



JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1 SALAMANCA

SENTENCIA: 00021/2024

-

Modelo: N11600 SENTENCIA ART 67 Y SS LRJCA
Pº TORRES VILLARROEL Nº 21-25, 1ª PLANTA. TLF: 923285254/923284696 (PO/DF/ED)

Teléfono: 923285255-6-7 (PA) **Fax:** 923284699
Correo electrónico: contenciosol.salamanca@justicia.es DIR3: J00004598

Equipo/usuario: MMB

N.I.G: 37274 45 3 2022 0000833

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000396 /2022 /

Sobre: SANCION TRAFICO

De D/Dª: [REDACTED]

Abogado: GABRIEL DE LA MORA GONZÁLEZ

Procurador D./Dª:

Contra D./Dª MINISTERIO DEL INTERIOR DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO

Abogado: ABOGADO DEL ESTADO

Procurador D./Dª

SENTENCIA NÚM 21/2024

En Salamanca, a diecinueve de enero de dos mil veinticuatro.

El Ilmo. Sr. GABRIEL MARÍA POLANCO SOLANO, Magistrado-Juez en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Salamanca, en relación al presente recurso contencioso administrativo **-Procedimiento Ordinario número 396/2022-**, en el que figura como demandante, D. [REDACTED], asistido por el Letrado Don Gabriel de la Mora González; y como demandada, la DIRECCION PROVINCIAL DE TRÁFICO DE SALAMANCA, asistida por el Sr. Abogado del Estado; contra la Resolución de 7 de noviembre de 2022 de la Dirección General de Tráfico que resuelve el Recurso de Alzada en el EXPEDIENTE SOLICITUD CANJE PERMISO DE CONDUCCIÓN [REDACTED] de la DIRECCIÓN PROVINCIAL DE



TRÁFICO EN SALAMANCA, no procediendo a realizar el trámite de canje por carecer de residencia normal en el país; procede al dictado de esta Sentencia.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte demandante se interpuso recurso contencioso-administrativo contra los actos administrativos indicados en el anterior encabezamiento.

SEGUNDO.- Admitido a trámite dicho recurso, se requirió a la Administración demandada para que remitiese el expediente administrativo a este Juzgado, conforme determina la Ley.

TERCERO.- Recibido el expediente administrativo, se dio a continuación traslado del mismo a la parte actora para formalizar la correspondiente demanda, lo que así realizó, y en la cual, en base a los hechos y fundamentos jurídicos que tuvo por conveniente, terminaba con la súplica de que dicte en su día sentencia *declarando no ser conforme a Derecho el acto impugnado y, en consecuencia, lo anule, DECLARANDO EL DERECHO AL CANJE DEL PERMISO DE CONDUCCIÓN DEL INTERESADO con expresa condena en costas a la parte demandada.*

CUARTO.- Del anterior escrito de demanda se participó traslado a la parte demandada para que la contestara, lo que también realizó por medio de escrito presentado por su Letrado, en el cual, en base a las alegaciones fácticas y



jurídicas que a su derecho convino igualmente exponer, se opuso a la demanda interpuesta e interesó la desestimación del recurso.

QUINTO.- Por medio de Decreto se fijó la cuantía del procedimiento como indeterminada.

No habiendo más prueba a tener en cuenta que la documental, y no habiendo solicitado las partes trámite de vista, tras el trámite de conclusiones quedaron las actuaciones pendientes de dictar sentencia.

SEXTO- En la tramitación de este procedimiento se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Posiciones de las partes en el procedimiento.

* El demandante, D. [REDACTED], interpone recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de 7 de noviembre de 2022 de la Dirección General de Tráfico, que resuelve el Recurso de Alzada en el EXPEDIENTE SOLICITUD CANJE PERMISO DE CONDUCCIÓN [REDACTED] de la DIRECCIÓN PROVINCIAL DE TRÁFICO EN SALAMANCA, no procediendo a realizar el



trámite de canje, por presuntamente carecer el demandante de "residencia normal" en el país.

Alega que llegó a España el 19 de agosto de 2021 en situación legal de turista, y formalizó solicitud de asilo el día 10 de noviembre de 2021. El 11 de agosto de 2022 se le notificó la resolución denegatoria de su solicitud de asilo, interponiendo contra ella recurso de reposición con solicitud de medida cautelar de mantenimiento de la condición de "solicitante de asilo" junto con todos los derechos inherentes a la misma el día 25 de agosto de 2022, y estimándose dicha medida por silencio administrativo el 26 de septiembre de 2022 y hasta la fecha, encontrándose pendiente de resolución dicho recurso, ostentando por ello a día de hoy la condición de "solicitante de asilo" con todos sus derechos.

Paralelamente, el día 11 de enero de 2022 y después de meses de espera para conseguir cita previa, presentó solicitud de canje de su permiso de conducción colombiano. Alega que el día 28 de septiembre de 2022 se le notifica la resolución de Tráfico denegándole el canje, y recurrida en alzada, el recurso fue desestimado por resolución de 7 de noviembre de 2022. Considera que tal resolución es contraria al Ordenamiento Jurídico, por los siguientes motivos:

1.- Alega que el derecho aplicable al canje del permiso de conducción reconoce el canje cuando conste situación de regularidad y empadronamiento en territorio español, esto es, "residencia normal" a efectos de la normativa de tráfico.

Cita el demandante el contenido del artículo 1 del Acuerdo Provisional del Canje de Notas, de fechas 30 y 31 de julio de 2003, constitutivo del Acuerdo entre el Reino de España y la



República de Colombia sobre el reconocimiento recíproco y el canje de los permisos de conducción nacionales, así como el Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores, en su artículo 22.2, y finalmente, la Disposición adicional segunda del RD 818/2009 que define el concepto de "Residencia normal". Conforme a la normativa citada, toda persona que acredite derecho o autorización de permanencia en España se encuentra en situación regular y, si consta su residencia habitual en el territorio, debe tener acceso al permiso de conducción.

2.- En segundo lugar, y derivado de lo anterior, cita también la normativa aplicable a su situación en materia de asilo, conforme a la cual, el demandante como "solicitante de asilo" cuenta con derecho a permanecer en el territorio legalmente y a trabajar mientras no cuente con una resolución judicial rechazando su solicitud de asilo.

Cita el artículo 2 (definiciones) de las Directivas 2013/32 y 2013/33 de la UE, que contienen la definición de "solicitante de asilo", condición que reúne el demandante, así como el artículo 46.5 de la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional; artículo 15.3 de la Directiva 2013/33/UE por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional; Artículo 18 y 33 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria; y finalmente, la Disposición adicional vigésimo primera del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma



por Ley Orgánica 2/2009, sobre la autorización de trabajo de los extranjeros solicitantes de protección internacional.

Alega que, conforme a todas las normas citadas y Jurisprudencia que menciona, concurre un derecho a permanecer y residir legalmente en España a favor del demandante, al considerar que el solicitante de asilo se encuentra en situación de residencia legal, factor de indudable interés para la resolución de la cuestión ahora planteada de canje de permiso de conducción, y el concepto de "residencia normal" a efectos de dicho trámite.

3.- alega también Incongruencia omisiva, toda vez que la resolución recurrida se limita a decir que el recurrente no acredita la residencia normal a los efectos de conceder el canje, pero sin responder a las razones que se alegan por el actor en su recurso de alzada, que defiende que la condición de solicitante de asilo debe equipararse a la situación de "residencia normal", cuestión sobre la que la resolución recurrida guarda silencio.

El recurrente insiste que se encuentra en situación regular en España como solicitante de asilo y puede trabajar legalmente, situación que debe ser equiparada a la "residencia normal" exigida por la normativa relativa al canje del permiso de conducir para poder acceder a dicho canje.

* La Administración demandada se opone a la demanda. Alega que la resolución por la que se denegó al demandante el canje del permiso de conducir es conforme a Derecho, por no poder acreditarse por el recurrente la "residencia normal" en España, al haber sido denegada la solicitud de protección



internacional en fecha 24 de enero de 2022. No se cumple, en consecuencia, con lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento General de Conductores.

Alega que la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 818/2009, establece como "residencia normal" el lugar en el que permanezca habitualmente, y en todo caso, se entenderá que existe residencial normal la permanencia en España en situación regular. Refiere también que, con respecto a la *permanencia habitual en España*, no puede entenderse que exista residencia normal en España a los efectos de la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 819/2009 antes indicada, porque el día 11 de enero de 2022, fecha en la que solicita el canje del permiso de conducir, no ha residido más de 183 días del año natural ni en el año 2021 (llega a España el 19 de agosto de 2021) ni en el ejercicio 2022, puesto que únicamente ha residido 11 días en dicho año.

Y en cuanto a la *permanencia en España en situación regular*, no puede tampoco entenderse que en el momento de pedir el canje esté en situación regular, puesto que la misma, de producirse, sería a los 6 meses de haberse presentado la solicitud, conforme establece el artículo 32 de la Ley 12/2009, en conexión con la Disposición Adicional 21 del Real Decreto 557/2011, y únicamente a los efectos de la relación laboral, y en ningún caso a los efectos del Real Decreto 819/2009. En cualquier caso, si la solicitud de protección internacional se presentó el día 10 de noviembre de 2021 y solicita el canje el 11 de enero de 2022, no habrían transcurrido los referidos los 6 meses. Por ello, no puede entenderse que exista permanencia legal en España a los efectos del Real Decreto 819/2009.

SEGUNDO. Fondo del asunto.

A la vista de las alegaciones formuladas por ambas partes, y del estudio de la documentación aportada por la parte recurrente y del contenido del expediente administrativo, es procedente estimar el recurso contencioso-administrativo presentado, al reunir el recurrente todos los requisitos necesarios para proceder a estimar la solicitud del canje de su permiso de conducir.

* De este modo, la normativa de referencia viene contemplada en el Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores. En su artículo 7, "Requisitos para obtener un permiso o una licencia de conducción", establece que: "1. *Para obtener un permiso o una licencia de conducción se requerirá:*

a) *En el caso de extranjeros, acreditar la situación de **residencia normal** o estancia por estudios en España de, al menos, seis meses y haber cumplido la edad requerida*".

En su artículo 21, "Permisos válidos para conducir en España", establece que: "1. *Son válidos para conducir en España los siguientes permisos de conducción: (...) d) **Los reconocidos en particulares convenios internacionales multilaterales y bilaterales en los que España sea parte y en las condiciones que en ellos se indiquen***".



El apartado 2 del mismo artículo 21, establece a continuación lo siguiente:

"2. La validez de los permisos a que se refiere el apartado anterior estará condicionada a que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que el permiso de conducción se encuentre en vigor.*
- b) Que su titular tenga la edad requerida en España para la obtención de un permiso español equivalente.*
- c) Que no haya transcurrido el plazo de seis meses, como máximo, contado desde que su titular adquiriera su residencia normal en España, debidamente acreditada de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, salvo que, tratándose de los permisos a que se refiere el párrafo d) del apartado anterior, se haya establecido otra norma en el correspondiente convenio.*

Si su titular no acreditara la residencia normal en España, aquellos permisos solamente serán válidos para conducir en nuestro país si no han transcurrido más de seis meses desde su entrada en territorio español en situación regular, de acuerdo con lo establecido en la referida Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero".

El artículo 22, "Canje de los permisos de conducción por su equivalente español", establece lo siguiente:

- "1. Una vez transcurrido el plazo indicado en el párrafo c) del apartado 2 del artículo anterior, el titular del*



permiso de conducción podrá seguir conduciendo en España previo canje del permiso por su equivalente español en los siguientes supuestos:

a) Cuando se trate de los permisos a que se refiere el apartado 1. párrafo d) del artículo 21 y en el convenio particular esté autorizado su canje, **que se realizará de acuerdo con las condiciones que se indiquen en el citado convenio.**

(...)

2. El titular del permiso de conducción podrá canjearlo por su equivalente español **en el momento en que haya adquirido su residencia normal en España, sin tener que esperar a que transcurra el plazo máximo de seis meses a que se refiere el párrafo c) del apartado 2 del artículo anterior**.

Por último, la Disposición adicional segunda, "Residencia normal", establece que:

"A efectos de la aplicación del presente reglamento se entenderá por «residencia normal» el lugar en el que permanezca una persona habitualmente, es decir, durante al menos ciento ochenta y cinco días por cada año natural, debido a vínculos personales y profesionales, o, en el caso de una persona sin vínculos profesionales, debido a vínculos personales que indiquen una relación estrecha entre dicha persona y el lugar en el que habite.

No obstante, la residencia normal de una persona cuyos vínculos profesionales estén situados en un lugar diferente



del de sus vínculos personales y que, por ello, se vea obligado a permanecer alternativamente en diferentes lugares situados en dos o varios Estados, se considera situada en el lugar al que le unan sus vínculos personales, siempre que vuelva a dicho lugar de una forma regular. Esta última condición no será necesaria cuando dicha persona permanezca en un Estado para desempeñar una misión de una duración determinada. La asistencia a una universidad o escuela no implicará el traslado de la residencia normal.

En todo caso, únicamente se entenderá por residencia normal la permanencia en España en situación regular que deberá ser debidamente acreditada, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social".

* En el caso presente, debemos tener en cuenta, tal y como expone la parte recurrente en su demanda, y en el recurso de alzada interpuesto en vía administrativa contra la resolución denegatoria de su solicitud de canje del permiso de conducir, **que el demandante es "solicitante de asilo" (protección internacional)**. Presentó su solicitud de asilo el día 10/11/2021, la cual fue admitida a trámite el día 11/12/2021. Si bien se dictó el 24/01/2022 resolución administrativa que deniega la solicitud de asilo, sin embargo, dicha resolución, notificada al recurrente el 11/08/2022, fue recurrida en reposición por el demandante el día 25/08/2022. En el escrito de recurso de reposición solicitó la adopción de medida cautelar de mantenimiento de la condición de solicitante de asilo con todos los derechos inherentes a dicha condición (suspensión de los efectos de la resolución administrativa),



la cual se debe considerar concedida por silencio administrativo al transcurrir un mes sin darle respuesta por parte de la Administración (que pudo haber respondido), por aplicación de lo dispuesto en el artículo 117.3 de la LPAC. Es decir, **aun dispone de la condición de solicitante de asilo, con todos los derechos que ello conlleva: estancia regular en España y autorización para poder trabajar.**

El Tribunal Supremo, en Sentencia, Contencioso sección 5 del 29 de noviembre de 2022 (ROJ: STS 4365/2022 - ECLI:ES:TS:2022:4365), Sentencia nº 1582/2022, Recurso: 1314/2022, Ponente: ANGEL RAMON AROZAMENA LASO, que versa sobre la cuestión relativa a "*Asilo. incidencia de la STJUE 18/06/2018 (Caso Gnandi). Medidas cautelares: prórroga de beneficios concedidos provisionalmente durante la tramitación del procedimiento, en concreto, la autorización para residir en España y trabajar*", pone de manifiesto que la permanencia en territorio nacional del recurrente es el bien jurídico digno de mayor protección, por lo que la permanencia en territorio nacional mientras se resuelve el recurso implica reconocer al recurrente el derecho al acceso al mercado de trabajo -art. 15.3 de la Directiva 2013/33/UE- y, por tanto, el derecho a documentarse para ello, por lo que en coherencia, debe accederse a la petición de medida cautelar solicitada de prórroga de los beneficios que tenía concedidos provisionalmente el recurrente durante la tramitación del procedimiento administrativo como solicitante de asilo y, en concreto, **la autorización para residir en España y trabajar, pues mientras no haya una decisión jurisdiccional** la no suspensión de la resolución recurrida hace perder la finalidad del recurso.



El concepto de «residencia normal» en España, debe entender como «situación de regularidad» (permiso de estancia, residencia legal o solicitante de asilo).

Por ello, toda persona que acredite, como en el caso presente, su condición de solicitante de protección internacional con derecho a permanencia provisional en España se encuentra en situación regular y, si consta su residencia habitual en el territorio (padrón), debe tener acceso al permiso de conducción. Este es el supuesto de hecho en el que se encuentra el demandante en el presente caso, a la vista de la documentación aportada junto al expediente administrativo.

Si bien la Administración demandada ha valorado las circunstancias que tenía el demandante el tiempo de presentar su solicitud de canje del permiso de conducir, a dicha fecha (11 de enero de 2022), aun no se había dictado la resolución denegatoria de su solicitud de asilo (que fue dictada el día 24 de enero de 2022), y a su vez, al tiempo de presentar recurso de alzada frente a la resolución denegatoria del canje, el recurrente acredita que sigue ostentando la condición de "solicitante de asilo", la cual se podría haber considerado de forma retroactiva por parte de la Administración a la fecha de la solicitud inicial, cuando resolvió el recurso de alzada.

En cuanto al argumento de que el interesado habría presentado su solicitud de canje antes del transcurso de seis meses desde que llegó a nuestro país, no debe ser acogido. La Aplicación Provisional del Canje de Notas, de fechas 30 y 31 de julio de 2003, constitutivo de Acuerdo entre el Reino de



España y la República de Colombia sobre el reconocimiento recíproco y el canje de los permisos de conducción nacionales, en su punto 3, establece que *"3. Adquirida la residencia normal en el otro Estado o acreditada documentalmente la iniciación del proceso para su adquisición, el titular de un permiso o licencia de conducción expedido por uno de los Estados, podrá canjear su permiso o licencia de conducción por el equivalente del Estado de residencia, sin tener que realizar las pruebas teóricas y prácticas exigidas para su obtención"*.

Ya para concluir, respecto del motivo de oposición al recurso alegado por la Administración demandada en su escrito de contestación a la demanda de este procedimiento, relativo a que no puede entenderse que exista residencia normal en España a los efectos de la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 819/2009, porque cuando el recurrente presentó su solicitud de canje el día 11 de enero de 2022 no había residido todavía en España más de 183 días, este motivo de oposición debe ser desestimado. Sin perjuicio de que cuando se dictó la resolución administrativa denegatoria del canje el día 31 de mayo de 2022, ya había superado ese período de 185 días referenciado en la D.A. 2ª, de modo que la Administración pudo realizar la valoración de dicho plazo (que además no debe tener la consideración de esencial) a la fecha de la resolución, además, cabe destacar que este argumento consistente en no haber residido en España 185 días, no fue incluido o expuesto por la Administración, ni en la resolución denegatoria del canje inicial de 31 de mayo de 2022, cuyo único argumento para la desestimación de la solicitud de canje fue que el interesado no acredita su situación de residencia normal en España a la fecha de la solicitud (ya hemos visto



que a la fecha de la solicitud, sin embargo, sí la tenía, porque aún no se había dictado la resolución desestimatoria del asilo), como tampoco se expuso en la resolución de 7 de noviembre de 2022 que resuelve el recurso de alzada contra la anterior, pues esta última desestima el recurso porque a la fecha de la solicitud del canje aún no habían transcurrido seis meses desde la expedición del documento de Protección Internacional a los efectos del cómputo establecido en el artículo 22.2.

Sin embargo, el indicado artículo 22.2, establece que "2. *El titular del permiso de conducción podrá canjearlo por su equivalente español en el momento en que haya adquirido su residencia normal en España, sin tener que esperar a que transcurra el plazo máximo de seis meses a que se refiere el párrafo c) del apartado 2 del artículo anterior*".

En cualquier caso, cuando se dicta la resolución desestimatoria del recurso de alzada (7 de noviembre de 2022), el interesado ya llevaba residiendo en España más de 185 días en el año natural.

Por todo lo expuesto, el recurso contencioso-administrativo debe ser estimado.

TERCERO.- Costas

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la L.J.C.A., estimo ajustado no imponer las costas procesales a ninguna de las partes, dada la presencia de dudas de derecho



en la resolución de la controversia, pues no en vano las cuestiones relativas a la aplicación de las disposiciones normativas mencionadas en esta resolución, está sometida en todo caso a un cierto grado de interpretación, de manera que la solución al conflicto suscitado podría variar en función de la interpretación de cada operador jurídico.

Por todo ello, estimo ajustado no imponer las costas procesales a ninguna de las partes. En consecuencia, cada parte deberá abonar las costas procesales ocasionadas a su instancia, y las comunes por mitad.

CUARTO.- Frente a la presente sentencia cabe interponer recurso de apelación.

Vistos los preceptos legales citados y demás de pertinente aplicación, en nombre de su S.M. el Rey y por el poder que me confiere la Constitución,

FALLO

ESTIMO el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. [REDACTED] contra la Resolución de 7 de noviembre de 2022 de la Dirección General de Tráfico, que resuelve el Recurso de Alzada en el EXPEDIENTE SOLICITUD CANJE



PERMISO DE CONDUCCIÓN [REDACTED] de la DIRECCIÓN PROVINCIAL DE TRÁFICO EN SALAMANCA, no procediendo a realizar el trámite de canje por presuntamente carecer el demandante de "residencia normal" en el país y, en consecuencia, se declara no ser conforme a Derecho el acto impugnado el cual se anula, DECLARANDO EL DERECHO AL CANJE DEL PERMISO DE CONDUCCIÓN DEL INTERESADO.

Sin imposición de las costas procesales a ninguna de las partes.

Notifíquese la presente resolución a las partes haciéndoles saber que contra la citada resolución cabe interponer recurso de apelación en el plazo de quince días para ante la Ilma. Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Castilla y León con sede en Valladolid.

Así por esta mi sentencia lo pronuncio, mando y firmo.

EL MAGISTRADO JUEZ



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.