

Dictamen n.º: **519/24**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **12.09.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 12 de septiembre 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 92 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 anularon 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 interesados, 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 actuado 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 valoración de los daños dice estar realizada por un ingeniero industrial *“que será expuesta y complementada en el momento procesal oportuno”*.

El cuadro incorporado a la reclamación determina unas cantidades por pérdida por actividad y por pérdida de valor de la licencia que se inicia en 2008 y finaliza en 2024. A continuación, particulariza el importe de la indemnización de cada uno de los titulares de licencia, atendiendo a la pérdida total, según turnos y fecha de la licencia.

La más baja de las indemnizaciones solicitadas asciende a 47.460,27 euros y la más alta, 298.228,79 euros. 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.

Solicitado dictamen a este órgano consultivo, con fecha 21 de marzo de 2024, la Comisión Jurídica Asesora emitió el Dictamen 148/24, en el que se consideraba que procedía la retroacción del procedimiento para dar audiencia al Ayuntamiento de Madrid, en relación con los reproches dirigidos a dicha Administración, toda vez

que el escrito de reclamación se dirigía, tanto contra la Comunidad de Madrid, como contra el Ayuntamiento de Madrid.

El día 4 de abril de 2024, la instructora del procedimiento da traslado de la reclamación al Ayuntamiento de Madrid y le emplaza para formular alegaciones.

Con fecha 9 de abril de 2024, se requiere a los reclamantes para que, a la vista de lo manifestado por el Dictamen 148/24, los reclamantes acrediten la titularidad de las licencias de auto-taxi.

El día 17 de abril de 2024, el subdirector general de Responsabilidad Patrimonial del Ayuntamiento de Madrid solicita que se le dé traslado de toda la documentación aportada por los reclamantes o terceros durante la instrucción del procedimiento. En respuesta a dicho escrito, con fecha 30 de abril de 2024, la jefa de Área de Recursos y Asuntos Contenciosos informa que *“la documentación que obra en el expediente administrativo ha sido ya remitida o es documentación perteneciente a esa Administración (licencias municipales de autotaxi del Ayuntamiento de Madrid).*

El 22 de abril de 2024, la representante de todos los reclamantes presenta documentación acreditativa de la titularidad de sus licencias.

Con fecha 7 de mayo de 2024, el Ayuntamiento de Madrid presenta escrito en el que informa, en primer lugar, que el escrito de inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial fue presentado también en el registro del Ayuntamiento de Madrid, incoándose el expediente de responsabilidad patrimonial nº 203/2023/00014 por la Dirección General de Gestión del Patrimonio. Indica que, con carácter previo a la incoación, se abrió un período de información previa, de conformidad con el artículo 55 de la LPAC, solicitándose el día 24 de marzo de 2023 información a la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la

Circulación, *“sobre el ámbito competencial del Ayuntamiento de Madrid en la materia y sobre cualquier otro extremo que se considerara de interés a la vista de la reclamación presentada, en su condición de órgano competente en materia de las licencias de autotaxi en el Ayuntamiento de Madrid”*. Dicho órgano emitió informe el día 22 de mayo de 2023, concluyendo la conveniencia de inadmisión a trámite de la reclamación presentada, por falta de competencia del Ayuntamiento de Madrid. En atención a dicho informe, la Resolución de 26 de mayo de 2023 de la Dirección General de Patrimonio inadmitió a trámite la reclamación, lo que fue notificado a la parte reclamante y recurrida por los interesados en el recurso contencioso-administrativo que se tramite por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 26 de Madrid, Procedimiento Ordinario 639/2023.

El escrito considera que la regulación del transporte terrestre que se desarrolla íntegramente en los municipios de su territorio, incluyendo la regulación del servicio del taxi y de las VTC es competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid.

Dice que, en base a la distribución de competencias referida, el Ayuntamiento de Madrid no ha dictado normativa aplicable en materia regulatoria de los taxis ni de las VTCs, ya que tanto la regulación de la concesión de autorizaciones y licencias, como el régimen tarifario, y las demás limitaciones alegadas en el desarrollo de la prestación de actividad por taxistas y VTCs, vienen reguladas por la normativa estatal y autonómica y que, en base a la anterior normativa, en el ejercicio de la potestad reglamentaria atribuida por el artículo 11 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, aprobó la Ordenanza Reguladora del Taxi, de 28 de noviembre de 2012, dentro del marco normativo y competencial delimitado por esta legislación de la Comunidad de Madrid y la estatal, y posteriormente se aprobó mediante Acuerdo del Pleno de 1 de junio de

2021, por el que se aprueba la Ordenanza 8/2021, de 1 de junio, por la que se modifica la Ordenanza Reguladora del Taxi.

Concedido nuevo trámite de audiencia a los reclamantes, el día 22 de mayo de 2024, la representante de estos presenta escrito remitiéndose al contenido del presentado el día 1 de febrero de 2024 e insiste en el carácter solidario de la responsabilidad de ambas administraciones, al tratarse de competencias compartidas y de imposible delimitación por los reclamantes.

Con fecha 18 de junio de 2024, la Subdirección General de Régimen Jurídico elabora informe propuesta de resolución, desestimatorio de la reclamación presentada.

TERCERO.- El 26 de junio 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. Estimándose incompleto el expediente, el día 27 de junio de 2024, la secretaria de la Comisión Jurídica Asesora solicitó el complemento del expediente administrativo, con suspensión del plazo para la emisión de dictamen. La documentación solicitada tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo el día 2 de julio de 2024.

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 12 de septiembre 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 un procedimiento en el que se han acumulado un total de 92 reclamaciones, todas ellas de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 €. La solicitud de dictamen se ha formulado por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, 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. Tras haber sido requeridos por la Administración, a la

vista de lo indicado en el Dictamen 48/24, para que acreditaran la titularidad de las licencias, la representante de los reclamantes presentó el día 22 de abril de 2024 documentación acreditativa de la condición de titulares de licencias de auto-taxis de sus representados.

Como indica el informe-propuesta de resolución, los interesados:,,,,,,,,,,, y, no han acreditado la titularidad de las licencias, por lo que carecen de legitimación activa 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.

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.

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). De acuerdo con la doctrina expuesta sobre la responsabilidad solidaria en caso de concurrencia de Administraciones, en el Dictamen 148/24, se entendió que había de darse audiencia al Ayuntamiento de Madrid. Retrotraído el procedimiento para cumplir este trámite, el Ayuntamiento de Madrid alega su falta de competencia en la materia, como se ha pronunciado en la Resolución de 26 de mayo de 2023 de la Dirección General de Patrimonio que inadmitió a trámite la reclamación y que, según el escrito del Ayuntamiento de Madrid, ha sido recurrida por los interesados en el recurso contencioso-administrativo que se tramite por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 26 de Madrid, Procedimiento Ordinario 639/2023.

En relación con la posible existencia de responsabilidad solidaria de ambas administraciones, el escrito de reclamación presentado contiene una compleja y confusa 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 y que sean objeto de reproche, limitándose a afirmar 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 actuado en consecuencia”*.

Profundiza en esta idea, el escrito presentado el día 22 de mayo de 2024 por la representante de los reclamantes, tras haberle dado traslado del contenido del escrito presentado por el Ayuntamiento de Madrid, en el que se afirma que el daño efectivo producido en la esfera económica de sus representados mediante la entrada y funcionamiento de las VTC en el ámbito urbano está derivado *“del ejercicio de las competencias autonómicas y locales de la CAM y el Ayuntamiento de Madrid”*.

La representante de los reclamantes cita en dicho escrito, en apoyo de la tesis de la solidaridad entre administraciones, unas sentencias del Tribunal Supremo: la Sentencia de 3 de marzo de 1999 (recurso de casación nº 323/1994) y la Sentencia de 3 de marzo de 2009 (recurso de casación nº 9070/2004).

Ahora bien, la primera de las sentencias hace referencia a la imposibilidad de ejecutar una sentencia en la que se reconocía a una empresa *“el derecho a la obtención de la licencia solicitada”* y declara, en relación con la Administración que debe pagar la indemnización:

“Esta responsabilidad solidaria se basa en la circunstancia indudable de que ambas Administraciones cooperaron con actos o inactividades propias a la producción del daño: el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María dejando de resolver y de conceder aquello a lo que venía obligado, y la Junta de Andalucía denegando improcedentemente la licencia que debía haber otorgado. (El Ayuntamiento recurrido pretende excusarse de esta obligación alegando que no recurrió él (sino la Junta) la sentencia que reconocía el derecho a la licencia, que entonces podría haberse hecho efectiva si la sentencia no hubiera sido impugnada. Sin embargo es lo cierto que en aquél momento no existía tampoco ningún inconveniente para que el Ayuntamiento, a la vista de la sentencia, hubiera concedido la

licencia, lo que no hizo, de suerte que no puede ahora sacar provecho de su propia falta de diligencia).

Se trata, por tanto, de daños derivados de actos administrativos concretos, el incumplimiento por parte de un ayuntamiento de resolver y de conceder aquello a lo que venía obligado y la denegación improcedente por una comunidad autónoma de una licencia que debía haber otorgado. En el presente caso, los reclamantes no especifican en su reclamación qué actos administrativos de la Administración autonómica y del ayuntamiento, contrarios al ordenamiento jurídico, han causado el daño que reclaman.

Lo mismo cabe señalar de la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2004, que hace referencia a un supuesto de responsabilidad patrimonial de un ayuntamiento y una comunidad autónoma como consecuencia de las actuaciones urbanísticas en la aprobación de un proyecto de urbanización declarado nulo por sentencia firme.

En el presente caso, parece desprenderse del escrito de reclamación que la responsabilidad derivaría de la falta de adopción por ambas administraciones de medidas legislativas protectoras del taxi. Sin perjuicio de la improcedencia de la vía de responsabilidad patrimonial por esta causa, que más adelante examinaremos con más detalle, no es posible admitir, en este caso, la responsabilidad solidaria de ambas administraciones, como pretenden los reclamantes. El artículo 33 de la LRJSP, relativo a la responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas, solo prevé la solidaridad en el supuesto del apartado 1 de dicho precepto, gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación, que no es el caso, o cuando no sea posible determinar la responsabilidad de cada una de estas, atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. Reprochándose la falta de adopción de disposiciones normativas, cada

una de las Administración tiene su competencia delimitada, por lo que no resulta de aplicación la regla de la solidaridad establecida en el citado artículo 33.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LPAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

Los reclamantes sostienen que los daños sufridos, *“iniciados sobre el año 2012”*, son daños continuados, al haberse mantenido en el tiempo *“hasta nuestros días”*. Se apoya, para defender esta tesis, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 1352/2021, de 22 de noviembre de 2021 (recurso 60/2020).

El informe propuesta considera, en cambio, que los daños alegados por los reclamantes son daños permanentes y, como tales, el *dies a quo* para el comienzo del plazo de prescripción es aquel en el que el interesado tuvo conocimiento del mismo y puede medir su transcendencia mediante un pronóstico razonable, *“pues de otro modo se daría la hipótesis de absoluta imprescriptibilidad de la acción, como apunta la jurisprudencia”*. Entiende la propuesta de resolución que todos los daños reclamados por plazo superior a un año hasta la interposición de la reclamación, se encontrarían prescritos.

Conviene destacar, en relación con el análisis de la distinción entre daños permanentes y daños continuados, que la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2021 alegada por los reclamantes como argumento a favor de su consideración como daño continuado, no analiza esta cuestión propiamente dicho, sino que se trata de un pronunciamiento *obiter dicta*.

En efecto, frente a la alegación realizada en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los recurrentes (todos ellos titulares de licencia de taxi en Área Metropolitana de Barcelona) sobre la calificación de los daños y perjuicios sufridos por ellos, como consecuencia de la responsabilidad del Estado Legislador, así como por la inactividad de la Administración Pública estatal, como daños continuados, el abogado del Estado alegó la inadmisibilidad del recurso por la prescripción del derecho a reclamar, al considerar que los daños reclamados eran permanentes.

La Sentencia de 22 noviembre de 2021 se limita a rechazar la inadmisibilidad *a limine* del recurso, alegada por el abogado del Estado en su contestación a la demanda, y considerar que esta cuestión “*debe ser resuelta al examinar la concreta pretensión que, en la medida que está referida a la institución de la responsabilidad patrimonial, bien de la Administración o del Estado Legislador, se somete, entre uno de sus presupuestos, a su reclamación en un plazo determinado que solo podrá ser examinado con ocasión de la concurrencia de los presupuestos de dicha responsabilidad*”. De manera que la sentencia citada por los reclamantes no analiza propiamente la naturaleza de los daños alegados en el recurso, sino que, tras examinar los títulos de imputación en los que se fundaba la pretensión indemnizatoria, la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por omisión del desarrollo reglamentario y la responsabilidad del Estado Legislador, concluye que, en el primer caso, la Sala no considera que hubo omisión de la potestad reglamentaria, no solo porque no se aprecie, sino porque estando el reglamento sometido a la ley, como norma de superior rango, existía una proscripción legal de ejercer, en esta materia concreta, el desarrollo reglamentario “*al menos en los términos que se postula en la demanda*”. Por lo que se refiere a la responsabilidad del Estado Legislador concluye con la inexistencia de daño alguno, al entender que el legislador, en el ejercicio de la legítima potestad legislativa de configuración del sector del transporte de

personas, ha considerado reestructurarlo, *“sin que por ello se pueda pretender ni la producción de daño alguno, porque ningún derecho adquirido existía”*.

Sobre la distinción entre daños permanentes y continuados existe una copiosa jurisprudencia. En relación con la responsabilidad del estado legislador, las sentencias del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2023 (recurso 481/2022) y 1 de febrero de 2024 (recursos 600/2022 y 617/2022) efectúan un resumen de dicha jurisprudencia y declaran:

“En concreto, en relación con la responsabilidad del Estado legislador, el TS se ha pronunciado sobre la distinción entre daños permanentes y daños continuados.

Podemos citar la sentencia de 7 de febrero de 1997, recurso contencioso administrativo 219/1995, y que reputa como daños continuados los producidos por la supresión de los derechos aduaneros entre España y los países de la UE por el Reglamento de la C.E.E 3830/1992. En este caso, el TS entiende como continuos tales daños puesto que el efecto lesivo no coincide ni se agota con el hecho inicial, sino que son daños que se producen día a día y sin solución de continuidad y, añade, que el cálculo de tales perjuicios sólo es determinable una vez computado el volumen total de ventas teniendo en cuenta las variaciones tanto del mercado interior como en la exportación durante el tiempo en que los aranceles debieron estar en vigor pero no lo estuvieron por su anticipada eliminación.

Emplea también este criterio la STS de 23 de octubre de 2012, recurso 3964/2011, pero para reputar como permanentes unos daños producidos por la Ley 2/1987, de 2 de abril de la Comunidad Autónoma de Andalucía al haber declarado dos lagunas ubicadas en propiedad privada como "reservas integrales de interés

zoológico". En este caso el TS califica como permanentes los daños puesto que, aunque los efectos lesivos de la afectación de la propiedad se prolonguen en el tiempo, desde la entrada en vigor de la norma eran perfectamente cognoscibles y calculables los detrimentos ocasionados. Y aclara dicha sentencia que "la prueba de que este cálculo era posible es que desde aquella declaración legal no ha ocurrido nada que haya modificado un ápice la situación del propietario, o que haya condicionado de un modo u otro los parámetros criterios que podrían haberse utilizados ya en aquel momento para calcular los perjuicios causados".

Tal como se ha pronunciado esta Sala, en otras ocasiones, el principio de la actio nata impone que la acción solo puede comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura se perfecciona cuando se unen los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad.

Atendiendo al caso concreto, hemos de reputar los daños como continuados - tal como antes hemos adelantado- y ello, por cuanto, el RD Ley 463/2020 establece unas medidas de restricción a la movilidad y de determinadas actividades de contacto social que no permanecieron invariables durante toda la vigencia del estado de alarma. Así el estado de alarma fue prorrogado hasta en seis ocasiones siendo que a partir de la cuarta prórroga se introdujeron ciertas variaciones en las medidas debido a la aplicación del Plan para la transición hacia una nueva normalidad de 28 de abril de 2020.

(...)

No podemos identificar la publicación del RD Ley 463/2020 como el hecho único que permita determinar o calcular con exactitud los efectos lesivos derivados del mismo; así, los perjuicios derivados de las medidas de contención no quedaron agotados y definidos en

dicha norma porque la misma, con sus sucesivas prórrogas, permitió el levantamiento, continuidad o variación de sus propias medidas atendiendo a la evolución.

El dies a quo, por tanto, ha de marcarse en el día 20 de junio de 2021 que es la fecha en la que concluyó el primer estado de alarma y era la fecha hasta la que podrían haberse adoptado las medidas necesarias para las que el Ministro de Sanidad estaba habilitado”.

En el presente caso, los reclamantes parecen reprochar la inactividad de las Administraciones autonómica y local en la adopción de medidas para proteger al sector del taxi frente a las VTC, sin especificar, incluso, la fecha de inicio del daño. En este sentido, llama la atención que aleguen la existencia de unos “*daños continuados iniciados sobre el año 2012 hasta nuestros días*” y para la tabla de cálculo de la pérdida económica de los taxistas en Madrid se tome, como fecha de inicio, el año 2008 e incluyendo los años 2023 y 2024.

Ciertamente, al igual que sucede con el análisis de la existencia, o no, de responsabilidad solidaria de las Administraciones, la falta de especificación concreta de los actos o disposiciones causantes de los daños reclamados, impide analizar, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de noviembre de 2021, la naturaleza de los daños alegados, si permanentes o continuados.

Esta falta absoluta de precisión en la determinación de las fechas de inicio y finalización del daño, queda patente en el caso de aquellas reclamaciones presentadas por taxistas que han transmitido la titularidad de sus licencias. En este sentido, hay dos supuestos en la reclamación en los que se especifica que los reclamantes cedieron sus licencias de auto-taxi, los días 20 de octubre de 2014 y 23 de octubre de 2015, por lo que, a partir de dichas fechas, aun admitiendo en una interpretación más favorable que se pudieran considerar daños

continuados y que no estaba prescrito el derecho a reclamar en ese momento, el *dies a quo* para reclamar esos eventuales daños sería la fecha de dicha transmisión de la licencia, por lo que la reclamación presentada por los cedentes de estas el día 14 de diciembre de 2022, además de carecer de legitimación activa, es claramente extemporánea.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedimental y, así, se han solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC, esto es, a la Dirección General de Transportes y Movilidad. Después de la incorporación del anterior informe, consta que se ha cumplimentado el trámite de audiencia a los reclamantes y al Ayuntamiento de Madrid, que han formulado alegaciones.

Por tanto, debe concluirse que la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se recoge en el art. 106.2 de la Constitución Española, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada por la LRJSP en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes.

La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, por todas, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de junio de 2021 (recurso de casación 8419/2019), 21 de marzo de 2018 (recurso de casación 5006/2016), de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014), requiere:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en 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 -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (Recurso 10231/2003), con cita de otras muchas declara que *“es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado, o la de un tercero, la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo , 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996 , 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”*.

c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) *“no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”*.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En este sentido recuerda la Sentencia de 17 de noviembre de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 443/2019), 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 de los interesados que son quienes a su vez han de *“soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

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 más baja de las indemnizaciones solicitadas asciende a 47.460,27 euros y la más alta, 298.228,79 euros. La suma total de las indemnizaciones solicitadas asciende a un total de 18.462.067,47 euros.

La valoración de los daños dice estar realizada por un perito ingeniero industrial *“que será expuesta y complementada en el momento procesal oportuno”*.

Ciertamente, no se alcanza a comprender esta forma de actuar, pues el momento procesal oportuno en la tramitación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial es durante la instrucción del procedimiento y, en concreto, en el período de prueba, debiendo

recordar que, de acuerdo con el artículo 77 de la LPAC, los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho.

La falta de aportación de prueba alguna, impide tener por acreditada la realidad de los daños alegados por los reclamantes.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que los reclamantes, en realidad, solicitan unas indemnizaciones por lucro cesante, bien por la pérdida de actividad o bien por la pérdida del valor de las licencias.

En relación con el lucro cesante, es reiterada la doctrina señalada por esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros en los dictámenes 161/24, de 4 de abril y 330/19, de 8 de febrero, que recuerda, en cuanto a la acreditación del lucro cesante la jurisprudencia del Tribunal Supremo, así la Sentencia de 20 de febrero de 2015, (recurso 4427/2012) que se opone a *“la indemnización de las meras expectativas o ganancias dudosas o contingentes, derivadas de resultados inseguros y desprovistos de certidumbre. Por ello, la indemnización por lucro cesante requiere demostrar que se ha producido de forma inmediata, exclusiva y directa, un perjuicio efectivo y susceptible de valoración económica, derivado de la pérdida de unos ingresos no meramente contingentes, quedando excluidas de resarcimiento las meras expectativas o ganancias dudosas”*.

De esta forma, resulta igualmente aplicable la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2016 (recurso 2709/2015) que señala: *«La jurisprudencia del Tribunal Supremo orienta esta cuestión exigiendo “una prueba rigurosa de las ganancias dejadas de obtener, observándose que la indemnización de lucro cesante, en coherencia con reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha de apreciarse de modo prudente y restrictivo, puesto que no es admisible una mera posibilidad de dejar de obtener unos beneficios”*».

En relación con la pérdida de valor de las licencias, tampoco es posible tener por acreditada la realidad de tales daños. Conviene tener en cuenta, además, que los reclamantes, salvo en el caso de los que las han transmitido, en cuyo caso sí sería posible conocer la ganancia o pérdida patrimonial experimentada, continúan siendo titulares de las mismas, desconociéndose cual será evolución del precio de las mismas en el mercado. Ninguno de los reclamantes ha aportado prueba del valor de la licencia al tiempo de su adquisición. Es por ello que no es posible tener por acreditado el primero de los requisitos necesarios para el reconocimiento de la existencia de responsabilidad patrimonial, la existencia de un daño real y efectivo.

En cualquier caso, aunque los reclamantes hubieran acreditado la realidad de los daños alegados, que no es el caso, tampoco concurrirían el resto de requisitos que han de concurrir para reconocer la existencia de responsabilidad patrimonial.

En efecto, el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial sostiene que estos supuestos daños y perjuicios sufridos, son 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.

Esta Comisión Jurídica Asesora no comparte la anterior argumentación porque, como seguidamente veremos, la situación actual del servicio de taxi no está causada de forma directa, inmediata y exclusiva por la consejería competente en materia de Transportes de la Comunidad de Madrid ni tampoco por el área competente en esta materia del Ayuntamiento de Madrid.

En efecto, es preciso tener en cuenta , en relación con esta materia, la normativa estatal, toda vez que el artículo 149.1.21ª de la Constitución española, establece que es competencia exclusiva del Estado: *“ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (...)”*, como la normativa comunitaria, que también ha de respetada, evitando que las medidas que se adopten por legislador nacional, autonómico o local, no vulneren los preceptos del Tratado Fundacional de la Unión Europea. Además, hay que atender también a la interpretación de dichas leyes por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Para un mejor análisis de la cuestión planteada, es preciso examinar, en primer lugar, la normativa aplicable a la materia. Para ello, vamos a seguir el detallado análisis efectuado por la antes citada Sentencia del Tribunal Supremo 1352/2021, de 22 de noviembre, en relación con la concesión de licencias para el transporte de viajeros en nuestra legislación.

1.- La Ley 16/1987, de 22 de diciembre, de Ordenación del Transporte Terrestre:

De conformidad con la regulación que se establecía en la LOTT, en su redacción originaria, *“los transportes terrestres discrecionales de viajeros urbanos e interurbanos solamente podrán realizarse por las personas que hayan obtenido la correspondiente autorización administrativa que les habilite al efecto”* (artículo 90), de conformidad con la regla general que se establece por el legislador (artículo 47). Y en relación con dicha exigencia, se establecía en el artículo 49 la regla general de que *“la oferta de transporte se regirá por el sistema de libre competencia”*; sin embargo se establecía inmediatamente que *“el sistema de acceso al mercado del transporte y de las actividades auxiliares y complementarias del mismo, podrá ser restringido o condicionado por la Administración, en las formas previstas en esta Ley,*

en los siguientes supuestos: a) Cuando existan desajustes entre la oferta y la demanda que impliquen unas condiciones del mercado tales que no quede asegurada la correcta prestación de las actividades o servicios. b) Cuando en una situación de mercado equilibrado el aumento de la oferta sea susceptible de producir los desajustes y disfunciones expresados en el apartado a) anterior. c) Cuando el adecuado funcionamiento del sistema de transporte exija un dimensionamiento idóneo de la capacidad de las empresas. d) Cuando existan razones de política económica general ligadas a la mejor utilización de los recursos disponibles. e) Cuando el funcionamiento del sistema de transportes en su conjunto pueda ser perjudicado”.

Paralelamente, a través de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, se delegaron en las Comunidades Autónomas los servicios de transporte público discrecional de viajeros prestados al amparo de autorizaciones cuyo ámbito territorial exceda del de una Comunidad Autónoma, el otorgamiento de las autorizaciones necesarias para la prestación de los servicios, excluyendo aquellas de ámbito intracomunitario que se otorguen bajo el amparo de la normativa propia que hubiera podido legislar la Comunidad Autónoma.

Dicha competencia se delegaba con sujeción a las normas e instrucciones dictadas por el Estado (Preámbulo de la Ley Orgánica) y en concreto, en los artículos 14, 15 y 16 se establecen las reglas generales que rigen la delegación, especificando el artículo 15 que el otorgamiento de las autorizaciones habilitantes para la prestación de servicios de transporte público discrecional y para la realización de actividades complementarias o auxiliares del transporte atribuidos a las Comunidades Autónomas como facultad delegada, se acomodaría a los cupos y demás limitaciones que con carácter general estableciera el Estado.

El Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, (en adelante, RLOTT), en la sección segunda del capítulo IV, en su redacción originaria, regulaba el arrendamiento con conductor de vehículos de turismo (artículo 180 a 182), que se declaraba como una “*actividad de transportes*” sometida a la autorización correspondiente, modalidad diferente de los transportes discrecionales en automóviles de turismo, a que se referían los artículos 123 a 127.

La Orden de 30 de julio de 1998 por la que se desarrolla el RLOTT, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor (licencias VTC) regula los requisitos para las preceptivas autorizaciones, completando lo establecido en el RLOTT. Su artículo 14.2º párrafo segundo *in fine* disponía, en relación con la posibilidad de que el órgano competente pudiera denegar la autorización, si se apreciara una desproporción manifiesta entre el número de autorizaciones de esta clase otorgadas en la zona en que esté situado el municipio y los potenciales usuarios del servicio:

“Se entenderá manifiesta dicha desproporción cuando en relación entre el número de autorizaciones vigentes de esta clase domiciliadas en la Comunidad Autónoma de que se trate y el de autorizaciones de transporte discrecional interurbano de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en la misma sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas”.

2.- Primera modificación de la LOTT: La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La citada ley tenía por objeto trasponer al Derecho español las previsiones establecidas en la Directiva de Servicios.

Por lo que se refiere a la materia de Transportes Terrestres, la Ley de 2009, en su artículo 21. 2º, suprimió y dejó sin contenido los artículos 49 y 50 de la LOTT, cuyo desarrollo reglamentario, había establecido la mencionada proporción de licencias VTC con las de taxis.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2021: *“ello supuso que se dejaban sin exigencias las licencias VTC en la proporción antes establecida y, por tanto, la circunstancias de que las Comunidades Autónomas estaban vinculadas a conceder las licencias que les fueran solicitadas, lo cual, a su vez, supuso el incremento de las licencias VTC por encima de aquella proporción de 1/30 licencias”*.

En relación con esta primera modificación de la LOTT, la Sentencia del Tribunal Supremo nº 921/2018, de 4 de junio (recurso 438/2017), dice:

“La Directiva de Servicios, cuyo artículo 2.2.d) excluía expresamente su aplicación a los servicios en el ámbito del transporte, fue traspuesta al derecho nacional por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. La citada Ley (frecuentemente denominada "Ley paraguas") excluía, asimismo, en congruencia con lo dispuesto en la Directiva, su aplicación a los servicios en el ámbito del transporte, mencionando en la exclusión de manera específica a "los transportes urbanos" (art. 2.2.d).

A pesar de tal excepción, la Ley dictada para acomodar las leyes sectoriales a la Directiva de Servicios y a su trasposición interna (la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, habitualmente calificada como "Ley ómnibus",) modificó en su artículo 21 diversos preceptos de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y suprimió otros en un

sentido liberalizador. Es decir, el legislador español y en materia de transportes, fue más allá de lo que le requería la Directiva de Servicios.

En concreto y en lo relevante para el presente litigio, suprimió los artículos 49, 50, 135 y 136. Al suprimir los artículos 49 y 50 prescindió de la cobertura legal a las limitaciones cuantitativas para el acceso a la actividad de transporte; y al suprimir los artículos 135 y 136 eliminó la cobertura legal para imponer determinadas exigencias entre las que se incluían las de un número mínimo de vehículos para dedicarse a la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor y la relativas a las características de los vehículos.

Así pues, pese a la no aplicabilidad al sector de los transportes de la Directiva de servicios y de la Ley 17/2009 de libre acceso a las actividades de servicios, con la Ley 25/2009 y por la libre opción del legislador español se produjo una amplia liberalización de estos servicios y, con ello, del transporte urbano mediante el arrendamiento de vehículos con conductor”.

El Real Decreto 919/2010, de 18 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres para adaptarlo a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, procedió a la adaptación reglamentaria de la ley de reforma de la LOTT. Esta disposición reglamentaria no alteró formalmente la mencionada Orden de 1998.

3.- Segunda modificación de la LOTT: La Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

Esta segunda modificación de la LOTT supuso, en relación con la licencias VTC, y así lo destaca la propia Exposición de Motivos de la ley, de Reforma que *“el encuadramiento definitivo de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor como una modalidad concreta de transporte discrecional de viajeros en vehículos de turismo, a la que, en consecuencia, le son de aplicación todas las reglas referidas a la actividad de transporte y no las señaladas para las actividades meramente auxiliares y complementarias del transporte, como sería el caso del arrendamiento de vehículos sin conductor, con el que poco o nada tiene que ver.”*

A esos efectos, el artículo 99 se modifica y se introduce un párrafo segundo a su apartado 4º en el que se declara que

“El arrendamiento de vehículos de turismo con conductor constituye una modalidad de transporte de viajeros y su ejercicio estará condicionado a la obtención de la correspondiente autorización, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 y 43.1 y lo que reglamentariamente se establezca con carácter específico en relación con dicha modalidad de transporte”.

Como destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2021, lo más trascendente a los efectos del debate es que con esta segunda modificación de 2013, se da nuevamente contenido a los artículos 49 y 50 que, con la reforma de 2009, habían quedado sin él. En el nuevo artículo 49, (antes referido, al acceso al mercado de transporte) tras la reforma de 2013, se dedica a la regulación a la intransmisibilidad de las autorizaciones y sus excepciones. El artículo 50, antes de 2009 dedicado a regular las medidas limitativas de las autorizaciones, se dedica después de la reforma de 2013 a los plazos de las autorizaciones.

Además, singular importancia tiene, según la reiterada sentencia, la reforma operada en el artículo 48:

“1. El otorgamiento de las autorizaciones de transporte público tendrá carácter reglado por lo que sólo podrá denegarse cuando no se cumplan los requisitos exigidos para ello.

2. No obstante, y de conformidad con las normas comunitarias y demás disposiciones que, en su caso, resulten de aplicación, cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico o local, podrán establecerse limitaciones reglamentarias al otorgamiento tanto de nuevas autorizaciones habilitantes para la realización de transporte interurbano en esa clase de vehículos como de las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor”.

Como destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2021, *“ese panorama normativo supuso, a los efectos del debate de autos, que las Comunidades Autónomas, tras la reforma, denegaron las solicitudes de licencias VTC por consideran que había adquirido vigencia la limitación 1/30 licencia establecidas en el RLOTT y la Orden de 2008 antes mencionada”.*

En relación con el desarrollo reglamentario de esta nueva reforma, la disposición final primera de la Ley 9/2013 establecía:

“Disposición final primera. El Reglamento de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

1. Se declara vigente el Reglamento de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, y las disposiciones dictadas para su ejecución, en lo que no se opongan a lo dispuesto en esta ley ni en las disposiciones aprobadas por la Unión Europea que resulten de aplicación en la materia.

2. En el plazo de dos años, contados desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno adaptará el referido Reglamento a las modificaciones introducidas en el contenido de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres”.

De acuerdo con la anterior disposición, tras la aprobación de esta modificación en el año 2013 de la LOTT, no se modificó el RLOTT, que se mantuvo en su redacción anterior a la LOTT anterior a 2013. Si bien, añade la STS 1352/2021, *“las Comunidades Autónomas denegaron las solicitudes de licencia VTC tras la Ley de reforma expuesta, es lo cierto que impugnadas dichas denegaciones en vía contencioso-administrativa, los Tribunales de este Orden Jurisdiccional, considerando que la reforma de 2013 no había supuesto rehabilitar ni el RLOTT, anterior a la reforma de 2009, ni al Orden de 2008, por lo que se consideraban que la denegación en base a la necesaria proporción de 1/30 licencias no estaba vigente”.*

A esa complicada situación normativa creada, se unió la incidencia que tuvo en la interpretación normativa efectuada por las comunidades autónomas, la realizada también por la jurisprudencia, como pone de manifiesto la Sentencia de 22 de noviembre de 2021.

“En efecto, tras dicha reforma de 2013, al mantenerse inalterable el desarrollo reglamentario de la LOTT, que indudablemente se había visto afectado por la reforma de 2009, tuvo el efecto de que las Comunidades Autónomas competentes para el otorgamiento de dicha licencia de VTC, estimaron que debía volverse a la aplicación de la Orden de 2008 que, como dijimos, fue la que estableció la mencionada proporción de 1/30 licencias. Sin embargo, esa limitación fue rechazada por la jurisprudencia al conocer de las resoluciones denegatorias de licencias de VTC.

Coralario de esa jurisprudencia fue la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo 1711/2017, dictada en el recurso de casación 3542/2015 (ECLI:ES:TS:2017:3891). En efecto, la Salas territoriales de

esta Jurisdicción habían venido estimando los recursos interpuestos por los solicitantes de licencias VTC contra las resoluciones que denegaban la concesión de dichas licencias en base a la reforma de 2013. Pues bien, ante los recursos de las Administraciones autonómicas contra dichas anulaciones, se declara en la mencionada sentencia de esta Sala, que hace un estudio sistemático y exhaustivo de la normativa que hemos expuesto y de la propia jurisprudencia anterior; termina por fijar lo que constituye la jurisprudencia al respecto concluyendo, en lo que ahora interesa los siguientes criterios:

1º. Tanto la Orden de 2008 --que es la que estableció el límite de licencia-- como el RLOTT, al menos en lo que a las limitaciones de licencia se refiere, quedaron derogados tácitamente con la Ley de 2009.

2º. Consecuencia de lo anterior es que, desde la entrada en vigor de la Ley de liberalización de 2009, las licencias de VTC no estaban sometidas a límite cuantitativo alguno y las solicitudes debían ser aceptadas si se cumplían las condiciones que se imponía en la normativa aplicable.

3º. La reforma de la LOTT de 2013, en cuanto vino a autorizar la posibilidad de establecer, por vía reglamentaria, límites a la concesión de licencias VTC, no fue efectiva porque al no acometerse el desarrollo reglamentario, dicha limitación no era procedente. El Tribunal rechaza que esa reforma de 2013 rehabilitara el RLOTT en su redacción anterior a 2009 ni la mencionada Orden de 2008.

4º. La restauración efectiva del límite de licencias VTC, con relación a las licencias de taxi, no se hizo efectiva sino con la entrada en vigor de la reforma del RLOTT de 2015 que, como ya vimos, fijó directamente la tradicional limitación de 1/30 licencias de aquellas por estas últimas.

5°. *La consecuencia de los anteriores criterios es que desde la reforma de la LOTT de 2009 e incluso con la reforma de 2013, no existía límite alguno para la concesión de licencias de VTC y las peticiones debían ser otorgadas hasta la entrada en vigor del RLOTT de 2015, todo ello conforme al criterio establecido por esta Jurisdicción”.*

En este sentido, la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2017 rechazó la pretendida vigencia de las limitaciones que se habían establecido de las licencias VTC, concluyendo, después de una exhaustiva argumentación, que

“... Así las cosas, no cabe aceptar que los artículos 181.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres aprobado por Real Decreto 1211/1990 y 14.1 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, hayan renacido y vuelvan a ser de aplicación a raíz de la nueva redacción dada al artículo 48.2 LOTT, redactado por Ley 9/2013, de 4 de julio, pues las limitaciones y restricciones establecidas en tales preceptos reglamentarios no se ajustan a las pautas y criterios establecidos en las normas de rango legal a las que acabamos de referirnos, lo que, por lo demás, no debe extrañar habida cuenta que tanto el Real Decreto 1211/1990 como la Orden FOM/36/2008 son anteriores en el tiempo a esas normas legales que deben ser tomadas en consideración para llevar a cabo el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 48.2 LOTT redactado por Ley 9/2013”.

La adaptación reglamentaria al nuevo texto de la LOTT de 2013 se realizó, finalmente, por el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, para adaptarlo a la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los

Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

En esta reforma reglamentaria se modifica el artículo 181, en cuyo párrafo tercero se dispone:

“En ejecución de lo que se dispone en el artículo 48.2 de la LOTT, cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en una comunidad autónoma o en alguno de los municipios que la integran, el órgano competente podrá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor a fin de mantener el adecuado equilibrio entre la oferta de ambas modalidades de transporte en su territorio.

Se entenderá en todo caso que se produce una situación de desequilibrio, y en consecuencia procederá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, cuando la relación entre el número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma en que pretendan domiciliarse y el de las de transporte público de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en ese mismo territorio sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas”.

Como pone de manifiesto el Tribunal Supremo en la Sentencia nº 1352/2021, *“en aplicación de lo establecido en el artículo 48 de la LOTT en la reforma de 2013, se establece el límite de licencias VTC en el porcentaje ya establecido en la Orden de 2008 y que había quedado derogada tácitamente con la reforma de la mencionada Ley en 2009, no obstante lo cual dicha Orden de 2008 se modifica por Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre, entre cuya reforma está la nueva redacción del artículo 14.1º, precisamente el que había establecido*

originariamente la proporción de 1/30 licencias de VTC por licencias de taxi”.

Tras esta nueva reforma, dice la Sentencia nº 1352/2021, se deniegan por las Comunidades Autónomas las peticiones de licencias VTC por encima de dicho porcentaje.

4.- Tercera modificación de la LOTT: Real Decreto-Ley 3/2018, de 20 de abril, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

El Real Decreto-Ley 3/2018 vuelve a reformar la LOTT, en concreto el artículo 48, al que se añade un nuevo párrafo, el tercero, con el siguiente tenor:

“3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el punto anterior, a fin de mantener el adecuado equilibrio entre la oferta de ambas modalidades de transporte, procederá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor cuando la proporción entre el número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma en que pretendan domiciliarse y el de las de transporte de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en ese mismo territorio sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas.

No obstante, aquellas comunidades autónomas que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, podrán modificar la regla de proporcionalidad señalada en el párrafo anterior, siempre que la que apliquen sea menos restrictiva que esa”.

Según la STS 1352/2021, se impone a nivel legal la mencionada proporción entre las licencias VTC y de Taxis que ya se había

establecido en el Reglamento reformado en 2015. En la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley se justifica, tanto la reforma como la necesidad de la urgencia, a los efectos del rango normativo en que se realiza, afirmando que *“se está produciendo un incremento exponencial del número de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, que no pudo ser inicialmente previsto por las Administraciones competentes, que comienza a afectar de manera inmediata y significativa a la prestación de otras modalidades de transporte y, muy especialmente, a los servicios prestados por los taxis en el ámbito urbano, los cuales, dada la consideración de servicios de interés público fundamental que tradicionalmente les viene atribuyendo en ese ámbito la reglamentación local y autonómica que les resulta de aplicación, se encuentran fuertemente regulados, con consecuencias que no sólo están generando una situación de conflicto entre los dos sectores profesionales afectados sino que amenazan con tener repercusiones sobre los propios usuarios de los servicios.*

Según la Exposición de motivos, se trata de dar la mayor seguridad jurídica posible acerca de las reglas aplicables al efecto porque, *“de continuar aumentando sin límite el número de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor podría llegar a peligrar la efectividad de las políticas locales destinadas a racionalizar la prestación al público de servicios de transporte en vehículos de turismo en el ámbito urbano y metropolitano”.*

Así mismo, el Real Decreto-Ley acomete una importante modificación del artículo 91 de la LOTT, en concreto, en su párrafo segundo, al establecer:

“2. Sin perjuicio de que, conforme a lo dispuesto en el punto anterior, las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor habilitan para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio, los

vehículos que desarrollen esa actividad deberán ser utilizados habitualmente en la prestación de servicios destinados a atender necesidades relacionadas con el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización en que se amparan.

En todo caso, se entenderá que un vehículo no ha sido utilizado habitualmente en la prestación de servicios destinados a atender necesidades relacionadas con el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentra domiciliada la autorización en que se ampara, cuando el veinte por ciento o más de los servicios realizados con ese vehículo dentro de un período de tres meses no haya discurrido, ni siquiera parcialmente, por dicho territorio”.

5.- Cuarta modificación: Real Decreto Ley 13/2018, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

Esta nueva modificación, además de dar nueva redacción al artículo 91 de la LOTT, introduce un régimen transitorio. El artículo 91 queda redactado:

“1. Las autorizaciones de transporte público habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio.

Por excepción, las autorizaciones de transporte de viajeros en vehículos de turismo y las de arrendamiento de vehículos con conductor, que habilitarán exclusivamente para realizar transporte interurbano de viajeros. A estos efectos, se considerará que un transporte es interurbano cuando su recorrido rebase el territorio de un único término municipal o zona de prestación conjunta de

servicios de transporte público urbano así definida por el órgano competente para ello.

2. Los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor deberán iniciarse en el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentre domiciliada la correspondiente autorización. A tal efecto, se entenderá que el origen o inicio del transporte se produce en el lugar en que son recogidos los pasajeros de forma efectiva.

Se establecen las siguientes salvedades a esa obligación de inicio en la comunidad autónoma:

1.º Para los servicios de recogida de viajeros en puertos y aeropuertos que hayan sido previa y expresamente contratados, que podrán ser prestados al amparo de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor domiciliadas en comunidades autónomas distintas a aquella en que se ubica el puerto o aeropuerto, siempre que el destino de tales servicios se encuentre en el territorio de la comunidad autónoma en que esté domiciliada la autorización.

2.º Para los casos en que las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor domiciliadas en una comunidad autónoma no basten para atender un aumento coyuntural de la demanda de esta clase de servicios en su territorio. A tal efecto, el órgano competente en materia de transporte interurbano podrá establecer, previo informe de los municipios afectados, un régimen específico que permita a los vehículos amparados en autorizaciones de arrendamiento con conductor domiciliadas en otras comunidades autónomas realizar temporalmente servicios con origen en todo su territorio o en determinados puntos de éste”.

Esta nueva modificación, según la STS 1352/2021, en realidad viene a completar el Real Decreto Ley anterior, introduciendo un

régimen transitorio que en aquél no se establecía para las reformas que incorporaba a la Ley. Así lo pone de manifiesto su misma Exposición de Motivos, en la que se declara, como justificación de la norma de urgencia:

“En los meses transcurridos desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, se ha puesto de manifiesto que las medidas que contemplaba no eran suficientes para atender los problemas de movilidad, congestión de tráfico y medioambientales que el elevado incremento de la oferta de transporte urbano en vehículos de turismo está ocasionando en los principales núcleos urbanos de nuestro país. Igualmente, el rápido crecimiento de esta modalidad de transporte puede dar lugar a un desequilibrio entre oferta y demanda de transporte en vehículos de turismo que provoque un deterioro general de los servicios, en perjuicio de los viajeros. Ello pone de manifiesto la necesidad de que, progresivamente, las regulaciones aplicables al taxi y el arrendamiento con conductor vayan aproximándose en la medida en que ello contribuya a un tratamiento armónico de las dos modalidades de transporte de viajeros en vehículos de turismo. Esto constituye, por una parte, la razón de este Real Decreto-ley y, por otra, aconsejaría que, en paralelo, se avanzase en la revisión de aquellas normas aplicables al sector del taxi que entrañan rigideces que dificulten su competitividad.

(...)

Para garantizar el adecuado equilibrio entre la nueva regulación y los derechos existentes en el momento de la entrada en vigor de este real decreto-ley, y como compensación por los perjuicios que la nueva definición del ámbito territorial de las autorizaciones pueda ocasionar a los titulares de las otorgadas con arreglo a la normativa anterior, se les concede un plazo de cuatro años durante el que éstos

podrán continuar prestando servicios en el ámbito urbano. Con base en los datos y valoraciones de que dispone la Administración, se estima que ese plazo debería ser suficiente para compensar tales perjuicios, si bien se admite además que, en determinados casos debidamente justificados, pueda ampliarse dicho plazo. A tal fin, y para calcular en cada caso el período de recuperación de la inversión, se ha considerado adecuado tomar como referencia la fórmula prevista en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española”.

Para cumplir este objetivo, se introduce la disposición transitoria única que, con el título, *“autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor existentes a la entrada en vigor de este real decreto-ley o cuyas solicitudes estuvieran pendientes de resolverse”* establece un régimen transitorio mediante el cual, en el plazo de cuatro años desde la entrada en vigor del Real Decreto Ley (el día de su publicación, el 29 de septiembre de 2018), continuarán prestando servicios los titulares de licencias VTC, con las condiciones que se imponen en dicha norma; prolongación de la vigencia de dichas licencias que, conforme se establece en el párrafo segundo, *“tienen, para todos los afectados, el carácter de indemnización por todos los conceptos relacionados con las modificaciones introducidas en este real decreto-ley y, en particular, por la nueva delimitación del ámbito territorial de dichas autorizaciones conforme al artículo 91 de la LOTT”*.

Finalmente, resulta de interés destacar la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 8 de junio de 2023 (Asunto C-50/21 Prestige and Limousine S.L. contra Área Metropolitana de Barcelona (AMB) y otros) que declara, en relación con la validez de una normativa del AMB que exige la obtención de una licencia para prestar servicios de VTC en la conurbación de Barcelona y limita el número de

licencias de servicios de VTC a una por cada treinta licencias de taxi otorgadas para dicha conurbación:

“ 1) El artículo 107 TFUE, apartado 1, no se opone a una normativa, aplicable a una conurbación, que establece, por un lado, que para ejercer la actividad de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor en esa conurbación se exige una autorización específica, que se añade a la autorización nacional requerida para la prestación de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor urbanos e interurbanos, y, por otro lado, que el número de licencias de tales servicios se limita a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación, siempre que estas medidas no impliquen comprometer fondos estatales en el sentido de la citada disposición.

2) El artículo 49 TFUE no se opone a una normativa, aplicable en una conurbación, que establece que para ejercer la actividad de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor en esa conurbación se exige una autorización específica, que se añade a la autorización nacional requerida para la prestación de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor urbanos e interurbanos, cuando esa autorización específica se base en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, que excluyen cualquier arbitrariedad y no se solapan con los controles ya efectuados en el marco del procedimiento de autorización nacional, sino que responden a necesidades particulares de esa conurbación.

3) El artículo 49 TFUE se opone a una normativa, aplicable en una conurbación, que establece una limitación del número de licencias de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación, cuando no se haya acreditado ni que esa medida

sea apropiada para garantizar, de forma congruente y sistemática, la consecución de los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público de tal conurbación, así como de protección de su medio ambiente, ni que la citada medida no va más allá de lo necesario para alcanzar esos objetivos”.

Con posterioridad a la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2021, la normativa ha vuelto a modificarse, afectando a la materia de los VTC y a los taxis por el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Entre sus novedades, el Real Decreto-Ley declara el transporte de viajeros en taxi servicio de interés público, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas para establecer otra regulación. Además.

Descrita la evolución normativa estatal y de su jurisprudencia, resulta necesario hacer referencia a la competencia y la normativa de la Comunidad de Madrid en materia de Transportes. Sobre esta cuestión tuvo ocasión de pronunciarse nuestro Dictamen 381/18, de 6 de septiembre, emitido en respuesta a una consulta facultativa planteada por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, relativa a la competencia de la Comunidad de Madrid para regular condiciones de prestación de los servicios de transporte discrecional de viajeros realizados por vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor (VTC) al amparo de una autorización de ámbito nacional,

cuando dicho transporte se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid.

Como indicaba el citado dictamen, la Comunidad de Madrid asumió en el artículo 26.1.6 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, la competencia exclusiva sobre los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su territorio y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.

El apartado segundo delimita las potestades que en relación a dicha materia corresponden a la Comunidad de Madrid, señalando al respecto que *“En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad de Madrid la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva que se ejercerán respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución Española”*.

En desarrollo de dicho precepto, la Comunidad de Madrid ha aprobado la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid y la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos, y ha regulado los distintivos identificativos de los vehículos dedicados al arrendamiento de vehículos con conductor cuya autorización se encuentre domiciliada en la Comunidad de Madrid mediante Decreto 101/2016, de 18 de octubre.

La citada Ley 20/1998, solo regulaba el transporte de viajeros en vehículos turismo, porque, como ha quedado expuesto, al tiempo de su aprobación, el arrendamiento de vehículos con conductor no tenía la consideración en la LOTT, de transporte discrecional de viajeros. En efecto, la figura del arrendamiento de vehículos con conductor en la Comunidad de Madrid se introdujo por la Ley 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid.

En el citado Dictamen 381/18 se concluyó que, a la vista de la normativa y doctrina constitucional vigente en ese momento y examinada, *“la Comunidad de Madrid carece de competencia para regular condiciones de prestación de los servicios de transporte discrecional de viajeros realizados por vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor (VTC) al amparo de una autorización de ámbito nacional cuando dicho transporte se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid”*.

Tras el análisis de la normativa y jurisprudencia sobre la materia, es posible pronunciarse sobre los otros dos requisitos que deben concurrir para reconocer la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración pues, como se ha indicado anteriormente, no consideramos acreditada la existencia de los daños alegados por los reclamantes.

Los reclamantes consideran que la Comunidad de Madrid o el Ayuntamiento de Madrid les han de indemnizar, de forma solidaria, porque desde el año 2009, no adoptaron medidas que protegieran al sector del taxi y que habrían evitado la proliferación de las licencias de VTC y que esa inactividad les ha ocasionado un daño que no tienen obligación de soportar, al ser antijurídico.

En primer lugar, debemos destacar que, como ha quedado expuesto, el incremento de las licencias de VTC y consiguiente perjuicio al sector del taxi no ha sido causado por la Comunidad de Madrid ni por el Ayuntamiento de Madrid.

En efecto, desde la entrada en vigor de la Ley 25/2009, que eliminó la limitación de la proporción de 1/30 de la Orden de 2008 y hasta la entrada en vigor del Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, en el que se recuperó dicha limitación, la Comunidad de Madrid estaba obligada a conceder las licencias VTC. En una primera fase, hasta la

entrada en vigor de la Ley 9/2013, sin resquicio legal o reglamentario alguno para rechazarlas, pues la normativa era clara al respecto. En una segunda fase, desde la entrada en vigor de la Ley 9/2013, las denegó amparándose en la aplicación del artículo 181.2 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1211/1990 y del artículo 14.1 de la Orden FOM/30/2008, de 9 de enero, interpretación que fue rechazada por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 13 de noviembre de 2107.

Reprochan los reclamantes que, ante dicha situación, estas administraciones no adoptaron medidas para liberalizar al sector del taxi, lo que habría evitado la proliferación de las licencias VTC.

Argumento que debe ser rechazado porque, como esta Comisión Jurídica Asesora tuvo ocasión de pronunciarse en el Dictamen 550/19, de 19 de diciembre, a propósito de las omisiones tanto del legislador como del titular de la potestad reglamentaria, hay que tener en cuenta las sentencias del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2015 (rec. 120/2013) y 15 de octubre de 2019 (rec. 427/2018) que recuerdan la doctrina fijada en la sentencia de 5 de diciembre de 2013 (rec. 5886/2009) en cuanto a que:

“(...) la impugnación de omisiones normativas, aunque de carácter reglamentario, que su control jurisdiccional es de carácter restrictivo, por la vinculación de la potestad reglamentaria con la función constitucional de dirección política del Gobierno, reconocida en el artículo 97 de la CE, lo que dificulta que el autor del reglamento pueda ser forzado por los Tribunales a ejercer la potestad reglamentaria en un sentido predeterminado. Por ello, limitamos la declaración jurisdiccional de invalidez de una norma reglamentaria por razón de una omisión, cuando la misma sea considerada un incumplimiento de una obligación expresamente prevista por la ley, la Constitución o el Derecho comunitario, o cuando esa omisión o

silencio reglamentario suponga la creación implícita de una situación jurídica contraria al ordenamiento jurídico”.

Para la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2019 (rec. 21/2018) no es factible obligar al titular de la potestad reglamentaria a ejercer dicha potestad salvo que exista norma que obligue en derecho a acometer esa iniciativa o un vacío normativo en cuanto una ausencia de regulación, constitutiva de una infracción constitucional”.

En el presente caso, no puede considerarse vulnerada la obligación de legislar, porque ya existía una normativa en la materia, el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio.

Por otro lado, conviene recordar que el artículo 107 TFUE prohíbe, al considerarlas incompatibles con el mercado interior, *“en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones”.*

En este mismo sentido, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, debe ser también tenida en cuenta. Resulta de interés al respecto, lo declarado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2018 que, al examinar los parámetros de legalidad del Real Decreto 1057/2015 declara:

“Desde una perspectiva general, porque una disposición reglamentaria ha de respetar toda norma de rango superior y por tanto, en principio, todas las leyes que puedan afectarle, y no sólo aquélla de la que sea directo desarrollo. En este sentido, la prevalente relación entre una disposición reglamentaria y la ley que

desarrolla no excluye la necesidad de que el reglamento no incurra en vulneraciones de otras normas del ordenamiento de rango superior que puedan incidir en la materia regulada. En este caso, además, ha de tenerse en cuenta que la LGUM se dicta inmediatamente después de la Ley 9/2013, que modificó la LOTT y determinó la necesidad de las modificaciones reglamentarias ahora impugnadas, y que, como luego veremos, la propia LGUM, norma posterior, hace expresa referencia a su incidencia en el sector de los transportes. El legislador era por tanto perfectamente consciente de las repercusiones de la LGUM sobre la Ley sectorial en materia de transportes.

En el presente asunto, la invocación como parámetro de legalidad de la LGUM tiene un especial interés por el carácter transversal de la misma. En efecto, no puede aducirse su desplazamiento por razón del criterio norma general versus norma especial -que lo sería la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres- puesto que la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado tiene como finalidad específica y expresamente declarada precisamente la de incidir en la interpretación y aplicación de las normas sectoriales sobre las que se proyecta, efecto transversal sin el cual en puridad carecería de eficacia normativa. Así, en el preámbulo de la Ley se dice taxativamente que "todas las Administraciones Públicas observarán los principios recogidos en esta Ley, en todos sus actos y disposiciones y para todas las actividades económicas, y especialmente en aquellas actividades que, bien por su carácter estratégico (telecomunicaciones, energía, transportes) bien por su potencial para la dinamización y el crecimiento económico (distribución comercial, turismo, construcción, industrias creativas y culturales, alimentación, sector inmobiliario, infraestructuras) resultan de especial relevancia para la economía". De nuevo hay que reiterar que otra cosa es el preciso efecto de la misma sobre una concreta regulación sectorial, pero está fuera de duda la

aplicabilidad de la LGUM al presente litigio en el sentido de que es preciso examinar las alegaciones de ilegalidad del Real Decreto impugnado basadas en la supuesta vulneración de dicha Ley”.

Resulta de interés, en esta última sentencia, el resumen del estado de la cuestión que realiza:

“Posición de la Sala. Esta Sala acepta en lo esencial el planteamiento de la Administración y considera que el presente recurso ha de resolverse a partir de las siguientes premisas:

- El servicio de taxis está concebido en la actualidad como una modalidad de transporte urbano mediante vehículos de turismo que constituye un servicio de interés público y respecto al que las administraciones responsables tratan de garantizar unos determinados niveles de calidad, seguridad y accesibilidad. En consecuencia, está sometido a una intensa regulación (que incluye la contingentación de licencias y el establecimiento de tarifas reguladas) destinada a asegurar dichas características.

- El mantenimiento de un servicio de transporte urbano semejante es un objetivo legítimo de los poderes públicos, cuyo aseguramiento puede considerarse una razón imperiosa de interés general que justifica medidas regulatorias respecto a servicios análogos en el mismo segmento del mercado, a pesar de que tales medidas afecten a la competencia y a la libertad de establecimiento, siempre que las concretas medidas adoptadas sean necesarias y proporcionadas.

- Por último, estando concebido y regulado el servicio de taxis de la manera antedicha y siendo así que el servicio de taxis y el de VTC constituyen dos formas de transporte urbano que hoy en día compiten directamente en el mismo mercado y que prestan un servicio semejante, el objetivo de mantener un equilibrio entre las dos

modalidades de transporte urbano aparece como una forma de garantizar el mantenimiento del servicio de taxis como un servicio de interés general y, por tanto, amparado en la razón imperiosa de interés general de asegurar el modelo de transporte urbano antes señalado.

Tales premisas requieren fundamentar que la calificación de dicho objetivo como razón imperiosa de interés general no resulta contraria, no tanto directamente a la regulación comunitaria sobre transporte, dado que dicha materia de transportes queda fuera de la Directiva de Servicios, cuanto a las premisas de la LGUM, las cuales sí responden a la orientación de dicha Directiva. En efecto, el artículo 5 de esta Ley -cuya aplicabilidad a la materia ya hemos fundamentado- requiere a los poderes públicos que justifiquen los límites al acceso a una actividad económica o a su ejercicio, o la exigencia de requisitos para su desarrollo, en que sean necesarios para la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley de acceso a las actividades de servicio. Además, las limitaciones y requisitos que pudieran establecerse han de ser proporcionados y los menos restrictivos o distorsionadores para la actividad económica”.

Por tanto, la finalidad de cualquier norma ha de ser lograr el objetivo de mantener un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano, pero no la eliminación de una de ellas.

Con este propósito, la Comunidad de Madrid modificó el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, aprobado por el Decreto 74/2005, de 28 de julio con el Decreto 35/2019, de 9 de abril y, por último, con el Decreto 271/23, de 20 de diciembre.

Asimismo, y tras los diversos cambios normativos en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, con el Real Decreto-ley

13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento con conductor, que posibilitaron la aprobación de la Ley 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, se ha aprobado el Decreto 5/2024, de 10 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrolla la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

De lo anteriormente expuesto resulta que no ha existido inactividad alguna de la Administración de la Comunidad de Madrid en relación con los daños reclamados por los interesados.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2021 en su Fundamento Jurídico Quinto, *“que la interpretación que hicieron las Comunidades Autónomas –no la Administración General del Estado-, al denegar las licencias VTC con fundamento en que el Reglamento había mantenido su vigencia y, por tanto, la Orden 2008, no puede resultar carente de razonabilidad, al margen de su legalidad, lo cual despeja la imputación del daño que se pretende”*. Por tanto, al tratarse de una interpretación razonada razonable, aunque haya sido anulada por las sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa, excluye la antijuridicidad del daño.

Finalmente, en relación con la alegada desigualdad en la regulación de las VTC y el taxi, conviene tener en cuenta la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 88/2024, de 5 de junio que, en relación con la Ley 5/2022 dice:

“Con carácter previo al análisis de este motivo de inconstitucionalidad, debemos recordar que el arrendamiento de vehículos con conductor y el taxi son dos medios de transporte que coinciden en el mismo segmento de transporte urbano discrecional de viajeros pero que en el ordenamiento jurídico español son modalidades diferentes. El diferente régimen jurídico entre ambas modalidades de transporte se establece en la Ley de ordenación de los transportes terrestres, que diferencia entre el transporte de viajeros en vehículos de turismo y el arrendamiento de vehículos con conductor (artículos 91 y 99). Entre las diferencias que establece se encuentra la consideración del transporte de viajeros en taxi como servicio de interés público. Conforme a lo dispuesto en el artículo 151 del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, anteriormente citado, “[e]l transporte de viajeros en taxi, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas para establecer otra regulación, tiene la consideración de servicio de interés público”, lo que comporta, como establece el citado precepto, que “los instrumentos de planificación y ejecución de políticas públicas que se lleven a cabo por las administraciones competentes deberán garantizar la prestación de un servicio de calidad para todos los usuarios, no discriminatorio y con una cobertura de prestación suficiente en todo el territorio, mediante la adopción de las medidas que determinen y delimiten la naturaleza, duración y alcance de las obligaciones correspondientes”. Dicho carácter de servicio de interés público, propio del taxi, no concurre en la modalidad de transporte de arrendamiento de vehículos con conductor.”

c) Conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, el principio de igualdad en la ley es vulnerado cuando se produce un trato desigual carente de justificación objetiva y razonable por parte del poder público, pero “[l]a sola enunciación del contenido de este principio pone de manifiesto la necesidad de que, quien alegue la infracción del artículo 14 CE, en cuanto consagra el derecho a la igualdad, aporte para fundar su

alegación un término de comparación válido, del que se desprenda con claridad la desigualdad denunciada, porque la infracción del derecho a la igualdad no puede valorarse aisladamente. Como derecho relacional, su infracción requiere inexcusablemente como presupuesto la existencia de una diferencia de trato entre situaciones sustancialmente iguales, cuya razonabilidad o no deberá valorarse con posterioridad. Y esta diferencia de trato es, por lo tanto, un extremo que debe ser adecuadamente puesto de manifiesto por el interesado" (STC 106/ 1994, de 11 de abril, FJ 2)».

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

CONCLUSIÓN

Sin perjuicio de la falta de legitimación activa de algunos de los reclamantes identificados en la consideración jurídica segunda de este dictamen, procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada, 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, al no concurrir los requisitos necesarios para su reconocimiento.

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 12 de septiembre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 519/24

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid