

Dictamen n.º: **148/24**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **21.03.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 21 de marzo de 2024, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por D. y otros 91 interesados más, por los supuestos daños y perjuicios sufridos como consecuencia del otorgamiento de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, no concesión de nuevas licencias auto-taxi y establecimiento de un régimen tarifario y de unos requisitos más estrictos en cuanto al acceso y al ejercicio de la actividad para los vehículos dedicados al transporte de viajeros en vehículos de turismo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado en el registro de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras el día 14 de diciembre de 2022, los interesados antes citados, representados por abogado, formulan reclamación de responsabilidad patrimonial por los supuestos daños y perjuicios sufridos como consecuencia del otorgamiento de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor (en

adelante, VTC), no concesión de nuevas licencias auto-taxi y establecimiento de un régimen tarifario y de unos requisitos más estrictos en cuanto al acceso y al ejercicio de la actividad para los vehículos dedicados al transporte de viajeros en vehículos de turismo que los exigidos para la actividad de VTC.

Alegan que en el año 2007 había 15.646 licencias de taxis para una demanda de 5.008.950 habitantes y que, por las políticas realizadas por la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, en el año 2021 había 15.924 licencias (solo 276 más que en 2007) y la demanda de 5.422.217 habitantes (400.000 más que en 2007), lo que ha supuesto el crecimiento de la actividad de VTC y, por tanto, una pérdida de sus ingresos y del valor de sus licencias que, consideran, debe ser indemnizado.

El escrito de reclamación señala como Administraciones Públicas competentes para responder por los daños y perjuicios causados a la Comunidad de Madrid y al Ayuntamiento de Madrid como responsables solidarios, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

Alegan que la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) *“no estaba pensada inicialmente para dar cabida a un servicio análogo al del taxi (STS nº 921/2018 de 4 de junio), de manera que los VTC no tienen (ni tenían en la Ley sectorial que las regula) vocación de sustituir al taxi”*. Afirman que la entrada en el mercado del transporte urbano por parte de las VTCs en 2012, supuso un vuelco en el entender de la movilidad urbana y que, *“aunque las administraciones competentes decidieron imponer ciertos límites a las VTCs, para recuperar una ratio con respecto a los taxis, pero los tribunales anulaban tales medidas (STS de 13 de noviembre de 2017 (recurso de casación 3542/2015) o STS de 4 de junio de 2018, a la que*

han proseguido otras muchas) puesto que el procedimiento y la base jurídica utilizada no eran, pura y llanamente ajustadas a Derecho”.

Según los reclamantes, desde entonces hasta la actualidad, a pesar de haber transcurrido ya más de 10 años, la actuación de las administraciones competentes ha permitido un crecimiento incesante de las VTC en perjuicio del servicio del taxi, dado que esas mismas administraciones, *“vulnerando el ordenamiento jurídico vigente”*, no han permitido al taxi aprovechar y crecer al abrigo del crecimiento de la demanda de servicio, lo que ha conducido a un empobrecimiento injusto de los taxistas de Madrid, los cuales no solo han visto reducido el valor de sus licencias, sino que también de sus ingresos mensuales.

Alegan que, *“adoptada la decisión de mantener el taxi como un servicio público impropio con limitaciones y tarifas intervenidas en pro del interés general, correspondía y corresponde a la Administración asumir las pérdidas y los daños que les ocasiona tener que competir o mejor dicho compartir (pues no hay competencia leal en una oferta no igual) una misma demanda en desigualdad de condiciones”*.

De acuerdo con el escrito de reclamación, los reclamantes, como titulares de una licencia de taxi, son titulares de un derecho o interés patrimonializado debiendo tener en cuenta que el servicio prestado por los taxistas está sujeto a una relación de especial sujeción con la Administración, lo que supone que *“la competencia estaba limitada, la utilidad económica de su actividad más garantizada y las tarifas le garantizaban cubrir su coste de explotación más un beneficio industrial y la opción real de crecimiento, dado el carácter privado de su actividad (sujeta al régimen jurídico propio del servicio público impropio con intervención administrativa) y consiguientemente, la expectativa y derecho legítimo a crecer y ganar más”*.

Alegan que el daño sufrido por los taxistas es antijurídico porque *“el sector del taxi ha perdido y sigue perdiendo poder adquisitivo como consecuencia de su decisión de que el taxi, prestando un servicio equivalente al de las VTCs y destinando a un mismo sector de mercado, se someta a unas limitaciones en pro del interés general, que no se aplican a las VTCs, lo que les acumula una pérdida diaria, es decir, un daño que no tienen el deber jurídico de soportar, ya que ellos no son un servicio público, sino una actividad privada con legítimo interés y derecho a crecer y competir por el mercado, conforme a las reglas del mercado”*. En este sentido, citan como ejemplo de trato diverso entre taxis y VTCs el artículo 16 de la Ley 20/1998, de ordenación y coordinación de transportes urbanos de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 20/1998) al prever que las disposiciones sancionadoras en materia de arrendamiento de vehículos con conductor introducidas por la Ley 13/2021, de 1 de octubre, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de infracciones relativas al arrendamiento de vehículos con conductor y para luchar contra la morosidad en el ámbito del transporte de mercancías por carretera, así como otras normas para mejorar la gestión en el ámbito del transporte y las infraestructuras, no les serán de aplicación.

En relación con los daños, alegan que las tarifas están intervenidas totalmente por la Administración pública y que, desde 2017, no han subido o lo han hecho muy tímidamente, muy por debajo del coste de la vida y sin tener en cuenta la presencia en el sector de las VTCs. Por lo que se refiere a las licencias, afirman que la Administración ha vaciado su valor y que *“si la Administración hubiese actuado conforme sus competencias y protegiendo fehacientemente al servicio público del taxi, aunque las VTCs hubiesen entrado inicialmente en el mercado no hubiesen podido permanecer en él, en tanto que la Administración hubiera actuando en consecuencia, en el beneficio del interés general derivado de*

la protección del servicio del taxi y, por supuesto, aplicándoles un régimen sancionador equivalente o equiparable al del taxi”.

Consideran que sufren unos daños continuados que se iniciaron sobre el año 2012 y que continúan hasta la actualidad, y que esta calificación de esos daños como continuados ha sido avalada por el Tribunal Supremo en la Sentencia 1352/2021, de 22 de noviembre.

Los reclamantes solicitan cada uno de ellos una indemnización según una tabla de cálculo aportada, de la pérdida económica de los taxistas en Madrid y su área de prestación conjunta, por reducción de actividad y por reducción del valor de la licencia de taxi debido a la actividad de Administración a raíz de la aparición de las licencias de VTC. La suma total de las indemnizaciones solicitadas asciende a un total de 18.462.067,47 euros.

Acompañan con su escrito copia de la escritura de poder otorgada por cada uno de los titulares de licencia de taxi relacionados en el encabezamiento del presente dictamen, otorgada a favor de la representante firmante del escrito de inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación anterior se inició expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Solicitado informe a la Dirección General de Transportes, el día 2 de octubre de 2023, la subdirectora general de Transportes y Movilidad emite informe en el que concluye que *“la Comunidad de Madrid ha regulado dentro de su competencia, no existiendo una pasividad ni reguladora ni supervisora, estableciéndose modelos similares para equiparar ambas modalidades de transporte, que atienden la demanda*

de servicios que les realizan los ciudadanos a los que les corresponde elegir mediante qué tipo de transporte quieren realizar sus desplazamientos y para ello la administración tiene que adoptar las medidas necesarias para que aquéllos tengan todas las opciones de entre las existentes”.

Tras la incorporación del anterior informe se concedió el trámite de audiencia a los reclamantes y mediante escrito presentado el día 1 de febrero de 2024, los mismos reiteran su petición de responsabilidad patrimonial.

Con fecha 9 de febrero de 2024, la jefa de Área de Recursos y Asuntos Contenciosos de la Subdirección General de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, con el visto bueno del subdirector general de Régimen Jurídico, elabora propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

TERCERO.- El 12 de febrero de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora la solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial mencionada en el encabezamiento.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 21 de marzo de 2024.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 € por solicitud del consejero de Sanidad, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, (en adelante, 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.

Los reclamantes alegan tener legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial del artículo 32.1 de la LRJSP, en tanto que titulares de licencias de taxi que se consideran afectados por la que consideran deficiente actuación de los poderes públicos en la regulación del sector del taxi y su coexistencia con la actividad de VTC.

No obstante, no han aportado documentación alguna que acredite la titularidad de dichas licencias, lo que debería exigirse por la Administración para admitir su legitimación para reclamar.

En cuanto a la legitimación pasiva, en el escrito de reclamación se recoge la responsabilidad concurrente de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid, al ser ambas Administraciones las que *“de forma concurrente y conjunta regulan y ordenan, ya sea vía decisoria, ejecutoria o de control, los taxis, las VTCs, y otras formas de transporte individual y colectivo en Madrid capital, área Metropolitana y Comunidad de Madrid”*, lo que encontraría encaje en el artículo 33.2 de la LRJSP, relativo a la concurrencia de varias Administraciones Públicas en la producción del daño en supuestos distintos a la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación previsto en el apartado 1 de ese mismo artículo. Cita al efecto, la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de diciembre de 2005 (recurso nº 1976/2001) y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 4 de octubre de 2006 (recurso nº 1569/2001), como casos en los que se ha declarado la responsabilidad concurrente de distintas administraciones.

Esta Comisión Jurídica Asesora ha admitido también en algunos dictámenes la existencia de responsabilidad concurrente de distintas administraciones, entre otros supuestos, v.gr. 191/17, de 18 de mayo, 173/18, de 19 de abril y 212/18, de 10 de mayo, en relación con la materia de Urbanismo, al tratarse de una competencia de titularidad compartida entre los municipios y las comunidades autónomas y que su actuación, por lo que atañe al planeamiento, se lleva a cabo a través de un procedimiento bifásico en el que, a la aprobación provisional del municipio, sigue en el tiempo la definitiva de la Administración Autonómica. En ese procedimiento el municipio ostenta la potestad de plena iniciativa del planeamiento general, correspondiendo a la comunidad autónoma el control de la legalidad y de salvaguarda de los intereses supralocales que ejerce mediante la aprobación definitiva o denegación de las propuestas sometidas por las entidades locales.

Resulta significativa en este punto la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ya desde su Sentencia de 15 de noviembre de 1993 (recurso 5403/1990) puso de manifiesto *“la terminante dificultad que se presenta a la hora de llevar a cabo la imputación a una u otra Administración de la concreta ordenación urbanística causa de la lesión y por tanto para la determinación de la Administración responsable. Y desde luego esta tarea tan compleja no puede pesar sobre el ciudadano”* y en consecuencia opta por reconocer la responsabilidad solidaria de ambas Administraciones, solución esta, que según razona la sentencia *“ya cuenta con tradición en el campo de la responsabilidad extracontractual y que resulta coherente con la doctrina jurisprudencial de la titularidad compartida de la potestad de planeamiento -SS. 20-3-1990, 12-2-1991, 13-2-1992, etc.-: el plan general no deja de ser municipal aunque la Comunidad Autónoma introduzca modificaciones en la aprobación definitiva y tampoco deja de ser autonómico cuando tal aprobación se produce pura y simplemente, por lo que el Tribunal Supremo viene destacando la doble legitimación pasiva del Municipio y de la Comunidad Autónoma en la impugnación de los planes -SS. 20 marzo y 10 abril 1990, 21-9-1993...”*

En el presente caso, el escrito de reclamación presentado contiene una compleja argumentación en la que no delimita ni concreta los actos o decisiones del Ayuntamiento de Madrid o de la Comunidad de Madrid que han sido la causa del daño reclamado.

El procedimiento en el que emitimos dictamen ha sido tramitado por la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras al amparo de su competencia en materia de transportes terrestres en el ámbito de la Comunidad de Madrid (ex. artículo 26.1.6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid), sin que exista constancia en el expediente de que la reclamación de responsabilidad patrimonial también se haya planteado por los reclamantes ante el Ayuntamiento de Madrid y de que

la Administración municipal esté tramitando un procedimiento. Ahora bien, como ya se indicó en el Dictamen 212/18, de 10 de mayo, de la escasa regulación legal en este punto (el citado artículo 33 de la LRJSP) podría inferirse que en estos casos se debería tramitar un único procedimiento, si bien confiriendo traslado a la otra Administración pública implicada. En este sentido dice el artículo 33.4 de la LRJSP que *“cuando se trate de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, la Administración Pública competente a la que se refiere el apartado anterior, deberá consultar a las restantes Administraciones implicadas para que, en el plazo de quince días, éstas puedan exponer cuanto consideren procedente”*. La existencia de un único procedimiento por otra parte resultaría una exigencia del principio de seguridad jurídica, de manera que el ciudadano no se encuentre con soluciones dispares sobre un mismo asunto en función de la Administración que ha dictado la resolución que ponga fin al procedimiento.

En el presente caso, la propuesta de resolución se pronuncia en varias ocasiones sobre su falta de competencia para indicar que la gestión de las licencias de auto-taxi es de competencia municipal, sin que exista restricción normativa por parte de la Comunidad de Madrid y que, en el caso de licencias incluidas dentro del Área de Prestación Conjunta, su gestión corresponde al Ayuntamiento de Madrid.

Por ello, parece necesario que se dé traslado de la reclamación al Ayuntamiento de Madrid para que pueda alegar lo que convenga a sus intereses y nuevo trámite de audiencia a los reclamantes a los que, además, se les debe requerir que acrediten su condición de titulares de licencias de autotaxi. Tras la práctica del trámite de audiencia, habrá de dictarse nueva propuesta de resolución.

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

CONCLUSIÓN

Procede la retroacción del procedimiento para que se dé traslado del contenido de la misma al Ayuntamiento de Madrid y se proceda en la forma descrita en la consideración jurídica segunda.

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 21 de marzo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 148/24

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes, 17 - 28003 Madrid