

Dictamen n.º: **700/24**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **07.11.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 7 de noviembre 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 93 interesados más, por los supuestos daños y perjuicios sufridos por la actuación de la Comunidad de Madrid en el otorgamiento de autorizaciones y renovaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado en el registro de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras el día 2 de diciembre de 2022, los interesados antes citados, representados por abogado, formulan reclamación de responsabilidad patrimonial por los supuestos daños y perjuicios sufridos por la actuación de la Comunidad de Madrid en el otorgamiento de autorizaciones y renovaciones de arrendamiento de vehículos con conductor (en adelante, VTC).

Según el escrito de reclamación, la Comunidad de Madrid es la Administración Pública competente para el otorgamiento y renovación tanto de la autorización para transporte público de viajeros en taxi (VT), necesaria para dedicarse al servicio interurbano de taxi, como de la autorización de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC), necesaria para llevar a cabo la actividad de arrendamiento de vehículo con conductor en turismo y refiere una conducta arbitraria de esta administración porque, en el caso de los VT se exige siempre el cumplimiento de unos requisitos y, en cambio, para los VTC, con una regulación legal que, argumentan los reclamantes es más laxa, *“se han otorgado y se están renovando autorizaciones que no cumplen los requisitos exigidos, ignorando la legislación aplicable”*. Alega que *“la CAM no hace una correcta comprobación y control de los requisitos en relación con las autorizaciones de VTC que se otorgan y/o que han sido otorgadas”*.

Solicitan *“que se proceda a la regularización de los requisitos contemplados para el otorgamiento y visado de la autorización VTC; esto es, que se hagan constar y cumplir todos los requisitos legalmente contemplados, esto es: (i) disponer de la ITV del vehículo en vigor; (ii) disponer de un seguro de responsabilidad civil adecuado; y (iii) que el vehículo tenga la clasificación correcta (10.41 y A 02) tanto en la ficha técnica de inspección como en el permiso de circulación, constando en éste último la condición de vehículo de alquiler con conductor”*.

Reclaman, además, que *“se inicie el procedimiento administrativo correspondiente para proceder a la comprobación de las autorizaciones otorgadas y renovadas en el período comprendido entre 2013 y la actualidad, constatando que se cumplen los anteriores requisitos y, de no ser así, proceder a requerir su cumplimiento y, de no hacerse, revocar la autorización otorgada o renovada”*.

Finalmente, piden que *“se les reconozca el derecho a una indemnización -cuyo importe se concretará cuando se disponga del informe*

pericial correspondiente- a cada uno de los taxistas que presentan esta instancia genérica, en atención al número de licencias que posean cada uno de ellos, en concepto de resarcimiento del perjuicio económico causado por el irregular funcionamiento de la Administración pública”.

Acompañan su escrito con copia de las escrituras de poder otorgadas por los interesados a favor del abogado firmante del escrito de reclamación; información general sobre los requisitos exigidos por la Comunidad de Madrid para autorizar los VT y los VTC; Auto del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 2022, por el que se acordaba formular al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 14 de febrero de 2018.

Con fecha 23 de diciembre de 2022, el representante de los reclamantes presenta documenta adicional como complemento del escrito de inicio del procedimiento en la que adjunta un informe pericial de valoración de los daños y perjuicios que ha supuesto el irregular funcionamiento de la Comunidad de Madrid para los taxistas y que cuantifica en 187.791 euros por cada licencia de taxi; un informe de un investigador privado *“en el que se demuestra que la mayoría de los conductores de VTC de la Comunidad de Madrid utilizan vehículos de alquiler sin conductor para el desarrollo de su trabajo, hecho prohibido por normativa, y en el que se concluye que los resultados obtenidos son claros y avalan los argumentos expuestos por esta parte en la petición genérica inicial: efectivamente, existe un irregular proceder en el otorgamiento y control por parte de la CAM de las autorizaciones VTC, generando un claro contexto de inseguridad en las carreteras de su territorio”*; 61 informes de la Dirección General de Tráfico, en relación con la autorización VTC vinculada a la matrícula en el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y en los que los vehículos aparecen como *“PUBL-Alquiler sin conductor”* y no como, a juicio de los reclamantes deberían estar: *“10.41 Alquiler con conductor”*; informes de la DGT y documentación

relativa a los seguros de los vehículos; denuncias formuladas ante hechos que podrían ser constitutivos de infracción por parte de vehículos con autorización VTC y, finalmente, información relativa a diversos contratos públicos de la Comunidad de Madrid, firmados con distintas empresas VTC para realizar servicios de movilidad por medio de vehículos con conductor.

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 24 de enero de 2023, la subdirectora general de Transportes y Movilidad emite informe en el que concluye:

«En consecuencia, hay que señalar, que no queda acreditado que los hechos denunciados sean causa de ningún perjuicio económico causados por esta Dirección General, ya que está expresamente contemplado por la normativa vigente en materia de transportes que los titulares de autorizaciones VTC puedan tener adscritos a las mismas vehículos de los que disponen en virtud de un título de arrendamiento ordinario, y que, en aplicación de la propia normativa de tráfico e industria, conste en el permiso de circulación de dichos vehículos el “Servicio” de ASC, que es el servicio al que lo destina su titular, esto es, la empresa arrendadora, y la “Clasificación” en ficha técnica determinada por el órgano competente para regular la inspección técnica de los vehículos».

Tras la incorporación del anterior informe se concedió el trámite de audiencia a los reclamantes y mediante escrito presentado el día 9 de febrero de 2024, los mismos reiteran su petición de responsabilidad patrimonial y ponen de manifiesto haber interpuesto un recurso de alzada contra la desestimación presunta de su reclamación, así como, ante la

desestimación por silencio administrativo del mismo, de recurso contencioso-Administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Con fecha 16 de febrero de 2024, se solicita a la Dirección General de Transportes, copia del recurso de alzada interpuesto, así como la documentación que acompañaban con el mismo.

Con fecha 9 de abril de 2024, se requiere a los reclamantes para que justifiquen dicha titularidad, a la vista de lo manifestado por el dictamen 148/24, de 21 de marzo, en una reclamación similar, en el que se indicó que procedía la retroacción del procedimiento para que los interesados de dicha reclamación acreditaran la titularidad de las licencias de auto-taxi.

El día 17 de julio de 2024, el instructor del procedimiento requiere al representante de los reclamantes para que presenten la acreditación de la titularidad de las licencias de auto-taxi de los reclamantes.

Con fecha 25 de julio de 2024, el representante de los reclamantes presenta escrito con el que adjunta copia de 94 licencias de auto-taxi.

Con fecha 30 de septiembre de 2024, la Subdirección General de Régimen Jurídico elabora informe propuesta de resolución que inadmite la reclamación de tres interesados, por no quedar acreditada su condición de titulares de licencia de auto-taxi y, en relación con el resto de reclamante, desestima la reclamación presentada al considerar no acreditada la realidad de los daños alegados ni existir daño antijurídico alguno.

TERCERO.- El 7 de octubre de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora la solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial mencionada

en el encabezamiento. La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 7 de noviembre 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 94 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 el control de la aplicación de la normativa VTC. Tras haber sido requeridos por la Administración para que acreditaran la titularidad de las licencias, el representante de los reclamantes presentó el día 25 de julio de 2024 documentación acreditativa a 94 licencias de auto-taxi.

Como indica el informe-propuesta de resolución, tres interesados 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 de la Comunidad de Madrid por la falta de adopción de medidas de control y sanción en la aplicación de la normativa de los VTC.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta, como hace la propuesta de resolución, la distinción entre las competencias en materia de transportes y la competencia en materia de circulación de vehículos y tráfico. En este sentido, no cabe, como solicitan los reclamantes, que la Comunidad de Madrid como órgano meramente gestor, examine la documentación que habilita al vehículo a circular, como por ejemplo su permiso de circulación, o todo lo relativo a la correspondiente Inspección Técnica de este, cuestiones que en caso de no ser acordes a la legalidad vigente darían lugar a la imposición de sanciones por los órganos competentes en dicha materia a través de la tramitación de los procedimientos correspondientes.

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 han sufrido daños en un período de tiempo comprendido entre 2013 a 2022, fecha de interposición de la reclamación, por la repercusión de la facturación realizada por los taxistas reclamante, por el exceso de licencias VTC trabajando con las licencias de taxi y por la tendencia devaluatoria del importe del traspaso de una licencia entre taxistas entre los años 2013 a 2022, así como por el *«efecto del concepto de “habitualidad”, por convivir VTC de otras C. Autónomas con taxistas»*. Sostienen, por tanto, que se trataría de un daño continuado.

El informe propuesta considera en cambio que, al no tratarse de un daño continuado, solo es posible reclamar los daños sufridos en el último año inmediato a la interposición de la reclamación.

Conviene destacar, como ya puso de manifiesto esta Comisión Jurídica Asesora en su dictamen 519/24, de 12 de septiembre, en relación con el análisis de la distinción entre daños permanentes y daños continuados, y su posible prescripción, 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.

En efecto, la falta de especificación de los actos concretos de la Administración causantes de los daños, impiden conocer las fechas de los mismos, así como los posibles daños sufridos. Conviene tener en cuenta, además, que algunas de las licencias han sido concedidas en los años 2016, 2018, 2019, 2020, 2021 e, incluso 2022, por lo que no es posible

reclamar en estos casos, por daños sufridos desde el año 2013. Por esta razón, parece más adecuado atender a los posibles daños sufridos en el último año, como atiende la propuesta de resolución.

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, 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 de 187.791 euros por cada licencia de auto-taxi, cantidad resultante de la suma de 115.759 euros por el efecto de la repercusión de la facturación realizada por el exceso de licencias VTC trabajando conjuntamente con las licencias de taxi en la C.A.M., para los años 2013 a 2022, de forma individualizada por taxista; 70.986 euros por efecto de la tendencia devaluatoria del importe del traspaso de una licencia entre taxistas años 2013 a 2022 y, finalmente, 1.046 euros por el efecto del concepto de *“habitualidad”*, por convivir VTC de otras comunidades autónomas con taxistas.

Aportan, para acreditar dicha cantidad un informe pericial que se ha realizado de forma genérica y abstracta, sin atender a la situación concreta de cada uno de los reclamantes y, en concreto, de la fecha de concesión de la licencia. Como se ha advertido anteriormente al analizar la prescripción, si bien es cierto que algunos de los reclamantes vienen ejerciendo su actividad con anterioridad al año 2013, en la documentación aportada por los reclamantes para acreditar la titularidad de sus licencias figuran algunas que han sido concedidas en los años 2016, 2018, 2019, 2020, 2021 e, incluso 2022, por lo que no es posible

reclamar por una cantidad abstracta que computa el ejercicio de la actividad de taxista desde 2013 y hasta 2022.

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 de la falta de control de la Comunidad de Madrid en el otorgamiento y renovación de las autorizaciones 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 porque, como ya tuvimos ocasión de pronunciarnos en el citado Dictamen 519/24, para analizar esta cuestión, es preciso tener en cuenta, la compleja situación normativa existente en la materia.

En efecto, en relación con esta materia, hay que tener presente la normativa estatal, toda vez que el artículo 149.1.21^a 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 ser 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 Sentencia del Tribunal Supremo 1352/2021, de 22 de noviembre (recurso 60/2020), 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 n.º 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:

1.º. 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.

2.º. 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.

3.º. 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.

4.º. 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.º. 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 n.º 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 n.º 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.

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 radicada 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 ha habido un irregular funcionamiento de la Comunidad de Madrid porque, *“teniendo en cuenta tanto los requisitos como la comprobación de los mismos, vemos que se recogen los requisitos que se han ido viendo en la legislación estatal de los*

arrendamientos de vehículos con conductor; no obstante, no se contemplan ciertos requisitos generales -o, pese a contemplarse, se obvian en el posterior control y visado de la autorización-: (i) no se contempla la necesidad de disponer de una póliza en vigor del seguro de responsabilidad civil por los daños que se causen con ocasión del transporte, con cobertura para la totalidad de las plazas del vehículo (como sí se contempla expresamente para las autorizaciones VT); y (ii) con respecto a la correcta categorización del vehículo, pese a contemplarse expresamente la necesidad de estar clasificado como 10.41, en la práctica tal requisito no se aplica y, es más, en los propios requisitos se contempla que debe constar como arrendamiento sin conductor en el caso de arrendamiento financiero ordinario”.

Pues bien, en la redacción vigente en el momento de interposición de la reclamación del artículo 99.4 LOTT (diciembre de 2022) se establecía 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”.*

Por su parte, la regulación reglamentaria de desarrollo contenida en el artículo 181 ROTT no establecía mención alguna a los requisitos que, según los reclamantes, eran exigibles para el otorgamiento de la correspondiente autorización VTC.

En este sentido, resulta necesario tener en cuenta que el artículo 54 LOTT disponía, en relación a las autorizaciones de transporte, que los solicitantes podrían disponer de los vehículos mediante propiedad, arrendamiento financiero o arrendamiento ordinario.

El artículo 38 ROTT establece que cuando el vehículo se disponga en arrendamiento ordinario, el titular de la autorización deberá acreditar

documentalmente la existencia del oportuno contrato con la empresa arrendadora.

En este mismo sentido, el artículo 10 de la Orden FOM 36/2008 de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre regula que *“la disposición efectiva de los vehículos exigidos en el artículo 181.2 del ROTT se acreditará mediante la presentación de los correspondientes permisos de circulación y, cuando éstos no se encuentren expedidos a nombre del titular de la autorización, del correspondiente contrato de arrendamiento”*.

Esta regulación resultaba de aplicación a la concesión y visado de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, sin que resulte posible, una interpretación y aplicación extensiva más allá de lo previsto legalmente, como pretenden los reclamantes.

Finalmente, en relación con la solicitud de inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial para que se proceda a regularizar los requisitos para el otorgamiento y visado de la autorización VTC, así como a la comprobación de autorizaciones otorgadas y renovadas para, en caso de que no cumplieran los correspondientes requisitos exigir su cumplimiento o, en su caso, la revocación y el reconocimiento del derecho de los reclamantes a una indemnización, es conveniente recordar que, como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, la acción de responsabilidad patrimonial no puede ser una vía alternativa para impugnar actos administrativos que se dejaron consentidos por no haber utilizado los cauces legalmente establecidos, como señala en ese sentido el Tribunal Supremo en su Sentencia de 19 de julio de 2011, (Rec. casación 4912/2007). En efecto, ya recogimos en nuestro dictamen 267/22, de 5 de mayo, la seguridad jurídica impide

que, a través de la vía de la responsabilidad patrimonial, se cuestione la legalidad del acto administrativo.

Por último, conviene recordar que, como ya se señaló en el dictamen 520/24, en relación con la alegada desigualdad en la regulación de las VTC y el taxi, hay que 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 tres de los reclamantes identificados en la propuesta de resolución, 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 y sus renovaciones, 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 7 de noviembre de 2024

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 700/24

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid