio de una actividad, previa comprobación de su adecuación al ordenamiento jurídico y valoración del interés público afectado”*.

Todo ello estando a día de hoy en vigor la Ley 39/2015, de 1 de octubre, **del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**.

## 1.2 ASPECTOS TERMINOLÓGICOS

Sobre la base de lo dispuesto en el art. 39.1 de la Ley 39/2015, la expedición de la autorización administrativa para conducir, como cualquier acto administrativo, se presume válido y producirá efectos desde la fecha en que se dicte.

Sin embargo, ese acto administrativo puede adolecer de vicios o defectos que lo hagan inválido y, por tanto, contrario a Derecho, en tanto no cumpla determinados

requisitos que nuestro propio Derecho positivo se encarga de diseñar: competenciales, formales, materiales, procedimentales...

En función del momento en que se produzca esa falta de adecuación de la autorización para conducir al modelo normativo configurado por nuestro ordenamiento jurídico se puede hablar de dos tipos de invalidez: originaria y derivativa.

### 1. Invalidez Originaria:

Es aquella que se produce en el momento mismo del otorgamiento de la autorización, por ejemplo, porque no ha superado las pruebas de aptitud establecidas reglamentariamente, o porque se ha procedido al canje de un permiso de conducción expedido por un país no perteneciente a la Unión Europea con el que España no ha suscrito un Convenio para el canje y reconocimiento recíproco de permisos de conducción.

En este caso se habla de **nulidad y anulabilidad o lesividad** desde la perspectiva de la Administración.

### 2. Invalidez Derivativa:

Este tipo de invalidez se caracteriza porque se produce en un momento posterior al del otorgamiento de la autorización. La autorización para conducir era válida en el momento de su expedición pues el aspirante reunía todos los requisitos que la normativa actual exige, sin embargo con posterioridad sobrevienen circunstancias que lo hacen inválido. Y es que los requisitos de validez del permiso de conducción deben darse no sólo en el momento de su otorgamiento sino también durante su vigencia.

Así, como supuesto de invalidez sobrevenida del permiso de conducción, puede darse que el interesado deje de reunir las aptitudes psicofísicas requeridas para la clase de permiso de que se trate: titular de un permiso de conducción de la clase A que sufre amputación de un brazo.

Aquí se hablará de revocación o **pérdida de vigencia**.

Veamos por separado cada uno de estos supuestos de nulidad, lesividad y pérdida de vigencia.

## 1.3 NULIDAD: CONCEPTO, SUPUESTOS EN QUE PROCEDE Y PROCEDIMIENTO.

### CONCEPTO:

Se dice de un acto o negocio que es nulo, con nulidad absoluta o de pleno derecho, cuando su ineficacia es intrínseca y por ello carece ab initio (desde el principio) de efectos jurídicos. Este máximo supuesto de invalidez comporta una serie de consecuencias:

- Ineficacia inmediata, ipso iure, del acto
- Carácter general o erga omnes de la nulidad
- Imposibilidad de sanarlo por prescripción o confirmación.

Para el estudio de la nulidad de pleno derecho en el ámbito jurídico-administrativo de las autorizaciones administrativas para conducir, se ha de distinguir dos cuestiones: los supuestos en que procede acordarla y el procedimiento para su declaración.

### **SUPUESTOS:**

La propia **LSV**, indica que las autorizaciones administrativas que regula podrán ser objeto de declaración de nulidad cuando concurra alguno de los supuestos previstos en el artículo 47 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En el escalón reglamentario lo precisa el **art. 34 del RGCo**, a tenor del cual, las autorizaciones para conducir podrán ser objeto de declaración de nulidad cuando concurra alguno de los supuestos previstos en el art. 47 de la Ley 39/2015.

Por tanto, la autorización administrativa para conducir es nula de pleno derecho cuando incurra en alguno de los supuestos específicos que contempla el art. 47, a saber:

- a)** Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b)** Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c)** Los que tengan un contenido imposible.
- d)** Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- e)** Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- f)** Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- g)** Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.

El presupuesto de hecho habilitante de la declaración de nulidad de la autorización administrativa para conducir lo constituye la incursión en alguno de los supuestos de nulidad que indica este art. 4, básicamente los mencionados en los apartados b, d, e y f.

## PROCEDIMIENTO

La **LSV** determina que el procedimiento de declaración de nulidad se ajustará a lo dispuesto en la actual Ley de Procedimiento Administrativo, concretamente a su **art. 106**, del cual habrá de tenerse en cuenta lo siguiente:

1. Las Administraciones Públicas podrán, **en cualquier momento**, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, si lo hubiera, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos enumerados en el art. 62, que hayan puesto fin a la vía administrativa o contra los que no se haya interpuesto recurso administrativo en plazo.
2. El procedimiento de revisión de oficio, fundado en una causa de nulidad, se instruirá y resolverá de acuerdo con las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos .
3. En todo caso, concreta este art 106, por lo que respecta a la resolución, varias cuestiones:
  - Requiere dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma si lo hubiere.
  - No es susceptible de recurso administrativo alguno, sin perjuicio de la competencia del órgano jurisdiccional contencioso administrativo.
  - Además, en la misma resolución por la que se declara esa nulidad, la Administración podrá establecer las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados si se dan las circunstancias artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. El daño alegado deberá ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado. , a su vez, sólo serán indemnizables las lesiones producidas a los particulares provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.
  - Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo.

## COMPETENCIA

En el ámbito de las autorizaciones administrativas para conducir expedidas por las Jefaturas Provinciales de Tráfico, es competente para su resolución, de conformidad con lo dispuesto en la **Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público**, el Director General de Tráfico.

## 1.4 ANULABILIDAD: CONCEPTO, SUPUESTOS EN QUE PROCEDE Y PROCEDIMIENTO.

### CONCEPTO

En el segundo grado de la escala de los vicios de los actos administrativos está la anulabilidad que implica la retirada de un acto por motivos de legalidad produciendo efectos hasta tanto la anulación sea declarada.

Tratándose de las autorizaciones administrativas para conducir, el estudio de la anulabilidad requiere, como se hiciera con la nulidad, la consideración de dos cuestiones: los supuestos que pueden dar lugar a su declaración y el procedimiento legal al que debe ajustarse.

### SUPUESTOS

La **LSV**, indica que las autorizaciones administrativas que regula podrán ser objeto de declaración de lesividad cuando concurra alguno de los supuestos previstos en el artículo 48 y 107 de la ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

En el escalón reglamentario lo precisa el **art. 34 RGCo**, a tenor del cual, las autorizaciones para conducir podrán ser objeto de declaración de lesividad cuando concurra alguno de los supuestos previstos en el art. 48 de la ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

De acuerdo con este art. 48 son anulables:

1. Los actos de las Administraciones Públicas que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.
2. El defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a indefensión de los interesados.
3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

### PROCEDIMIENTO

La **LSV** determina que el procedimiento de declaración de **lesividad** se ajustará a lo dispuesto en la Ley 39/2015 , concretamente a su **art. 48**, del cual habrá de tenerse en cuenta lo siguiente:

1. Las Administraciones públicas podrán declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de esta Ley, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

- a. Plazo de 2 meses desde la declaración de lesividad.
  - b. Recurso contencioso-administrativo de lesividad (art. 45.4 y 46.5 LJCA)
    - La circunstancia que caracteriza este recurso es la rotación de las posiciones de las partes procesales respecto de la hipótesis común, puesto que aquí es la Administración la que ocupa la posición actora, al impugnar el acto declarado lesivo, mientras que el destinatario del acto favorable que se impugna, es decir, aquél a quien el acto favorece y el éxito de la pretensión ejercitada en la demanda perjudicaría, pasa a ocupar la posición del demandado.
2. La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 82 de la Ley 39/2015.
  3. Transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad se producirá la caducidad del mismo.
  4. Si el acto proviniera de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia.

## COMPETENCIA

En el ámbito de las autorizaciones administrativas para conducir expedidas por las Jefaturas Provinciales de Tráfico, es competente declarar la lesividad del acto, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 40/2015, el Director General de Tráfico.

### 1.5 DIFERENCIAS ENTRE NULIDAD Y ANULABILIDAD.

A la vista de la regulación legal expuesta cabe en este momento plantear cuales son las principales **diferencias entre uno y otro tipo de invalidez originaria:**

1. Los actos nulos, dada la gravedad del vicio que les afecta, carecen inicial y perpetuamente de efectos, por ello la declaración de nulidad origina efectos “ex tunc” (desde siempre), siendo meramente declarativa. En cambio los actos anulables producen efectos en tanto no sean anulados siendo en consecuencia válidos los efectos producidos entre la fecha en que el acto se dictó y la fecha de declaración de la anulabilidad. Así la declaración de anulabilidad produce efectos “ex nunc” (desde ahora) siendo constitutiva.
2. La nulidad de pleno derecho implica una acción de nulidad a favor de los interesados junto a la posibilidad de revisión de oficio en cualquier momento. En el caso de la anulabilidad, la Administración no puede revisar de oficio los actos administrativos, lo que procede es que la Administración declare la autorización administrativa para conducir lesiva para el interés público (ya que

se trata de un acto favorable), a fin de proceder a su posterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo.

3. Los actos nulos pueden revisarse de oficio o a instancia de parte, mientras que los actos anulables sólo pueden ser declarados lesivos de oficio por la propia Administración (no obstante cabe el derecho de petición por parte de un tercero instando la declaración de lesividad).
4. De la nulidad se predica su imposibilidad de convalidación, en cambio en la anulabilidad cabe la convalidación subsanando los vicios de que adolezca.

## **1.6 EFECTOS DE LA RENUNCIA DE DERECHOS EN EL CURSO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE NULIDAD Y ANULABILIDAD.**

En nuestro ordenamiento jurídico está contemplada, en distintas normas, la renuncia a ciertos derechos, estableciendo unos límites necesarios para que pueda ser admitida. Así, por ejemplo, el artículo 6, apartado 2, del Código Civil, establece que “La exclusión voluntaria de la ley aplicable y la renuncia a los derechos en ella reconocidos, sólo serán válidas cuando no contraríen el interés o el orden público ni perjudiquen a terceros”.

Asimismo, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y en el ámbito de las formas de terminación del procedimiento, establece que “Todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el Ordenamiento Jurídico, renunciar a sus derechos”.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe la posibilidad de que en el curso de los procedimientos de declaración de nulidad o lesividad de una autorización administrativa para conducir, se produzca la renuncia expresa y por escrito al permiso del que se es titular.

El permiso de conducción es en muchas ocasiones una condición necesaria para el desempeño de determinados puestos de trabajo, por eso en determinados casos, el administrado, que es conocedor del vicio de nulidad o anulabilidad de su permiso, renuncia a éste con el objetivo, de que se terminen sin dilación los procedimientos iniciados, y así poder presentarse sin demora a la realización de las pruebas para la obtención del permiso que corresponda.

La renuncia por ello podrá tener como consecuencia la terminación del procedimiento iniciado, revocando de oficio el permiso al que se haya renunciado.

## **1.7 PÉRDIDA DE VIGENCIA: CONCEPTO, PROCEDIMIENTO Y EFECTOS.**

### **CONCEPTO**

Como ya se indicó más arriba, expedida la autorización administrativa para conducir con todos los requisitos legales, puede ocurrir que en un momento posterior a su otorgamiento devenga contraria al modelo normativo configurado por el ordenamiento jurídico por la concurrencia de determinadas circunstancias.



Así, la **LSV** contempla un supuesto de invalidez sobrevenida de la autorización administrativa para conducir *“la vigencia de las autorizaciones administrativas reguladas en este título estará subordinada a que se mantengan los requisitos exigidos para su otorgamiento”*.

De tal manera que si tales requisitos desaparecen, la Administración puede ejercer sus poderes revocatorios. *“La Administración podrá declarar la pérdida de vigencia de las autorizaciones reguladas en este Título cuando se acredite la desaparición de los requisitos sobre conocimientos, habilidades, aptitudes psicofísicas exigidas para el otorgamiento de la autorización”*.

Como veremos a continuación, se han configurado dos procedimientos distintos para acordar la pérdida de vigencia de una autorización administrativa para conducir en función de si el motivo causante de la misma es la desaparición de los requisitos sobre conocimientos, habilidades o aptitudes psicofísicas exigidas para el otorgamiento de la autorización o la pérdida de la totalidad de puntos asignados.

Por último debemos tratar la pérdida de vigencia que se produce como consecuencia de la imposición de una pena de privación del derecho a conducir superior a 2 años. Fue la Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre, por la que se modificó la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de seguridad vial, la que incorporó un párrafo al artículo 47 que establece que *“Cuando la pena impuesta lo fuere por tiempo superior a dos años comportará la pérdida de vigencia del permiso o licencia...que habilite para la conducción...”*.

## **PROCEDIMIENTO**

### **1.7.1 Desaparición de los requisitos sobre conocimientos, habilidades o aptitudes psicofísicas exigidas para el otorgamiento de la autorización.**

El art. 36 del RGCo contiene una regulación detallada del procedimiento de pérdida de vigencia; regulación que debe ser completada con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y demás normas aplicables. Las fases más importantes de dicho procedimiento son las que siguen:

#### **Actuaciones previas.**

Antes de la iniciación propiamente dicha del procedimiento de revocación, el art. 36 RGCo prevé una fase de “actuaciones previas” similar a la que se contempla, con carácter general, en el procedimiento administrativo. El RGCo dispone, en efecto, que la Jefatura Provincial de Tráfico que tenga conocimiento de la presunta desaparición de los requisitos exigidos para el otorgamiento del permiso o licencia de conducción, *“previos los informes, asesoramientos o pruebas que, en su sancionador caso y en atención a las circunstancias concurrentes, estime oportunos, iniciará el procedimiento de declaración de pérdida de vigencia”*. Se trata de determinar con carácter preliminar si concurren las circunstancias que justifican la iniciación del procedimiento.

## Iniciación.

El procedimiento se inicia de oficio, mediante acuerdo del Jefe Provincial de Tráfico. Este acuerdo debe contener una relación detallada de los hechos y circunstancias que induzcan a apreciar, racional y fundadamente, que ha desaparecido alguno de los requisitos referidos (art. 36.2 RCCo). En el acuerdo de iniciación se adoptará de proceder la medida de suspensión cautelar e intervención. Asimismo el acuerdo de incoación se notificará al titular de la autorización en la forma y plazos que determina la Ley 39/2015, en el cual se le indicará la presunta desaparición del requisito/s de que se trate y los plazos y forma de que dispone para acreditar su existencia.

Este procedimiento tiene como es obvio carácter contradictorio: el titular de la autorización puede demostrar la inexistencia de las circunstancias que habilitan a la Administración para proceder a la revocación de la autorización en cuestión, gozando a tal efecto de unos plazos para acreditar la no-concurrencia del presupuesto habilitante de la revocación.

## Plazos y forma para acreditar la presunta desaparición del requisito exigido.

1. El **plazo** de que dispone el interesado para acreditar la concurrencia del requisito varía según se haya acordado o no la suspensión cautelar e intervención inmediata de la autorización.
  - a) Si se ha acordado tal medida provisional, el plazo será el mayor entre 2 meses o el que reste de vigencia a la autorización administrativa.
  - b) Si no se ha acordado la suspensión provisional, el plazo para justificar la existencia del requisito exigido será de dos meses, transcurridos los cuales sin que el titular haya acreditado dicha existencia “se acordará la suspensión cautelar y la intervención inmediata de la autorización”.
2. La **forma** de justificación depende del tipo de requisito cuya desaparición se presuma:
  - a) Si afectara a los conocimientos, habilidades, aptitudes o comportamientos para conducir, o a otros requisitos, sometiéndose a las pruebas de control de conocimientos o de control de aptitudes y comportamientos que, en virtud de los informes, asesoramientos y pruebas correspondientes, se consideren procedentes, ante la Jefatura Provincial de Tráfico que haya instruido el procedimiento, o aportando, en su caso, las pruebas que a su derecho convenga.
  - b) Si afectara a los requisitos psicofísicos exigidos para conducir, sometiéndose a las pruebas de aptitud psicofísica que procedan ante los servicios sanitarios competentes y, en su caso, a las de control de aptitudes y comportamientos correspondientes que, si fuera necesario, se

realizarán conforme se determina en el artículo 61.3 RGCo (vehículos adaptados).

Uno y otro tipo de pruebas podrán ser practicadas por el interesado hasta un máximo de tres veces dentro de los plazos anteriormente señalados.

## **Resolución.**

La resolución que haya de adoptarse depende en todo caso del resultado de la prueba:

- Si el resultado de las prueba es favorable el Jefe Provincial de Trafico acordará dejar sin efecto el procedimiento de declaración de pérdida de vigencia y, en su caso, el levantamiento de la suspensión cautelar y la devolución inmediata de la autorización intervenida.
- Si el resultado de la prueba de control de conocimientos y de aptitudes y comportamientos fuera desfavorable en la tercera ocasión en que se realicen, o en alguno de los reconocimientos para comprobar las aptitudes psicofísicas se comprobase que el defecto psicofísico es irreversible, o el titular de la autorización no se sometiera a las pruebas en los plazos establecidos el Jefe Provincial de Tráfico dictará resolución motivada acordando la pérdida de vigencia de la autorización administrativa de que se trate.
- Si la carencia del requisito exigido permitiese conducir con adaptaciones, restricciones u otras limitaciones en personas, vehículos o de circulación: al titular de la autorización cuya pérdida de vigencia haya sido acordada, le podrá ser expedido, previos los trámites y comprobaciones que correspondan, otro permiso o licencia de carácter extraordinario sujeto a las condiciones restrictivas que en su caso procedan (por ejemplo: espejos retrovisores del vehículo adaptado, embrague, freno y/o acelerador adaptados, velocidad limitada...).

Cuando el procedimiento para la declaración de pérdida de vigencia o la pérdida de vigencia acordada no afecte a todas las clases de permiso o licencia de conducción, la Jefatura Provincial de Tráfico facilitará al interesado, de oficio, un duplicado o una autorización temporal, según proceda, con las clases no afectadas.

En la actual redacción del RGCo no indica expresamente que revocada la autorización debe acordarse su intervención si no se hubiese adoptado cautelarmente, pero sí se desprende de la literalidad del precepto al prever la posibilidad de entregar un duplicado o autorización temporal con las clases no afectadas. Tal intervención se llevará a efecto en la forma que determina el art. 39.2 RGCo.

## **Competencia**

La competencia para declarar la pérdida de vigencia de las autorizaciones para conducir corresponde al Jefe Provincial de Tráfico de la provincia en cuyo territorio se haya detectado la pérdida de los requisitos requeridos (art. 36.9 RGCo).

### **1.7.2 Pérdida de la totalidad de los puntos asignados.**

#### **Iniciación.**

La Jefatura Provincial de Tráfico, una vez constatada la pérdida por el titular del permiso o de la licencia de conducción de la totalidad de los puntos asignados, iniciará el procedimiento para declarar su pérdida de vigencia mediante acuerdo que contendrá una relación detallada de las resoluciones sancionadoras firmes en vía administrativa que hubieran dado lugar a la pérdida de los puntos, con indicación del número de puntos que a cada una de ellas hubiera correspondido y se le dará vista del expediente al titular de la autorización, en los términos previstos en la Ley 39/2015. En dicho acuerdo se concederá al interesado un plazo máximo de diez días para formular las alegaciones que estime conveniente.

#### **Resolución.**

Transcurrido el plazo indicado en el apartado anterior, el Jefe Provincial de Tráfico dictará resolución declarando la pérdida de vigencia del permiso o de la licencia de conducción, que se notificará al interesado en el plazo de quince días, en los términos previstos en la Ley 39/2015.

Declarada la pérdida de vigencia, el interesado deberá entregar el permiso o licencia de conducción en la Jefatura Provincial de Tráfico.

#### **Competencia**

La competencia para declarar la pérdida de vigencia corresponde al Jefe de Tráfico de la provincia correspondiente al domicilio del titular de la autorización.

### **1.7.3 Pena de privación del derecho a conducir superior a 2 años. Art. 47 CP**

A diferencia de las pérdidas de vigencia previstas la LSV que deben ser declaradas por la Jefatura de Tráfico por el procedimiento establecido en los artículos 36 y ss del RGCo, la pérdida de vigencia del art. 47 del CP se produce de manera automática, como consecuencia de la pena impuesta, sin necesidad de procedimiento alguno y con independencia de que se haga o no mención en la propia sentencia de la consecuencia administrativa que la condena produce sobre la autorización administrativa para conducir.

## **2. REQUISITOS PARA LA RECUPERACIÓN DEL PERMISO O LICENCIA DE CONDUCCIÓN.**

## **2.1 Desaparición de los requisitos sobre conocimientos, habilidades o aptitudes psicofísicas exigidas para el otorgamiento de la autorización**

El titular de una autorización cuya pérdida de vigencia haya sido declarada podrá obtener otra de nuevo siguiendo el procedimiento y superando las pruebas establecidas, en las que deberá acreditar la concurrencia del requisito cuya falta determinó la extinción de la autorización anterior. (art. 36.8 RGCo)

## **2.2 Pérdida total de los puntos asignados.**

La pérdida total del crédito de puntos —es decir, disponer de un saldo de 0 puntos— supone que se inicie el procedimiento de pérdida de la vigencia (PV) de la autorización administrativa que habilita para conducir. Cuando el conductor no dispone de ningún punto no es posible la recuperación de los mismos por la vía de la recuperación parcial (cursos de sensibilización o transcurso del tiempo), sino que es necesario obtener un nuevo permiso o licencia de conducción. Eso sí, alguien con 0 puntos puede conducir hasta que se declare la precitada pérdida de vigencia por carecer de puntos.

Para obtener esta nueva autorización es necesario cumplir con dos exigencias más (aparte del cumplimiento :

1) Realizar y superar con aprovechamiento un curso de recuperación total de puntos en un centro autorizado. Superado el curso, el Centro expedirá una certificación donde se indicará que se ha realizado el mismo con aprovechamiento. Al mismo tiempo, el Centro comunicará telemáticamente esta circunstancia al Registro Central de Infractores de la Dirección General de Tráfico.

2) También será preciso realizar una prueba teórica en una Jefatura de Tráfico cuyo objeto estriba en acreditar que el conductor ha asumido los contenidos de los cursos. En definitiva, que se ha producido la sensibilización y la reeducación vial que se pretende. Por esta razón, la prueba no tiene relación alguna con las pruebas de conocimientos exigidas para la obtención de los permisos o licencias de conducción. Y por esta misma razón, no se exige tampoco la realización de pruebas prácticas de conducción.

**Tras el Real Decreto 971/2020**, de 10 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento General de Conductores, el apartado 4 del artículo 51 del Reglamento General de Conductores queda redactado de siguiente modo:

*«4. En el supuesto previsto en el artículo 38.1 y, en su caso, en el apartado 4, quien haya realizado con aprovechamiento el curso de sensibilización y reeducación vial, contará con tres convocatorias para superar la prueba de control de conocimientos sobre las materias descritas en la normativa reguladora de los cursos de sensibilización y reeducación vial.*

*Para poder presentarse nuevamente a la prueba, deberá realizar un ciclo formativo de cuatro horas de duración. El ciclo formativo versará sobre las mismas materias que dicho curso y para acreditar su superación se expedirá por el centro una certificación que se presentará por el interesado como requisito previo para poder realizar la prueba.*

*Agotadas las tres convocatorias sin haber superado la prueba de control de conocimientos sobre las materias descritas en la citada normativa reguladora de los cursos de sensibilización y reeducación vial, para obtener una nueva autorización administrativa para conducir deberá realizar un nuevo curso y superar la citada prueba de control de conocimientos sobre dichas materias».*

Indicando a su vez el Artículo 38 del Reglamento General de Conductores:

### **Artículo 38 Requisitos para recuperar el permiso o la licencia de conducción**

*1. El titular de la autorización para conducir cuya pérdida de vigencia haya sido declarada por haber perdido la totalidad de los puntos que tuviera asignados, podrá obtener nuevamente un permiso o licencia de conducción de la misma clase de la que era titular y con la misma antigüedad, previa realización y superación con aprovechamiento de un curso de sensibilización y reeducación vial de recuperación del permiso o la licencia de conducción, y posterior superación de la prueba de control de conocimientos a que se refiere el artículo 47.2.*

*2. La prueba podrá realizarse en cualquier Jefatura Provincial de Tráfico, a la que el interesado dirigirá una solicitud en el modelo oficial acompañada de los documentos que se indican en el anexo III.*

*3. El titular de la autorización no podrá obtener un nuevo permiso o una nueva licencia de conducción hasta que hayan transcurrido seis meses desde la fecha en que le fue notificado el acuerdo de declaración de la pérdida de vigencia, salvo los conductores profesionales para los que este plazo será de tres meses.*

*Si en los tres años siguientes a la obtención de esa nueva autorización se acordara su pérdida de vigencia por haber perdido otra vez la totalidad del crédito de puntos asignados, el titular de aquella no podrá obtener un nuevo permiso o licencia de conducción hasta transcurridos doce meses desde la notificación del acuerdo de declaración de pérdida de vigencia, salvo los conductores profesionales para los que este plazo será de seis meses.*

*Se entenderá por conductor profesional, a los efectos de lo previsto en los dos párrafos anteriores, aquel que tenga tal consideración de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional tercera del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.*

*4. El titular de una autorización para conducir que haya perdido su vigencia por haber sido condenado a la pena de privación del derecho a conducir vehículos de motor y ciclomotores por tiempo superior a dos años podrá obtener nuevamente un*

*permiso o licencia de conducción de la misma clase de la que era titular y con la misma antigüedad, una vez cumplida la condena y previo cumplimiento de los requisitos exigidos en el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.*

Así mismo, el 2 del artículo 47 de RG Conductores queda redactado del siguiente modo:

*«2. Los titulares de permisos o licencias de conducción cuya pérdida de vigencia haya sido declarada por la pérdida total de los puntos asignados, tras la realización con aprovechamiento del correspondiente curso de sensibilización y reeducación vial, realizarán una prueba de control de conocimientos sobre las materias descritas en la normativa reguladora de los cursos de sensibilización y reeducación vial».*

El Real Decreto 971/2020, modifica el Reglamento General de Conductores en relación al apartado H) «Prueba de control de conocimientos para la recuperación del permiso o la licencia de conducción», del anexo III «Documentación para obtener las distintas autorizaciones para conducir», queda redactada del siguiente modo:

*«De acuerdo con lo establecido en el artículo 38.2, para realizar la prueba de control de conocimientos para la recuperación del permiso o la licencia de conducción, a la solicitud suscrita por el interesado se acompañarán los documentos que se indican en el apartado A) 1 a), b) y f), así como copia de la certificación prevista en la normativa reguladora de los cursos de sensibilización y reeducación vial».*

Los titulares de permisos o licencias que, tras perder su asignación total de puntos, han obtenido una nueva autorización administrativa para conducir, dispondrán de ocho puntos.

Cumplidos los requisitos anteriores, la LSV establece que si durante los tres años siguientes a la obtención de la nueva autorización administrativa para conducir se acordara otra vez la pérdida de vigencia por haber perdido de nuevo la totalidad de los puntos asignados, no se podrá obtener un nuevo permiso o licencia de conducción hasta transcurridos doce meses, contados desde la fecha en que dicho acuerdo haya sido notificado. Este plazo se reducirá a seis meses en el caso de conductores profesionales

Aunque el conductor disponga ahora de un nuevo permiso o licencia para conducir, la ley de Seguridad Vial establece que la antigüedad permanece en las posteriores autorizaciones para conducir obtenidos a consecuencia de la total extinción de los puntos inicialmente asignados a cada conductor.

En todo caso, es importante señalar que la pérdida parcial, total o recuperación de los puntos asignados afectará al permiso o licencia de conducción cualesquiera que sean las clases que comprendan (el saldo de puntos es único, como ya se ha dicho).

### **Régimen especial para conductores profesionales**

Como excepción al régimen de puntos general, la ley tiene en cuenta la especial situación de aquellos trabajadores para quienes la conducción de vehículos de transporte de mercancías o viajeros resulta su actividad profesional principal. La ley es sensible a la posibilidad de que el sistema de puntos puede llevar consigo para ellos una consecuencia añadida: la imposibilidad de desarrollar su trabajo.

A la vista de esta situación, la ley establece un régimen especial para estos conductores. Para ello, comienza por definirlos. Así, la disposición adicional tercera dispone que *“se entiende por conductor profesional, a efectos de lo dispuesto en la presente Ley, toda persona provista de la correspondiente autorización administrativa para conducir, cuya actividad laboral principal sea la conducción de vehículos a motor dedicados al transporte de mercancías o de personas, extremo que se acreditará mediante certificación expedida por la empresa para la que ejerza aquella actividad, acompañada de la correspondiente documentación acreditativa de la cotización a la Seguridad Social como trabajador de dicha empresa.*

*Si se trata de un empresario autónomo, la certificación a que se hace referencia en el párrafo anterior será sustituida por una declaración del propio empresario”.*

Una vez conceptuados, la ley establece una serie de ventajas a este tipo de conductor por el hecho de serlo, que básicamente consisten en reducir a la mitad los plazos establecidos en la ley para los conductores no profesionales. Así, estas ventajas son:

-Se reduce de 6 meses a 3 meses el plazo para obtener un nuevo permiso tras la primera pérdida de vigencia. Y se reduce de 12 meses a 6 meses en el caso de una segunda –o sucesivas- PV.

-Se reduce a un año el plazo mínimo para poder realizar un curso de recuperación parcial de puntos (dos años para los conductores no profesionales).

### **La Ley 18/2021, incorpora una disposición adicional duodécima con el siguiente contenido a la Ley de Seguridad Vial:**

*«Disposición adicional duodécima Situación de los conductores profesionales a efectos de la autorización administrativa para conducir*

El organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico desarrollará un sistema telemático para que las empresas dedicadas al transporte de personas o de mercancías y las personas trabajadoras autónomas que tengan la condición de empleadoras puedan conocer si un conductor profesional que trabaja en ellas se



encuentra habilitado legalmente para conducir, no siendo necesario el consentimiento del trabajador.

El funcionamiento y gestión de dicho sistema telemático se realizarán con estricta sujeción a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos, en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y en el resto de la normativa sobre protección de datos personales.

El acceso quedará limitado a quienes acrediten la condición de empleador, que estén dados de alta en el registro que se cree a estos efectos, y únicamente respecto de los datos relativos al mantenimiento o pérdida del permiso o licencia de conducción de sus trabajadores, en los términos que se establezcan reglamentariamente.»

### **2.3 Pena de privación del derecho a conducir superior a 2 años. Art. 47 CP**

A diferencia de las pérdidas de vigencia previstas la LSV que deben ser declaradas por la Jefatura de Tráfico por el procedimiento establecido en los artículos 36 y ss del RGCo, la pérdida de vigencia del art. 47 del CP se produce de manera automática, como consecuencia de la pena impuesta, sin necesidad de procedimiento alguno y con independencia de que se haga o no mención en la propia sentencia de la consecuencia administrativa que la condena produce sobre la autorización administrativa para conducir.

## **3.-MEDIDAS CAUTELARES: SUSPENSIÓN CAUTELAR E INTERVENCIÓN:**

### **3.1 Regulación y concepto**

La protección de los bienes y derechos que subyace en el régimen jurídico-administrativo de la autorización administrativa para conducir aflora una vez más en la previsión normativa de su suspensión cautelar cuando concurren determinadas circunstancias. De esta medida se ocupa en primer término la propia LBTSV cuando en su **Base Séptima** establece lo siguiente: *“Cuando se ponga en grave peligro la seguridad vial o se perjudique de forma también grave el interés público en el ámbito de las materias reguladas por esta Ley, la Administración competente podrá acordar, durante la tramitación del correspondiente procedimiento, mediante resolución fundada, la suspensión cautelar de las autorizaciones administrativas previstas en la base anterior, procediéndose a la intervención de los documentos acreditativos”*.

En términos similares la LSV del año 1990 y su texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015 indica que *“En el curso de los procedimientos de declaración de nulidad, lesividad y pérdida de vigencia de las autorizaciones administrativas, podrá acordarse la suspensión cautelar de la autorización en*

*cuestión, cuando su mantenimiento entrañe un grave peligro para la seguridad del tráfico o perjudique notoriamente el interés general, en cuyo caso la autoridad que conozca del expediente ordenará, mediante resolución fundada, la intervención inmediata de la autorización y la práctica de cuantas medidas sean necesarias para impedir el efectivo ejercicio de la misma*". En el escalón reglamentario, esta medida se encuentra regulada en el **art. 39** del RGCo.

A la vista de la regulación legal expuesta puede definirse la suspensión cautelar de la autorización administrativa para conducir como aquella declaración de voluntad de la Administración de carácter provisional, instrumental, adoptada en el seno de un procedimiento de nulidad, lesividad o pérdida de vigencia de las autorizaciones administrativas para conducir que tiene por finalidad preservar de forma inmediata la seguridad vial. De acuerdo con la definición expuesta puede relatarse sus notas esenciales:

- Su instrumentalidad respecto de una resolución futura.
- Su provisionalidad, entendida no tanto en el sentido de su eficacia temporal, que obviamente la tienen, sino en el sentido de suplir la falta de una resolución que aún no se ha producido.
- Se adopta en el seno del procedimiento principal de nulidad, lesividad o pérdida de vigencia como consecuencia del riesgo que implica el "periculum in mora" (peligro de un daño jurídico urgente y marginal derivado del retraso de la resolución definitiva) de los citados procedimientos.
- Y por último, su referida finalidad de garantizar los intereses públicos implicados que subyace en la regulación legal de las autorizaciones para conducir y que pueden verse dañados durante el tiempo de tramitación del procedimiento principal.

### **3.2 Procedimiento de suspensión cautelar.**

En defecto de regulación específica y concreta en la legislación sobre tráfico (al margen de lo dispuesto la LSV y 39 RGCo), para el estudio del procedimiento de suspensión cautelar hemos de remitirnos necesariamente a la ley 39/2015. De la regulación general contenida en la normativa de referencia se han de destacar los siguientes aspectos procedimentales:

- **Iniciación de oficio:** De la normativa reguladora del tráfico parece desprenderse únicamente la posibilidad de adoptar de oficio tal medida, pero actualmente, la Ley 39/2015 también permite su adopción a instancia de parte.

Aunque es difícil imaginar que el titular de la autorización objeto de un procedimiento de nulidad, lesividad y pérdida de vigencia pueda estar interesado en que se suspenda cautelarmente dicha autorización, y por tanto

sea él quien solicite la suspensión, no debe eliminarse a priori dicha posibilidad.

Cabe la posibilidad que la solicitud de suspensión provenga de un tercero denunciante, pero en este caso el procedimiento se iniciará de oficio como consecuencia de tal denuncia .

- **La audiencia del interesado:** Uno de los problemas más importantes que plantea el procedimiento de suspensión de la autorización administrativa para conducir es el relativo a la audiencia del interesado en el mismo. La LSV, al igual que la Ley 39/2015 cuando regula las medidas provisionales , no dicen nada al respecto, mientras que del RGCo parece desprenderse que el interesado sólo tiene conocimiento de la medida cuando se le notifica la resolución por la que acuerda la suspensión.

Dada la finalidad que con la suspensión cautelar se pretende y las razones de urgencia que necesariamente han de animarla, cabe concluir que la audiencia al interesado no es preceptiva, aunque en algunas ocasiones puede resultar conveniente.

- **Motivación de la resolución:** Lo que sí resulta preceptivo es la motivación de la resolución por la que acuerda la suspensión cautelar. Así lo indica la LSV y art. 39 RGCo: “mediante resolución fundada”; Igualmente se desprende del propio texto de la Ley 39/2015.
- **Modificación o supresión de la medida:** Durante la tramitación del correspondiente procedimiento la suspensión de las autorizaciones puede ser objeto de modificación o supresión si en el curso de aquél aparecen nuevos elementos de juicio que priven de justificación a la medida, es decir, como consecuencia de la aparición de nuevos datos se observa que el mantenimiento de la autorización ya no entraña un grave peligro para la seguridad vial o para el interés público implicado.

La Ley 39/2015 dispone en efecto que las “medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción”.

- **Inimpugnabilidad:** En principio el acuerdo de suspensión cautelar se considera irrecurrible dada su consideración de “acto de trámite, debiéndose en cualquier caso valorar los posibles perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.
- **Órgano competente para acordar la suspensión:** El órgano competente para acordar la suspensión cautelar es el órgano encargado de resolver el procedimiento (de nulidad, lesividad o pérdida de vigencia) en que tal medida se inserta.

## **4.-RECURSOS: ADMINISTRATIVOS Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Producido un acto o resolución administrativa a través del procedimiento correspondiente el ordenamiento jurídico reconoce a sus destinatarios la posibilidad de impugnarlo, bien ante la propia Administración de quien el acto procede, bien ante un orden especializado de Tribunales, los integrantes de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Existe pues una dualidad de recursos, Administrativos y Jurisdiccionales, una doble garantía a disposición de los destinatarios que se ven afectados en su persona o en sus bienes por los actos administrativos.

Veamos para cada uno de los actos que hemos desgranado que tipo de recursos caben.

### **4.1 Nulidad**

En el ámbito de las autorizaciones administrativas para conducir, las declaraciones de nulidad, son acordadas por el Director General de Tráfico, y éstas resoluciones agotan la vía administrativa, y por tanto, contra las mismas no cabe recurso ordinario en dicho ámbito.

Quedaría por tanto abierta la vía contencioso administrativa, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 29/1988 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

### **4.2 Lesividad**

La naturaleza jurídica de la declaración de lesividad es polémica, aunque parece predominar la postura de que constituye un requisito preprocesal, lo que en otras palabras viene a significar que no es un acto administrativo propiamente dicho, a través del cual se ejercite una potestad legal de tal carácter ni, por tanto, es susceptible de impugnación.

La vocación de aquél, en tanto que conduce y remite necesariamente al proceso jurisdiccional es causa suficiente como para que las razones que, de fondo o forma, puedan aducirse frente a la declaración de lesividad, sean hechas valer en el correspondiente proceso, sin merma alguna del derecho constitucional a la defensa.

Estamos en presencia de un acto que carece de contenido declarativo propio y definitivo, pues está limitado a la constatación de un hecho que, sin embargo, carece de validez y de trascendencia por sí mismo, pues la declaración que se efectúa mediante la declaración de lesividad no constituye una presunción de invalidez ni modifica la situación jurídica derivada del acto declarativo de derechos en favor de quien, en este proceso, ha de ser parte demandada, pues es un acto que no es nada sin el proceso que le sigue, donde ha de definirse el ámbito propio de la impugnación.

En otras palabras, lejos de consistir en una modalidad de los procedimientos de revisión de oficio, en que la Administración –siempre con el ulterior control jurisdiccional– tiene en sus manos la potestad de invalidar los actos que adolezcan de determinados vicios particularmente graves, el complejo formado por la declaración de lesividad y el proceso jurisdiccional que le sigue no atribuyen a la Administración otra facultad que la de accionar, impetrando de los Tribunales la nulidad de un acto que ella misma no puede declarar.

#### **4.3 Pérdida de Vigencia**

Contra las resoluciones del Jefe Provincial de Tráfico por las que se acuerde la pérdida de vigencia de la autorización administrativa para conducir objeto de estudio en este tema, se encuentran legitimados los afectados para interponer recurso de alzada, ante el Director General de Tráfico, en el plazo de un mes desde el día siguiente a la notificación.

Conviene tener presente lo dispuesto la Ley 39/2015 en lo relativo a la regla general del efecto no suspensivo de la ejecución de los actos impugnados, que es de aplicación en el que caso que nos ocupa.

Por ello, el órgano que resuelve el recurso, en caso de que en el contenido del mismo se incluya la petición de suspensión del acto impugnado, deberá previa ponderación razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que se causa al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, decidir sobre la suspensión o no del acto impugnado.

Por último, en caso de que la resolución en virtud de la cual se acuerda la pérdida de vigencia de la autorización administrativa adquiera firmeza, contra la misma ya no cabrá recurso ordinario alguno, quedando abierta la vía contenciosa administrativa.