

Dictamen n.º: **234/26**
Consulta: **Alcalde de Aldea del Fresno**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **29.04.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 29 de abril de 2026, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Aldea del Fresno, a través de consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por la demora en la obtención de una licencia de taxi.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado el día 10 de abril de 2022 en el registro del Ayuntamiento de Aldea del Fresno, la persona mencionada en el encabezamiento del presente dictamen, asistida por abogado, formula una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por la demora en la obtención de una licencia de taxi, solicitada en octubre de 2010 y, finalmente, reconocida en ejecución de sentencia por Resolución de la Alcaldía de 18 de febrero de 2022.

Según refiere en su escrito, el día 10 de octubre de 2010 el reclamante presentó instancia en el citado ayuntamiento en la que manifestaba su deseo de adquirir la licencia municipal de taxi que en ese

momento ostentaba D. XXX. Para ello, acompañaba el DNI del titular de la licencia, así como la licencia de taxi, documentación que le fue facilitada por el propio titular de ésta, dado el interés de ambos en poder transmitir la indicada licencia.

Según el escrito de reclamación, con fecha 31 de marzo, el ayuntamiento le comunicó la documentación necesaria para proceder al cambio de la titularidad de la licencia, señalando como plazo para su presentación el día 27 de abril de 2011. Manifiesta que, transcurridos seis meses desde esta última fecha, el ayuntamiento siguió sin resolver su solicitud.

Expone que, sin haber resuelto la solicitud de transmisión de la licencia, el día 30 de agosto de 2012 el Ayuntamiento de Aldea del Fresno inició un expediente de revocación de la licencia concedida a D. XXX, que finalizó el día 6 de noviembre de 2012, iniciando un nuevo expediente de la licencia municipal a favor de otra persona (D. ZZZ).

Ante estos hechos, el reclamante interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue turnado al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 9 de Madrid, el cual, con fecha 12 de febrero de 2015, desestimó la demanda interpuesta contra la Resolución de 6 de noviembre de 2012, del Ayuntamiento de Aldea del Fresno. Formulado recurso de apelación, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, estimó el recurso interpuesto y anuló la Resolución de 6 de noviembre de 2012, del Ayuntamiento de Aldea del Fresno.

El interesado no indica la fecha, ni aporta copia de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictada en el recurso de apelación citado. Tampoco aporta la Sentencia de 12 de febrero de 2015 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 9 de Madrid.

Según el escrito de reclamación, por Resolución de la Alcaldía de 28 de septiembre de 2016, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, se procedió a anular la resolución por la que se inició el expediente de revocación de la licencia de taxi de D. XXX y, con fecha 29 de septiembre de 2016, se resolvió la solicitud inicial de transmisión de la licencia, formulada por el reclamante el día 10 de octubre de 2010, en sentido desestimatorio, interponiendo el reclamante contra la misma un recurso de reposición.

Estimado parcialmente el recurso de reposición, con fecha 13 de diciembre de 2016, el ayuntamiento le concedió un plazo de cinco días para acreditar de forma fehaciente la voluntad expresa del titular de la licencia D. XXX en cuanto a la transmisión a su favor, con la advertencia de que, si no se aportaba, se entendería desestimada su solicitud. La citada resolución le fue notificada el día 21 de diciembre de 2016.

El reclamante refiere que, a pesar de la anterior resolución, con fecha 16 de diciembre de 2016, el Pleno del Ayuntamiento de Aldea del Fresno aprobó ratificar la transmisión de la licencia de taxi a favor de D. ZZZ.

En relación con la solicitud formulada por el reclamante, de transmisión en su favor de la licencia de D. XXX, dado que el ayuntamiento no le notificó la estimación o desestimación de la misma, la entendió desestimada por silencio administrativo e interpuso contra dicha desestimación presunta un recurso contencioso-administrativo.

Dicha impugnación se tramitó por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 30 de Madrid y, con fecha 5 de julio de 2021, se dictó sentencia por la que se estimaba el recurso interpuesto y se resolvía condenar *“a la Administración demandada a conceder la licencia interesada por el recurrente con todos los efectos que de tal decisión se*

deriven”. La anterior sentencia fue declarada firme con fecha 8 de septiembre de 2021 y notificada al reclamante, el día 10 de septiembre.

Según expone el escrito de reclamación, el Ayuntamiento de Aldea del Fresno no procedió a cumplir la sentencia, por lo que tuvo que interponer incidente de ejecución, procediéndose al cumplimiento de la misma por Resolución de la Alcaldía de 18 de febrero de 2022.

El interesado alega que, a pesar de reunir todos y cada uno de los requisitos para obtener por transmisión la licencia de taxi solicitada en 2010, *“el Ayuntamiento de Aldea del Fresno ha hecho todo lo posible para que no pudiera obtenerla, dictando resoluciones en contra de mis intereses, denegándome la licencia a la que tenía derecho y sólo se ha podido obtener cuando los órganos jurisdiccionales me han concedido tal derecho. Esto ha hecho que haya tardado más de diez años en poder conseguirla con el consiguiente perjuicio económico que me ha causado”*.

Expone que durante todo el período comprendido desde el año 2010, cuando formuló su solicitud, y hasta 2021, sus ingresos consistieron en prestaciones y subsidios por desempleo por un importe total de 29.194,7 €, por lo que ha visto subastada una vivienda de su propiedad (explica que le había sido adjudicada por el Juzgado de Primera Instancia n.º 3 de Navacarnero, el día 29 de diciembre de 2010, por el impago de una deuda que tenía su anterior titular con él), al no poder hacer frente al préstamo con garantía hipotecaria que gravaba la finca.

El reclamante solicita una indemnización de 323.468,62 euros, cantidad resultante de multiplicar los ingresos diarios que habría percibido y que, de acuerdo con un informe pericial que aporta, calcula en 129,46 euros, por el número de días comprendido desde el 27 de octubre de 2011 (fecha en la que se debía entender concedida su solicitud) y hasta el 18 de febrero de 2022 (fecha de ejecución de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 30 de

Madrid, de 5 de julio de 2021 (352.663,32 euros) y restar el total de los ingresos percibidos en este período, que ascienden a 29.194,7 € aludidos.

Acompaña con su escrito copia de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 30 de Madrid, de 5 de julio de 2021; la Resolución de la Alcaldía de 18 de febrero de 2022, dictada en ejecución de la citada sentencia; un informe de vida laboral del reclamante; nota simple informativa del Registro de la Propiedad n.º 3 de Móstoles, en relación con el inmueble señalado y documentación relativa a la subasta del mismo bien; el informe pericial en el que se calcula que el beneficio diario que habría obtenido el reclamante de haber podido ejercer la actividad de taxista, cifrándolo en 129,72 € diarios y, por último, la autorización otorgada por el reclamante a favor de su representante, para actuar en su nombre en los sucesivos trámites del procedimiento.

SEGUNDO.- Del estudio del expediente resultan los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

Con fecha 10 de octubre de 2010, el reclamante presentó una instancia dirigida al Ayuntamiento de Aldea del Fresno en la que manifestaba su deseo de adquirir la licencia municipal de taxi que, en ese momento, ostentaba D. XXX, a los efectos de cumplimentar la transmisión de la misma.

Por Resolución de 31 de marzo de 2011, el Ayuntamiento de Aldea del Fresno comunicó al interesado la documentación que era necesaria para proceder al cambio de titularidad de la licencia de taxi, otorgando un plazo de veinte días para aportar dicha documentación.

Por Resolución de la Alcaldía de 30 de agosto de 2012, se comunica el inicio de expediente de revocación de la licencia de taxi a nombre de D. XXX, por inactividad del servicio durante más de 30 días consecutivos o de 60 alternos, sin que hasta ese momento se hubiera resuelto la

solicitud de transmisión efectuada por el reclamante. En los antecedentes facticos de la resolución iniciadora del expediente de revocación de la licencia se señalaba que el titular de la licencia (D. XXX), a su vez, había solicitado la transmisión de la misma a favor del reclamante (D. YYY), indicando que debía serle notificada la resolución, para que pudiera participar en el ulterior concurso, si es que se revocara la licencia de D. XXX.

El 11 de septiembre de 2022 se formula una nueva solicitud por parte del reclamante (D. YYY), interesando que se resolviera la solicitud de la transmisión de la licencia en su favor, manifestando que había conocido que la primera solicitud se había extraviado.

Consta un requerimiento municipal efectuado al titular de la licencia (D. XXX), el día 5 de octubre de 2012, notificado el día 10, al objeto de resolver el asunto de la transmisión de su licencia y, en otro caso, revocarla por permanecer inactiva.

Se dirige otro escrito con posterioridad al ayuntamiento, en el que el reclamante (D. YYY) insistía en su solicitud, al no constar su resolución.

Con fecha 6 de noviembre de 2012, por Resolución de la Alcaldía se finaliza el expediente de revocación de la licencia y se inicia un nuevo expediente de transmisión de la licencia de taxi a favor de una tercera persona (D. ZZZ), instándole a presentar la documentación pertinente para su materialización. Con esa misma fecha, consta el correspondiente oficio dirigido al tercero, señalando que debía aportar su solicitud el consentimiento expreso del titular, el DNI de ambos, y un certificado de inexistencia de deudas en periodo ejecutivo frente a la AEAT y a la SS.

Consta en el expediente municipal sobre la transmisión de la licencia remitido, un escrito de su titular originario, de fecha 23 de octubre de 2012, en el que manifiesta que ostenta dicha condición desde

el año 1993 y que solicita la transmisión de la misma en favor de un tercero distinto al reclamante (D. ZZZ), que considera que es persona ostenta todos los requisitos para ejercerla. También consta incorporado otro escrito del ahora reclamante, dirigido al ayuntamiento con igual fecha de 23 de octubre de 2012, manifestando que no podía contactar con el titular originario de la licencia y le resultaba muy extraño que él mismo no lo hubiera hecho, dentro del plazo que el ayuntamiento le concedió para la transmisión de la licencia, so penal de extinguirla por su falta de uso.

Posteriormente, el Pleno del ayuntamiento, en la sesión celebrada el día 20 de diciembre de 2012, aprueba la transmisión de la licencia de autoturismo a favor de D. ZZZ.

Entre tanto, contra la resolución de la Alcaldía, de 6 de noviembre de 2012, el reclamante interpone recurso contencioso-administrativo, que es turnado al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 9 de Madrid. Se dicta Sentencia de 12 de febrero de 2015, por la que se desestima la demanda interpuesta contra la resolución recurrida, considerando que la causa de extinción de la licencia, prevista en el artículo 18. 1, letra b) del Decreto de la Comunidad de Madrid 74/2000, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, debía ser valorada antes de analizar la posible transmisión de la licencia, respecto de la que no constaba acreditada la fecha en que se efectuó su solicitud.

Contra dicha sentencia, el reclamante interpone recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, Sección Segunda, que estima el recurso interpuesto y anula la Resolución de la Alcaldía de 6 de noviembre de 2012, por considerar que los procedimientos de transmisión de la licencia y el de revocación, debían resolverse por ese

orden, conforme al criterio de prioridad temporal, previsto en el artículo 74.2 de la LPAC.

Por Resolución de la Alcaldía de 28 de septiembre de 2016, de acuerdo con la mencionada sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala Contencioso-Administrativo, recaída en el recurso de apelación citado, se procede a anular la resolución por la que se inició el expediente de revocación de la licencia de taxi de D. XXX.

Con fecha 29 de septiembre 2016, la Alcaldía de Aldea del Fresno dicta resolución por la que se resuelve expresamente la solicitud de transmisión de licencia solicitada por el reclamante, desestimándola.

La indicada resolución argumenta que la mera solicitud del interesado en la transmisión -el hoy reclamante-, no justificaba que el órgano competente tuviera que autorizar la transmisión de la licencia, puesto que debía constar a tal fin el consentimiento expreso del titular.

La resolución se notifica al interesado el 4 de octubre de 2016.

Formulado recurso de reposición contra la anterior resolución, con fecha 13 de diciembre de 2016 se resuelve, estimándolo parcialmente, de forma que, si bien se desestimó la solicitud principal del recurso consistente en la anulación de la resolución de 29 de septiembre de 2016 y la autorización de la transmisión de la licencia en favor del reclamante, sin más trámites; se estimó la petición accesoria, concediendo al interesado un plazo de cinco días para que acreditara de forma fehaciente la voluntad expresa del titular de la licencia D. XXX en favor de la transmisión en su favor, con la advertencia de que, en el caso de que no la aportara, se entendería desestimada su solicitud.

En la argumentación de la indicada resolución del recurso de reposición se indica: *«PRIMERO. El recurso de reposición presentado se*

basa en que sí existe consentimiento expreso de la voluntad de transmisión, además de forma “indudable”; en la inimputabilidad del recurrente de la “incomplitud” de expediente, alegando en que se ha extraviado el mismo; en la nulidad de pleno derecho por supuesta indefensión al no dar trámite de subsanación y no ejecutar la sentencia; y, por último, y reiterando sus fundamentos, en que no se le ha otorgado plazo de subsanación. Por ello solicita que se anule y se estime “directamente y sin más trámites” la transmisión de la licencia a su favor o que se le otorgue otro plazo de subsanación.

SEGUNDO. En virtud del artículo 17 del Decreto 74/2005, de 28 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, las licencias de auto taxi son transmisibles por quien sean titulares de la licencia.

Respecto a las licencias transmisibles el artículo 13 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, determina como requisito en este procedimiento la necesidad de «comunicarlo por escrito a la Corporación» con objeto de acreditar de forma fehaciente la voluntad tanto del titular como del adquirente en la transmisión de la licencia.

TERCERO. - La condición necesaria para la autorización municipal de transmisión a favor de D. YYY es la acreditación de la voluntad expresa de su actual titular. En este procedimiento no consta escrito que manifieste la voluntad del titular, sino que, incluso, se explicita lo contrario. En el escrito presentado por D. XXX, en fecha 4 de septiembre de 2012, declara que está “a la espera de que D.YYY me conteste de forma afirmativa o negativa a mi ofrecimiento”. Al no cumplirse la condición necesaria para la autorización municipal, es decir, el acuerdo civil entre particulares, no corresponde acto administrativo que lo autorice.

La transmisión de una licencia tiene dos etapas: la primera de naturaleza civil, un acuerdo o pacto entre particulares; y la segunda de naturaleza administrativa, su autorización municipal si, además, cumple el resto de requisitos que determina, para este caso, el Decreto 74/2005, de 28 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo. En el caso que nos ocupa la autorización es desestimada porque no dispone de la condición necesaria que requiere este acto administrativo de transmisión, es decir no dispone de acuerdo de naturaleza civil.

Sobre si enviaron faxes entre particulares, sobre si hubo o no transmisión o consentimiento tácito, o sobre si estos aspectos son o no son prueba suficiente de la voluntad del titular, sobre estas materias el Ayuntamiento no dispone de atribuciones competenciales, por ser un ámbito de jurisdicción civil. Si durante el proceso de negociación civil entre D. YYY y D. XXX se hubiera producido irregularidades, engaños, cambios de posición, perjuicios o insolvencias éstas deberán resolverse en los tribunales de justicia en su ámbito civil, no siendo un expediente de transmisión de licencia de auto turismo el procedimiento pertinente para valorar y resolver si hubo engaño, perjuicio, cambio de posición, daño por consentimiento tácito o expreso o por negociaciones inconclusas entre particulares.

CUARTO. - Respecto a la segunda fase, al procedimiento del acto administrativo que autoriza la transmisión sobre la que sí es competente el Ayuntamiento, ...

La licencia fue solicitada con igual conclusión por varios interesados que tampoco reunían la voluntad expresa de transmisión del titular: con fecha 28 de diciembre de 2009...; el 11 de enero de 2010...; el día 26 de octubre de 2011; el 27 de julio de 2012 ...; y con fecha 12 de septiembre de 2012... Sin embargo, el recurrente pretende, como, incluso, se señala explícitamente en su escrito de 11 de septiembre de 2012, que le sea

adjudicado la licencia “sin necesidad de concurso” y sin acreditación de la voluntad de propietario de la licencia, instando al Ayuntamiento a que dicte actos administrativos en pura arbitrariedad en un procedimiento que afectan a derechos de terceros, del titular y de otros interesados».

Posteriormente, el Pleno del ayuntamiento, en la sesión celebrada el día 16 de diciembre de 2016, adopta el acuerdo de ratificar la transmisión de la licencia de autoturismo a favor de D. ZZZ -la tercera persona a la que se refería la resolución de la Alcaldía 20 de diciembre de 2012, diferente al reclamante-, autorizándole para ejercer la actividad de servicio de transporte urbano de viajeros en vehículo ligero, en la modalidad autoturismo Clase B.

Este punto se recoge en el acta de la sesión del Pleno municipal, de la siguiente forma: “SEXTO. - RATIFICACIÓN, SI PROCEDE, DE LA TRANSMISIÓN DE LA LICENCIA DE AUTO TURISMO TAXI A D. ZZZ.

Para dar cumplimiento a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se procedió a anular la Resolución de fecha 6 de noviembre de 2012 que iniciaba una posible revocación de la licencia a D. XXX, como titular de la licencia de auto turismo Clase B por no mantenerla activa y estar ante una posible caducidad de sus derechos. Durante el procedimiento que incoaba esta Resolución, durante el expediente de revocación, se admitieron las alegaciones del interesado por lo que finalmente se archivó, desestimando la revocación de la licencia y D. XXX continuó con la misma. Posteriormente, éste solicitó la transmisión de la licencia de autoturismo a favor de D. ZZZ y el Pleno aprobó su autorización en fecha 20 de diciembre de 2012.

No obstante, la Resolución de inicio de revocación fue recurrida judicialmente por D. YYY y en Recurso de Apelación 613/2015, de fecha 29 de junio de 2016, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid anuló la

misma. Aunque esta sentencia en modo alguno se pronuncia sobre la transmisión de la licencia, sino que se limita a anular la posible revocación de la licencia a D. XXX por caducidad; pero con objeto de otorgar seguridad jurídica a D. ZZZ, tercero de buena fe, respecto a la materia sobre la que se pronuncia el Tribunal. De acuerdo con la ratificación de la voluntad de transmisión de licencia de autoturismo Clase B de D. XXX a favor de D. ZZZ; y de conformidad con la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de Transportes Urbanos en la Comunidad de Madrid, SE PROPONE RATIFICAR La transmisión de la licencia de autoturismo a favor de D. ZZZ, con D. N. I. ... con domicilio en Calle..., autorizándole para ejercer la actividad de servicio de transporte urbano de viajeros en vehículo ligero en la modalidad autoturismo Clase B”.

Este punto resultó aprobado con 10 votos a favor y una abstención, según también se recoge en el acta.

Frente a la desestimación por silencio administrativo de su solicitud principal, el interesado interpone nuevo recurso contencioso-administrativo, que fue resuelto por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 30 de Madrid, que dicta la Sentencia 269/2021 el día 5 de julio de 2021 en la que se estima el recurso interpuesto y se condena a la Administración demandada a conceder la licencia solicitada por el recurrente, con todos los efectos que de ello se derivasen. Dicha sentencia se declaró firme mediante Diligencia de Ordenación de 8 de septiembre de 2021.

En la sentencia se precisa que el objeto del procedimiento judicial se circunscribe a la resolución presunta denegatoria de la solicitud formulada por el recurrente, relativa a la transmisión a su favor de la licencia de taxi que estaba en poder de D. XXX; toda vez que la Administración venía obligada a dictar resolución al respecto de forma expresa, después del vencimiento del plazo otorgado al recurrente para

aportar la documentación requerida, conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LCAP.

Además, indica que la Administración municipal demandada sabía de la voluntad del titular de la licencia de taxi, a favor de su transmisión al recurrente, lo cual hacía superflua e innecesaria la aportación de un nuevo documento en tal sentido, también conforme al artículo 35, f) de la LPAC.

El reclamante interpone un incidente de ejecución de sentencia el día 14 de septiembre de 2021.

Por Resolución de la Alcaldía de Aldea del Fresno, de 18 de febrero de 2022, se ejecuta la sentencia y se concede la licencia de taxi a favor del reclamante.

2. Con posterioridad a la interposición de la presente reclamación, se han producido nuevos hechos de interés:

El día 30 de junio de 2022, el interesado presenta en el registro de la Oficina de Atención a la Ciudadanía “Línea Madrid” de Fuencarral, del Ayuntamiento de Madrid, un escrito dirigido al Ayuntamiento de Aldea del Fresno en el que pone de manifiesto que no se le ha hecho entrega de la licencia de taxi, que ha adquirido un vehículo para el ejercicio de la actividad y que el concesionario le requiere para que lo retire, ya que en caso contrario *“lo entregarían a otro taxista y de nuevo me volvería a tardar meses pues con la COVID hay problemas de logística, chip, etc.”*. El interesado manifiesta que, para retirar el vehículo del concesionario, tiene que darse de alta en autónomos, pagar cuotas del coche, seguro, etc., por lo que ello supone que comienza a tener que hacer frente a los gastos sin poder generar ingresos, al no haberle entregado todavía la licencia.

Con fecha 9 de noviembre de 2022, el reclamante solicita auxilio judicial para el cumplimiento íntegro de la sentencia, que es resuelto por Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 30, de Madrid, de 25 de noviembre de 2022, que acuerda estimar la cuestión incidental planteada, teniendo por no ejecutada la sentencia y requiriendo al Ayuntamiento de Aldea del Fresno para que *“en el término de 15 días conceda la licencia de taxi a favor de D. (...)”*.

Según el Fundamento de Derecho Segundo del citado auto:

«En el presente caso la promotora del incidente alega que la Administración no ha dado cumplimiento a la sentencia, dado que no le ha sido otorgada la licencia de taxi.

De contrario se entiende cumplida la sentencia, por cuanto está pendiente la aportación de los documentos requeridos a la recurrente para otorgar la correspondiente licencia, dado que por el juzgado no se ha valorado la idoneidad del demandante para la obtención de la meritada sentencia.

La cuestión debatida es si es necesaria o no la aportación de tal documentación, para conceder la licencia de taxi.

El fallo de la sentencia que hoy se pretende ejecutar establece: “Se estima el recurso contencioso administrativo ..., y se condena a la Administración demandada a conceder la licencia interesada por el recurrente con todos los efectos que de tal concesión deriven”.

De la propia literalidad del fallo, así como de la fundamentación de la sentencia se desprende que el otorgamiento de la licencia no está condicionado a un nuevo examen de documentación».

Mediante Decreto de Alcaldía 920/2022, de 21 de noviembre, se requiere al interesado para que presente la documentación recogida en el

artículo 13.4 del Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público urbano en automóviles de turismo, atendiendo al requerimiento, el día 14 de diciembre de 2022.

El día 20 de enero de 2023, mediante Resolución de Alcaldía número 37, se adscribe el vehículo y número a la licencia concedida a D. YYY, que recibe la notificación el día 31 de enero de 2023.

TERCERO.- A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo de lo establecido en Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Por Providencia de la Alcaldía de Aldea del Fresno de 20 de enero de 2023, se acuerda solicitar informe a la Secretaría del ayuntamiento, en relación con la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Con fecha 25 de enero de 2023, la Alcaldía de Aldea del Fresno acuerda admitir a trámite el procedimiento de responsabilidad patrimonial, nombrar instructor del mismo y comunicar a la entidad aseguradora del ayuntamiento la interposición de la reclamación.

El día 9 de febrero de 2023, el instructor del procedimiento solicita informe a la Alcaldía, como servicio responsable del servicio.

Con fecha 8 de marzo de 2023, la alcaldesa emite informe en el que declara que el día 14 de septiembre de 2021 se recibió la notificación de la Sentencia de 5 de julio de 2021 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 30 de Madrid que resolvió el recurso contencioso-

administrativo interpuesto contra la desestimación presunta de su solicitud de licencia de taxi, revocándola al no considerarla ajustada a derecho y condenando a la Administración a conceder la licencia interesada por el recurrente con todos los efectos que de tal concesión se deriven. A continuación, indica que el Ayuntamiento de Aldea del Fresno ejecutó la sentencia por la Resolución de la Alcaldía de 18 de febrero de 2022.

Ese mismo día, el instructor del procedimiento solicita informe jurídico al asesor externo del ayuntamiento, que lo emite con fecha 8 de marzo de 2023, proponiendo desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial, al considerar que los daños reclamados suponen la pérdida de una mera expectativa y no tratarse de un daño efectivo, ni real.

El día 9 de septiembre de 2023 el representante del reclamante, de conformidad con el artículo 76 de la LPAC, presenta escrito en el que amplía los hechos y pone de manifiesto que, a pesar de la Resolución de la Alcaldía de 18 de febrero de 2022, ante la falta de entrega de la licencia de taxi, con fecha 30 de junio de 2022 presentó nuevo escrito solicitando la entrega de la licencia y, dada la falta de respuesta por el ayuntamiento, planteó incidente de ejecución ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 30, de Madrid, que con fecha 25 de noviembre de 2022 acordó estimar la cuestión incidental planteada, teniendo por no ejecutada la sentencia y requiriendo al Ayuntamiento de Aldea del Fresno para que *“en el término de 15 días conceda la licencia de taxi a favor de D. (...)”*.

El representante del reclamante refiere que este, desde julio de 2022, fecha en la que le fue entregado el vehículo que iba a destinar al ejercicio de la actividad, había tenido que soportar unos gastos mensuales de 60 euros por tarifa plana del Régimen Especial de Autónomos; 415,57 euros por el seguro del coche; 191,39 euros por el pago mensual del coche,

sumando todo un total de 1.722,52 euros, sin poder ejercer esta ni, en consecuencia, obtener ingreso alguno.

Reclama, por tanto, como lucro cesante, el abono de las pérdidas sufridas en el período comprendido entre el día 18 de febrero de 2022, fecha en la que se dictó la resolución de ejecución de sentencia por parte de la Alcaldía, hasta la fecha en la que le han dado efectivamente la licencia (febrero de 2023), actualizando el importe de la indemnización solicitada a la cantidad de 356.028,85 euros.

Acompaña con su escrito nueva documentación justificativa de los gastos realizados, así como copia del Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 30, de Madrid, de 25 de noviembre de 2022.

El día 24 de abril de 2025, el alcalde de Aldea del Fresno firma la primera solicitud del dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora.

En virtud de esa primera solicitud, se emite el Dictamen 302/25, de 12 de junio, en el que se indica la necesidad de retrotraer el procedimiento, para que el instructor del procedimiento solicite un informe al servicio causante del daño, de acuerdo con el artículo 81 de la LPAC, en el que se pronuncie sobre los nuevos hechos reclamados por el interesado en su escrito de 9 de septiembre de 2023 y se adjunte la documentación relativa a la solicitud y los recursos formulados por el interesado, incluidas las sentencias recaídas.

Después de la emisión de dicho informe, habría de darse audiencia al reclamante, de conformidad con lo previsto en el artículo 82 de la LPAC y finalmente, el instructor del procedimiento debería redactar una nueva propuesta de resolución que, junto con el expediente completo, habría remitirse por segunda vez a esta Comisión Jurídica Asesora, para su dictamen preceptivo.

Consta igualmente otro pronunciamiento judicial: la Sentencia 100/2025, de 28 de marzo, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 23 de Madrid, dictada en el procedimiento contencioso administrativo formulado por la representación del reclamante frente a la desestimación presunta, por silencio, de su reclamación de responsabilidad patrimonial formulada el 10 de abril de 2022.

La sentencia estima parcialmente el recurso contencioso, anulando la desestimación presunta por silencio de la reclamación y ordenando la retroacción del procedimiento, por cuanto no consta, entre la documentación remitida al juzgado, el preceptivo dictamen del órgano consultivo autonómico, de modo que la resolución impugnada es nula de pleno Derecho por tal motivo.

Por lo expuesto, se ordena la retroacción del procedimiento, “*al momento inmediatamente anterior a la emisión del oportuno dictamen del Consejo de Estado*”, para que se emita el mismo, en garantía de la legalidad.

Mediante posterior Auto 93/2025, de 3 de abril, el Juzgado dicta aclaración y así, se indica que, donde dice “*Consejo de Estado*”, debe decir “*Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid*”.

Consta la designación de una nueva instructora del procedimiento mediante Decreto de la Alcaldía 927/2025, de 9 de diciembre de 2025 y, seguidamente, conforme a lo indicado en el Dictamen 302/25, de 12 de junio, se procede a la retroacción del procedimiento, para cumplimentar los trámites que se indican en el mencionado dictamen.

De esa forma, la instructora solicita un nuevo informe a la Alcaldía, como responsable del servicio, en relación a los hechos alegados por el interesado el día 9 de marzo de 2023, a tenor de lo dispuesto en el artículo 81.1 de la LPAC.

Se emite el correspondiente informe adicional, del responsable del servicio, de fecha 23 de febrero de 2026.

En el mismo se detallan los pormenores de la ejecución de la Sentencia 269/2021 de 5 de julio de 2021, del siguiente modo:

“El 18 de febrero de 2022, se dictó resolución plenaria para dar cumplimiento a la Sentencia, con la siguiente parte dispositiva:

PRIMERO. - Cumplir el fallo de la Sentencia 269/2021 de 5 de julio de 2021 dictada por el Juzgado contencioso-administrativo n.º 30 de Madrid en el marco del Procedimiento ordinario 242/20217; y conceder la licencia de taxi de la que fue titular D. XXX y que fue transmitida a D. ZZZ, a D. YYY.

SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a los interesados y al Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 30 de Madrid.”

Desde la adopción de la resolución de concesión de la licencia en cumplimiento de la Sentencia 269/2021, no constaba la presentación por el interesado de la documentación exigida en el Decreto 74/2005, de 28 de julio, que resulta indispensable para dar comienzo a la prestación del servicio, con independencia de la forma de adquisición de la licencia: por licitación pública, transmisión entre particulares o ejecución de sentencia; en consecuencia mediante resolución de Alcaldía de 21 de noviembre de 2022 se requiere a D. YYY para que presentara la siguiente documentación necesaria:

a) Estar dado de alta en el régimen de la Seguridad Social que corresponda, y de estar al corriente en el pago de las cuotas o de otras deudas con la Seguridad Social. Se considerará que la empresa se halla al corriente cuando las deudas estén aplazadas, fraccionadas

o se hubiera acordado su suspensión con ocasión de la impugnación de las mismas.

b) Tener en alta en Seguridad Social al menos tantos conductores como licencias posea la empresa, incluida la que ahora solicita, y de que los mismos cumplen los requisitos exigidos en el artículo 32.

c) Estar dado de alta en la actividad en el Impuesto de Actividades Económicas o, en caso de no estar obligado a ello, en el Censo de obligados tributarios.

d) Que el vehículo al que vaya a referirse la licencia tenga el permiso de circulación expedido a nombre del solicitante, salvo que éste acredite documentalmente, mediante el oportuno contrato con una empresa arrendadora, que dispone del mismo en virtud de un arrendamiento ordinario.

e) Ficha de características técnicas del vehículo, en la que conste hallarse vigente la inspección periódica exigible o, en su defecto, certificación acreditativa de tal extremo.

t) Tener cubierta su responsabilidad civil, por los daños que se puedan causar con ocasión del transporte.

- Con fecha 14 de diciembre de 2022, D. YYY presenta la documentación solicitada.

- El 20 de enero de 2023 por Resolución de Alcaldía, Decreto N.º 37/2023, se acordó la adscripción de la licencia concedida, (en ejecución de la Sentencia 269/2021 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 30 de Madrid en el marco del procedimiento ordinario 242/2017), mediante resolución de alcaldía de 18 de febrero de 2022, a D. YYY con DNI..., el número O1 de licencia de auto taxi municipal de Aldea del Fresno y el vehículo

modelo ...matrícula indicado por el solicitante; de tal modo que la licencia quedó configurada con los siguientes datos...”

Consta seguidamente concedido un nuevo trámite de audiencia al reclamante, que mediante un escrito de 5 de marzo de 2026, reitera sus pretensiones y abunda en que el Ayuntamiento de Aldea del Fresno le puso todo tipo de trabas e impedimentos para que pudiera obtener una licencia de taxi a la que tenía derecho y que habían tardado más de 12 años en concederla, en concreto, desde el 18 de octubre del 2010 hasta el 12 de enero de 2023, en que se expide la licencia que le es entregada físicamente en febrero del 2023.

Considera que todo ello ha sido consecuencia del anormal funcionamiento de la administración municipal y solicita que se le indemnice en la cuantía reclamada 356.028,85 €, insistiendo en que es el daño real y explicando que, para la determinación de la indemnización, se ha tenido en cuenta el informe pericial anteriormente aludido y un informe de la asociación de taxistas, ambos aportados al procedimiento.

El segundo informe detalla los ingresos habituales de los taxistas y sirve de base para cuantificar la indemnización solicitada, señalando un beneficio diario por una jornada normal mes/hora de 129,47 euros netos, que es el que se ha considerado para proceder a cuantificar el lucro cesante de la indemnización solicitada, restando los ingresos que durante ese periodo reclamado ha obtenido el reclamante, certificados por la Agencia Tributaria y que también constan documentados en el expediente, al igual que las declaraciones de la renta del 2022, previos al inicio de la actividad, por no haberse expedido la licencia hasta el año 2023.

Se añade que también se ha considerado la pérdida de un inmueble por dicha situación, según lo que considera acreditado en los documentos presentados en la solicitud de iniciación del expediente.

Finalmente, se ha formulado una propuesta de resolución que se pronuncia sobre las cuestiones planteadas en el procedimiento de responsabilidad patrimonial, con carácter desestimatorio de la reclamación, justificando el desarrollo del procedimiento administrativo y manifestando que el reclamante, a pesar de haber sido notificado de la concesión de la licencia y de la adscripción del vehículo el 31 de enero de 2023; mediante correos electrónicos dirigidos a la Secretaría municipal, manifestó en diversas ocasiones su imposibilidad de ejercer la actividad. Así que el 23 de abril de 2023 reconoció no haber solucionado el libro de reclamaciones, ni el talonario de recibos, interesándose, además, por la inclusión del municipio en el área de prestación conjunta (APC).

Que el 23 de octubre de 2023 comunicó su imposibilidad de prestar el servicio por razones personales y planteó solicitar una excedencia, reiterando la ventaja que conllevaría pertenecer al APC y que, el 16 de enero de 2024 informó de que su reincorporación al servicio completo debería demorarse entre dos y tres meses más.

Esas manifestaciones y solicitudes del reclamante, producidas durante el año 2023, no constan documentadas en el procedimiento, considerándose oportuno incluirlas en el mismo, pues documentarían su imposibilidad de prestar el servicio.

CUARTO.- El consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, a instancia del alcalde de Aldea del Fresno, formula preceptiva consulta por trámite ordinario, que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 31 de marzo de 2026, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen,

deliberado y aprobado en el Pleno de este órgano consultivo en su sesión de 29 de abril de 2026.

El escrito solicitando el preceptivo dictamen fue acompañado de la documentación que ha sido transcrita anteriormente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3 f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con su artículo 1.1, con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4 de la LPAC en relación con el artículo 32.1 de la LRJSP, al haber resultado supuestamente perjudicado como consecuencia de las actuaciones del Ayuntamiento de Aldea del Fresno en la concesión de la licencia de taxi, posteriormente anuladas por sentencia.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Aldea del Fresno, como órgano competente para otorgar la licencia solicitada.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. Además, el mismo precepto establece que *“En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva”*.

En la aplicación de este precepto, el criterio de esta Comisión, siguiendo la doctrina fijada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 25 de enero de 2000, consiste en fijar el día inicial del plazo en la notificación de la sentencia a la parte o, cuando ésta conociera su contenido, si no había sido parte en el proceso.

En el caso que nos ocupa, la Sentencia de 5 de julio de 2021 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 30 de Madrid condenó al ayuntamiento consultante a conceder la licencia solicitada por el interesado, por lo que no existe duda alguna de que la reclamación presentada el día 10 de abril de 2022, está formulada en plazo.

Respecto a la tramitación del procedimiento, tras la reclamación formulada por el interesado, el Ayuntamiento de Aldea del Fresno ha procedido a nombrar instructor del procedimiento, a tener por admitida la reclamación y ha solicitado el informe, como servicio causante del daño, a la Alcaldía de Aldea del Fresno y a un asesor jurídico externo.

Como después de dichos informes el reclamante ha ampliado su escrito de reclamación a nuevos hechos, se indicó por esta Comisión Jurídica Asesora la necesidad de proceder a la emisión de un nuevo informe al servicio causante del daño, de acuerdo con el artículo 81 de la LPAC, sobre los nuevos hechos objeto de reproche.

El trámite se ha cumplimentado, mediante el informe adicional de 23 de febrero de 2026, acompañado además de todo el expediente municipal relativo a la solicitud de la licencia de taxi formulada por el reclamante el día 10 de octubre de 2010, tramitado por el Ayuntamiento de Aldea del Fresno, incluidas todas las sentencias recaídas y que se citan en el presente dictamen. Ello ha determinado que el relato de los hechos acreditados en el presente dictamen resulte más completo que el del precedente.

Con posterioridad a la incorporación de todo ello, consta que se ha conferido un nuevo trámite de audiencia al reclamante, con fecha 24 de febrero de 2026 y que, mediante un escrito de 5 de marzo de 2026, el mismo ha efectuado sus alegaciones finales, reiterando sus pretensiones y abundando en sus planteamientos.

Finalmente, en esta segunda ocasión también se nos traslada una propuesta de resolución que se pronuncia sobre las cuestiones planteadas en el procedimiento de responsabilidad patrimonial, conforme a lo dispuesto en el artículo 81.2 de la LPAC, que prevé su redacción con

posterioridad al trámite de audiencia e inmediatamente antes de la solicitud del dictamen preceptivo a este órgano consultivo.

A la vista de todo ello, consideramos que el procedimiento se encuentra adecuadamente tramitado, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

TERCERA.- Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución Española a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*.

El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en los artículos 32 y siguientes de la citada LRJSP completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial: *“(..)* el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la Constitución Española, un sistema de responsabilidad patrimonial : a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de

erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.

Según abundante y reiterada jurisprudencia, para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran alterar dicho nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor, y d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Cuando de la anulación de actos administrativos se trata, ha recordado la jurisprudencia que el derecho al resarcimiento económico no es una derivación directa de la declaración de nulidad o anulación de la resolución impugnada. Así se indica en la Sentencia de 21 de marzo de 2018 del Tribunal Supremo (recurso 5006/2016) que, aunque referida al artículo 142.4 de la LRJ-PAC, recoge su doctrina y es perfectamente trasladable a la nueva regulación en la materia, dada su identidad. La misma recuerda que; *“en el caso específico de ésta responsabilidad fundada en el artículo 142.4 de la LRJ-PAC , su apreciación y procedencia no se vincula simplemente a la anulación del acto sino que, además, deben concurrir todos los requisitos exigidos a tal efecto por dicha ley: daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente; nexo causal entre el actuar de la Administración y el resultado dañoso y lesión antijurídica, en el sentido de ausencia de deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo”.*

CUARTA.- A la hora de analizar la concurrencia en el presente supuesto de los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración, cabe señalar que la reclamación presentada se refiere al supuesto retraso en la tramitación de la transmisión de una licencia de taxi, al que el reclamante vincula determinados daños y perjuicios.

Como hemos dicho en la consideración anterior, el presupuesto inicial de la responsabilidad patrimonial es la existencia de un daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente. En este sentido recuerda la Sentencia de 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas”* constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial, traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado *“que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

En este caso, el interesado reclama una indemnización, señalando que el retraso en la resolución de su solicitud le ha ocasionado un daño emergente y un lucro cesante.

Con independencia del análisis que se efectuará posteriormente respecto de los concretos daños reclamados, resulta fundamental analizar en este momento la antijuridicidad del daño reclamado, partiendo de la existencia de un pronunciamiento judicial firme que ordena la transmisión de la licencia en favor del reclamante.

Sin perjuicio de lo indicado, debemos recordar que el artículo 32.1, in fine de la LRJSP, dispone: *“... La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o*

disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización”.

En general, la responsabilidad de la Administración por sus actos ilegales ha dado lugar a dos corrientes jurisprudenciales. Una opta por un sistema de estricta responsabilidad objetiva que considera que los daños causados por actos ilegales son inexorablemente antijurídicos y, por tanto, indemnizables sin que las víctimas tengan obligación de soportarlos, así las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 2000 (Recurso 7099/1995) y 27 de marzo de 2003 (Recurso 339/2000).

Otra corriente considera que ha de exigirse una ilegalidad cualificada para considerar antijurídicos y, por tanto, indemnizables los daños producidos por actos administrativos ilegales. Es la llamada “*doctrina del margen de tolerancia*” que fue acogida por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes 450/09, 237/10, 122/11, entre otros, y por esta Comisión en numerosas ocasiones, así los dictámenes 232/16, de 23 de junio; 292/17, de 13 de julio; 329/17, de 3 de agosto y 361/17, de 14 de septiembre, entre otros. En todos ellos se recogía que el Tribunal Supremo consideraba que no cabía aplicar en estos casos tesis maximalistas, sino que el criterio determinante para entender que la lesión ha de ser calificada como antijurídica estribaría en que la Administración hubiese actuado fuera de los márgenes admisibles de adecuación al Ordenamiento Jurídico.

En palabras del Tribunal Supremo [sentencias de 27 de mayo de 2004 (recurso 556/2000), 24 de enero de 2006 (6/536/2002), 14 de febrero de 2006 (recurso 256/2002) y 31 enero 2008 (recurso 4065/2003)], “*siempre que el actuar de la Administración se mantuviese en unos márgenes de apreciación no solo razonados sino razonables debería entenderse que no podría hablarse de existencia de lesión*

antijurídica, dado que el particular vendría obligado por la norma que otorga tales potestades discrecionales a soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio”. O como señala la Sentencia de 14 julio de 2008 (recurso 289/07) “si la decisión administrativa refleja una interpretación razonable de las normas que aplica enderezada a satisfacer los fines para los que le ha atribuido la potestad que ejercita no hay lugar a indemnización”.

Esta doctrina no puede entenderse como desfasada, antes, al contrario, la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 2017 (recurso 1777/2016) destaca que: *“No es cierto que este Tribunal haya abandonado la mencionada doctrina vinculada a la actuación razonable de la Administración cuando ejercita potestades que le confiere la norma habilitante de manera discrecional. Basta para ello con citar la más reciente jurisprudencia de este Tribunal Supremo para concluir en la plena vigencia de dicha doctrina, como ponen de manifiesto las sentencias de 16 de septiembre de 2009 (recurso de casación 9329/2004) y la más reciente sentencia 3791/2015, de 14 de noviembre (recurso de casación 3791/2015), que precisamente la examina y delimita, para concluir que no comportaba, en aquellos supuestos, reconocer la exclusión de la antijuridicidad, pero aceptando que es admisible dicha doctrina”.*

La misma sentencia cita la del Alto Tribunal de 17 de febrero de 2015 (recurso 2335/2012) que afirma que, en los casos de anulación de actos, la jurisprudencia viene aceptando, varias circunstancias que excluyen la antijuridicidad de la lesión, entre ellas que el hecho de que el acto anulado generador de los perjuicios comporte el ejercicio de potestades discrecionales, ya que el propio legislador, en esos casos, ha establecido un margen de actuación a la Administración para que decida conforme a su libre criterio dentro de los márgenes de los elementos reglados. Si esa decisión se mantiene en los términos de lo razonable y se ha razonado, no puede estimarse que el daño sea antijurídico,

generando el derecho de resarcimiento. La citada sentencia, además, añade que: *“no es sólo el supuesto de ejercicio de potestades discrecionales las que permiten concluir la existencia de un supuesto de un deber de soportar el daño ocasionado con el acto anulado... porque como se declara por la jurisprudencia a que antes se ha hecho referencia, ha de extenderse a aquellos supuestos, asimilables a éstos, en que en la aplicación por la Administración de la norma jurídica en caso concreto no haya de atender sólo a datos objetivos determinantes de la preexistencia o no del derecho en la esfera del administrado, sino que la norma, antes de ser aplicada, ha de integrarse mediante la apreciación, necesariamente subjetivada, por parte de la Administración llamada a aplicarla, de conceptos indeterminados determinantes del sentido de la resolución. En tales supuestos es necesario reconocer un determinado margen de apreciación a la Administración que, en tanto en cuanto se ejercite dentro de márgenes razonados y razonables conforme a los criterios orientadores de la jurisprudencia y con absoluto respeto a los aspectos reglados que pudieran concurrir, haría desaparecer el carácter antijurídico de la lesión y por tanto faltaría uno de los requisitos exigidos con carácter general para que pueda operar el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración.*

Ello es así porque el derecho de los particulares a que la Administración resuelva sobre sus pretensiones, en los supuestos en que para ello haya de valorar conceptos indeterminados, o la norma legal o reglamentaria remita a criterios valorativos para cuya determinación exista un cierto margen de apreciación, aun cuando tal apreciación haya de efectuarse dentro de los márgenes que han quedado expuestos, conlleva el deber del administrado de soportar las consecuencias de esa valoración siempre que se efectúe en la forma anteriormente descrita. Lo contrario podría incluso generar graves perjuicios al interés general al demorar el actuar de la Administración ante la permanente duda sobre la legalidad de sus resoluciones”.

También la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 2017 (rec. 3333/2015), determina: *“la jurisprudencia ha venido examinando distintos supuestos en función de si la actividad administrativa a que se imputa la lesión se integra de potestades administrativas regladas o discrecionales, porque en la medida en que se configura en una y otras una potestad de decisión a la Administración por el Legislador, no se puede someter a aquella a incurrir en una exigencia de responsabilidad en la apreciación de los requisitos que la norma le impone para la prestación de los servicios que se le encomienda, cuando ha de ajustar las normas a la realidad que se le somete a su consideración para dictare el acto luego anulado. Sí existirá esa antijuridicidad del daño cuando la Administración, al ejercitar potestades administrativas discrecionales, se aparta de toda lógica en la apreciación de tales circunstancias y procede a la aplicación de la norma de manera irrazonada e irrazonable, o incluso que aplicando potestades regladas se aparta de las exigencias de la norma cuando, por ejemplo, haya de apreciar conceptos jurídicos indeterminados, que son apreciados y valorados en igual grado de ausencia de lógica. En suma, como se ha venido acuñando por la jurisprudencia, que la decisión administrativa luego anulada no sea razonable, ni esté razonada (en este sentido, por todas, Sentencia de 9 de diciembre de 2015, recurso de casación 1661/2014, con abundante cita”.*

Trasladando todo ello al supuesto analizado, y a la vista de la completa documentación aportada tras la inicial retroacción del procedimiento, observamos que, en opinión de esta Comisión Jurídica Asesora, la actuación del Ayuntamiento del Aldea del Fresno no aparece como injustificada o irrazonable, pues parece sustentarse en un temprano cambio de opinión sobre la transmisión en favor del reclamante de la licencia de taxi, de su titular originario, que determinó que, efectivamente, resultara transferida a favor de ese tercero y no en favor del ahora reclamante, como se explica con todo detalle en la

fundamentación de la resolución de la Alcaldía de 13 de diciembre de 2012.

A partir de ese momento, se hace evidente que fue la judicialización del procedimiento la que determinó el retraso en la obtención de una terminación definitiva de la transmisión de la licencia, en la forma interesada por el reclamante, debiendo observarse que lo cierto es que la ejecución de la sentencia 269/2021, de 5 de julio de 2021 dictada por el Juzgado contencioso-administrativo n.º30 de Madrid en el marco del Procedimiento ordinario 242/20217; presupone desposeer de la licencia de taxi de la que fue titular D. XXX, a la persona a la que le fue transmitida (D. ZZZ), para otorgársela al reclamante.

A juzgar por la tardanza en la resolución de las diversas cuestiones planteadas en sede contencioso administrativa, se hace notoria la complejidad de la cuestión que fundamenta la responsabilidad que se pretende y que, por lo demás, el ayuntamiento resolvió el 20 de diciembre de 2012, acordando la transmisión de la licencia en favor de D. ZZZ, decisión que luego resultó confirmada por el Pleno del ayuntamiento, en la sesión celebrada el día 16 de diciembre de 2016.

Posteriormente y según se ha informado, el 18 de febrero de 2022 se dictó resolución plenaria para dar cumplimiento a la Sentencia 269/2021 y, tras la comprobación de los requisitos que presuponen la efectividad de la transmisión de la licencia, conforme dispone el artículo 17 del Decreto 74/2005, de 28 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, en relación con el artículo 13 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, que determina como requisito en este procedimiento la necesidad de “*comunicarlo por escrito a la Corporación*” con objeto de acreditar de forma fehaciente la voluntad tanto del titular como del adquiriente en la

transmisión de la licencia y el cumplimiento del resto de los requisitos legalmente exigibles, para garantizar la legalidad en la prestación del servicio.

No constando entre tanto la aportación debida por el interesado de la documentación legalmente exigible, en consecuencia, y mediante Resolución de la Alcaldía de 21 de noviembre de 2022, se requirió al reclamante para que presentara la siguiente documentación necesaria.

La aportación documental se efectuó el día 14 de diciembre de 2022 y el 20 de enero de 2023, por Resolución de Alcaldía, Decreto n.º 37/2023, se acordó la adscripción de la licencia concedida.

A continuación, según se indica en la propuesta de resolución, habría sido la voluntad del propio reclamante la que habría demorado el ejercicio de la actividad, lo que convendría documentar según ya se indicó; pues el reclamante mediante correos electrónicos dirigidos a la Secretaría municipal, habría manifestado en diversas ocasiones su imposibilidad de ejercer la actividad e, incluso el 23 de octubre de 2023, habría comunicado su imposibilidad de prestar el servicio por razones personales y planteado solicitar una excedencia, reiterando la ventaja que conllevaría pertenecer al APC y el 16 de enero de 2024, habría informado de que su reincorporación al servicio completo debería demorarse entre dos y tres meses más.

Conforme a lo expuesto, cabe entender que, en este caso, el eventual daño sufrido carece de la nota de la antijuridicidad exigible para poder hacer prosperar la reclamación, por aplicación de la doctrina del margen de tolerancia.

A mayor abundamiento, el cálculo del daño propuesto por el reclamante deviene de todo punto inasumible, pues descansa en meras expectativas de ganancia, teniendo determinado esta Comisión Jurídica

Asesora que, en el ámbito de la responsabilidad patrimonial, la jurisprudencia exige que el daño sea real, efectivo y económicamente evaluable, quedando excluidas las meras expectativas o ganancias hipotéticas. Así lo declara el Tribunal Supremo en su Sentencia de 22 de febrero de 2006 (rec. 1761/2002), entre otras.

Frente a todo ello, en este caso, el reclamante plantea que la mera titularidad de la licencia genera automáticamente ingresos, sin considerar que estos dependerían del ejercicio efectivo y continuado de la actividad del taxi y que la oscilación de las ganancias también se ve afectada por el concreto desarrollo de la actividad, además de por la coyuntura económica de cada momento, entre otras circunstancias.

Tampoco merece mayor extensión desvincular la suerte de una ejecución hipotecaria a la obtención de la licencia controvertida por el reclamante.

En definitiva, los daños reclamados tampoco pueden considerarse debidamente acreditados, ni vinculados causalmente a la inactividad del servicio público pretendida

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación al no concurrir los requisitos de la responsabilidad patrimonial pretendida.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 29 de abril de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 234/26

Sr. Alcalde de Aldea del Fresno

Pza. de la Constitución, 7 – 28620 Aldea del Fresno