

## Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nº 7 de Málaga

Avda. Manuel Agustín Heredia, 16, 29001, Málaga. Tfno.: 951938460, Fax: 951939177, Correo electrónico: JContencioso.7.Malaga.jus@juntadeandalucia.es

N.I.G.: 2906745320190005810.

**Procedimiento: Procedimiento Ordinario 821/2019. Negociado: F**

**Actuación recurrida: (Organismo: AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA)**

**De:** [REDACTED]

**Procurador/a:** MARIA DEL CARMEN MORENO RASORES

**Letrado/a:** JOSE ANDRES DIEZ HERRERA

**Contra:** AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA

**Procurador/a:** JOSE MANUEL PAEZ GOMEZ

### SENTENCIA N.º 286/2024

En la ciudad de Málaga, en la fecha de su firma electrónica.

**D. José Luis Franco Llorente**, magistrado titular de este Juzgado, ha visto el recurso contencioso-administrativo número **821/2019**, interpuesto por [REDACTED] [REDACTED], representado por la procurado D.ª María del Carmen Moreno Rasores y defendido por su letrado/a, contra el **AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA**, representado por el procurador D. José Manuel Páez Gómez y defendido por el letrado de sus servicios jurídicos, [REDACTED]

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La representación de [REDACTED] interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio de la reclamación presentada el 3 de mayo de 2018 ante la Oficina Municipal del Taxi del Ayuntamiento de Málaga, [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

**SEGUNDO.-** El decreto 20 de octubre de 2020 acordó archivar provisionalmente el procedimiento a petición de ambas partes, que con posterioridad interesaron el alzamiento de la suspensión.

**TERCERO.-** El auto de 24 de febrero de 2022 acordó ampliar el recurso a la



resolución de la alcaldía de 17 de noviembre de 2021, que desestimó expresamente la reclamación del actor.

**CUARTO.-** En su escrito de demanda el actor interesaba el dictado de sentencia que declare la nulidad y/o anulabilidad de la resolución impugnada por no ser acorde a derecho, declarando la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración municipal por la retirada de la licencia municipal de taxi del demandante durante el periodo indicado y acuerde:

1. [REDACTED]

**QUINTO.-** Por diligencia se acordó dar traslado del escrito de demanda y del expediente administrativo al demandado, que interesó la desestimación del recurso.

**SEXTO.-** Fijada la cuantía del recurso se acordó su recibimiento a prueba; y una vez practicadas las que habían sido declaradas pertinentes se acordó dar traslado de las actuaciones a las partes para que presentaran escritos de conclusiones, declarándose los autos conclusos para sentencia mediante la providencia de 25 de octubre de 2023 .

**SÉPTIMO.-** El 2 de noviembre de 2023 se inició situación de incapacidad temporal de este magistrado, que se ha mantenido ininterrumpidamente hasta el 25 de noviembre de 2024.

**OCTAVO.-** [REDACTED]

**NOVENO.-** En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones legales esenciales a excepción del plazo para dictar sentencia, por la prolongación de situación de incapacidad temporal de este magistrado y la acumulación de asuntos pendientes de resolver.



A los que son de aplicación los siguientes

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

#### **PRIMERO.- OBJETO DEL RECURSO.**

[REDACTED]

La entidad local demandada opone que la anulación judicial de las resoluciones administrativas que revocaron su la licencia y rechazaron su transferencia no implica el derecho a ser indemnizado; y que el ahora recurrente transfirió la licencia, una vez recuperada, por una cantidad superior, por lo que no habría sufrido perjuicio económico.

#### **SEGUNDO.- NORMATIVA APLICABLE.**

El Decreto 35/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo establecía en su artículo 27.1 d):

*“Requisitos de las personas titulares*

*1. Las personas titulares de licencias de autotaxi deberán cumplir en todo momento a lo largo de la vigencia de la licencia los requisitos que se enumeran a continuación:...*

*d) Figurar inscritas y hallarse al corriente de sus obligaciones en el Régimen de la Seguridad Social que corresponda....”*

Y conforme a su Disposición Transitoria Tercera, apartado 2,

*“...las personas titulares de licencia que, a la entrada en vigor de este Decreto, no se hagan cargo de la explotación directa de la licencia prevista en el mismo por no reunir los requisitos previstos para la conducción del vehículo al no encontrarse de alta en el*



*Régimen de la Seguridad Social correspondiente regulado en el art. 27.1.d) del Reglamento que se aprueba por este Decreto, dispondrán de un plazo máximo de quince meses desde dicha entrada en vigor, bien para cumplir con dicha obligación, bien para transmitir la licencia conforme al art. 15 del Reglamento.”*

El Decreto 35/2012 entró en vigor el 13 de marzo de 2012, día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía 49/2012, de 12 de marzo de 2012 (Disposición Final Segunda)

### **TERCERO.- ANTECEDENTES DE INTERÉS.**

[Redacted content]

### **CUARTO.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.**

#### **A) CONSIDERACIONES GENERALES.**

El fundamento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, configurada inicialmente en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 (artículos 121 y 122) y en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 (artículos 40 y 41), adquirió relevancia constitucional en los artículos 9 y 106.2 de la Constitución de 1978, pasando a desarrollarse después en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Título X) y en el RD 429/1993, de 26 marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos



de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, y actualmente en los artículos 32 al 35 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), con las especialidades procedimentales contenidas en varios preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.abilidad patrimonial de la Administración se encontraba inicialmente en el ejercicio ilegal de sus potestades o en la actuación culposa de sus funcionarios, por lo que se configuraba con carácter subsidiario; pero actualmente, y sin perjuicio de admitir en algunos supuestos otro fundamento, se considera que si la actuación administrativa tiene por objeto beneficiar con mayor o menor intensidad a todos los ciudadanos, lo justo es que si con ello se causa algún perjuicio, éste se distribuya también entre todos, de forma que el dato objetivo de la causación de una lesión antijurídica por la actuación de la Administración constituye ahora el fundamento de su responsabilidad. La responsabilidad surge, por tanto, con el perjuicio que se causa, independientemente de que éste se haya debido a una actuación lícita o ilícita de los poderes públicos, y de quién haya sido concretamente su causante.

Son elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración los siguientes: 1º) la existencia de una lesión patrimonial (daño o perjuicio), en la doble modalidad de lucro cesante o daño emergente, que ha de ser real y efectivo, nunca potencial o futuro; 2º) la lesión como daño ilegítimo, que solo se produce cuando el afectado no hubiera tenido la obligación de soportarlo; 3º) la existencia de vinculación causal entre la lesión y el agente que la produce, es decir, entre el acto dañoso y la Administración, exigiéndose la prueba de la causa concreta que determina el daño o, lo que es lo mismo, de la conexión entre la actuación administrativa y el daño real ocasionado, y 4º) no es preciso exista culpa o negligencia, pues como ha declarado reiteradamente la Sala Tercera del Tribunal Supremo (así, en Sentencias 14 mayo, 4 junio, 2 julio, 27 septiembre, 7 noviembre y 19 noviembre 1994, 11, 25 y 28 febrero 1995, entre otras muchas), la responsabilidad patrimonial de la Administración se configura como una responsabilidad objetiva o por el resultado, en la que incluso es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos.

Según la STS de 28 de enero de 1986, lo que se pretende es que *«la colectividad representada por el Estado asuma la reparación de los daños individualizados que*



*produzca el funcionamiento de los servicios públicos por constituir cargas imputables al coste del mismo en justa correspondencia a los beneficios generales que dichos servicios reportan a la comunidad»; o, como señala la STS 2 de junio de 1994, "configurada legal y jurisprudencialmente la responsabilidad patrimonial del Estado con la naturaleza de objetiva, de manera que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser, en principio, indemnizada, porque de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad".*

Debe, pues, concluirse que para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social.

#### **B) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR LA ANULACIÓN DE ACTOS O DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS.**

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece su artículo 32.1, párrafo segundo

*"La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización"*

Ha dicho la jurisprudencia que el artículo 32 de la Ley 40/2015, como anteriormente el 142 de la Ley 30/92, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no establece un principio de exoneración de la responsabilidad de la Administración en los supuestos de anulación de resoluciones administrativas, sino que afirma la posibilidad de que tal anulación sea presupuesto inicial para que tal responsabilidad pueda nacer siempre y cuando se den los restantes requisitos exigidos con carácter general para que opere el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, requisitos cuya concurrencia ha de ser examinada con mayor rigor que en los supuestos de mero funcionamiento de los servicios públicos, en cuanto que éstos en su normal actuar participan directamente en la creación de riesgo de producción de resultado lesivo.

Y que en los supuestos de responsabilidad patrimonial derivada a la anulación de una actuación administrativa lo determinante es la antijuridicidad del daño, que no se predica en razón de la licitud o ilicitud del acto o norma causante del daño, sino de su falta de justificación conforme al ordenamiento jurídico en cuanto imponga o no al perjudicado esa



carga patrimonial singular de soportarlo, de modo que condiciona la exclusión de la antijuridicidad del daño por existencia de un deber jurídico de soportarlo, a que la actuación de la Administración se mantenga en unos márgenes de apreciación no sólo razonables sino razonados en el ejercicio de facultades discrecionales o integración de conceptos jurídicos indeterminados .

#### QUINTO.- DECISIÓN DEL RECURSO.

La situación que denuncia el recurrente en cuanto a supuestos perjuicios resultantes de la aplicación por el Instituto Municipal del Taxi (Ayuntamiento de Málaga) del Decreto autonómico 35/2012, ha sido resuelta recientemente por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Málaga) en las sentencias nº 4478/2022, de 24 de octubre de 2022 (recurso de apelación nº 3860/2021) y la sentencia nº 5316/2022, de 5 de diciembre de 2022 (recurso nº 644/2018), que desestimaron varias reclamaciones de responsabilidad patrimonial que planteaban una cuestión análoga a la que ahora nos ocupa.

Las dos sentencias de la Sala de Málaga concluyen en el sentido de que no procede declarar la responsabilidad patrimonial por la actuación del Ayuntamiento, consistente en requerir a los taxistas recurrentes a fin de que, como consecuencia de la entrada en vigor del Decreto 35/2012 de la Junta de Andalucía, regularizasen su situación de estar dados de alta en el RETA o transmitieran las licencias, so pena de revocarlas en aplicación de la DT 3ª.2.

La primera de las sentencias resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la dictada por el Juzgado número uno en el PO 361/17, que había desestimado una petición de responsabilidad patrimonial:

Dice la Sala:

*"...entrando a conocer del fondo del asunto, que no es otro que determinar si la actuación seguida por el Ayuntamiento -- consistente en requerir a los recurrentes a fin de que, como consecuencia de la entrada en vigor del Decreto 35/2012 de la Junta de Andalucía, regularizasen su situación so pena de aplicarse lo dispuesto en la disposición transitoria tercera, lo que conllevaba la necesidad de revocar las licencias, -- en cuanto que impidió que los recurrentes pudiesen continuar con su actividad de explotación del taxi, es generadora de la responsabilidad patrimonial, el mismo no puede ser acogido y ello por cuanto que... es preciso acreditar que concurren los requisitos de imputabilidad y antijuridicidad para poder declarar la responsabilidad patrimonial, requisitos que no concurren, y ello por las siguientes consideraciones: En orden al requisito de la imputabilidad, porque una vez que las comunicaciones que dirigió el Ayuntamiento a los recurrentes, instándoles a regularizar su situación, tuvieron por causa el cumplimiento de lo*



*dispuesto en el Decreto 35/2012 de la Junta de Andalucía, a modo de acto debido, no puede las consecuencias de su actuar no pueden serle imputadas a él, sino que en todo caso serían imputables a la Administración autora del Decreto, pues como ha establecido el T.S. en la sentencia de 20 de abril de 2007, en un supuesto similar al actual pues en ambos se resuelve acerca de la responsabilidad de un Ayuntamiento cuando éste actúa en virtud de una norma de obligatorio cumplimiento " En efecto, la sentencia recurrida, en su fundamento de derecho tercero, procede a delimitar si se trata de un supuesto de responsabilidad patrimonial imputable a la Administración Municipal demandada y literalmente, declara que « los perjuicios denunciados en la demanda dimanarían en todo caso de una actuación lícita de la Administración ajena a todo riesgo y no revisten antijuricidad, por cuanto el actuar del Ayuntamiento estuvo amparado en una causa de justificación prevista por una norma jurídica a la sazón vigente, cuál fue el art. 188 de la Ley del Suelo de 26 Jun. 1992 ... deriva de todo lo expuesto que la Administración demandada, al aplicar el entonces vigente art. 188 de la Ley del Suelo de 1992 , no incurrió en ilegalidad y la eventual responsabilidad patrimonial no dimanaría exclusivamente de un acto administrativo, sino de la producción de éste en cumplimiento de una disposición con rango de Ley..."*

*En cuanto al requisito de la antijuricidad, porque, una vez que la actuación del Ayuntamiento no fue otra que la aplicación de lo dispuesto en dicho Decreto, aplicación que por lo demás no podía ignorar ni obviar,... se habría hecho necesario que se acreditase que su actuación se excedió de los límites normales en la aplicación de la norma de cobertura, de manera que pudiese ser calificada de torticera, abusiva o claramente contraía al ordenamiento jurídico, lo que no al caso pues, al remitir las comunicaciones a los recurrentes a fin de que regularizasen su situación so pena de ser revocadas sus licencia, se limitó a simple y llano cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 35/2012..."*

Mayor interés aún merece la segunda de las sentencias porque en ella la Sala desestimó las reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por varios taxistas, siendo en este caso demandados no solo el Ayuntamiento de Málaga sino también la Junta de Andalucía como autora de la norma en cuya aplicación el Ayuntamiento dictó el acuerdo revocatorio de las licencias de taxi de los actores.

Dice la Sala en el fundamento jurídico décimo:

*"...lo que no consideramos acreditado es la antijuricidad del daño sufrido por el recurrente, quien como destinatario de la norma reglamentaria anulada tenía obligación jurídica de soportarlo. Así, el daño irrogado al Sr. ... a juicio de la Sala, no puede calificarse como antijurídico, pues la anulación del art. 37 del Decreto autonómico 35/2012, de 21 de febrero (que actualmente ha sido suprimido de conformidad con lo establecido en el apartado 10 del artículo único del ulterior Decreto 84/2021, de 9 de febrero, por el que se modifica aquel), se sustentó en considerar esta misma Sala de Málaga en su anterior sentencia que, como bien se destaca en la demanda, no estaba justificado ni proporcionado el requisito de la prestación personal del servicio por el titular de la licencia, mas no por vulnerar frontalmente ningún norma comunitaria, constitucional ni legal ni ningún derecho fundamental; tanto es así que la sentencia razonó, tras citar diversas sentencias del Tribunal Supremo y antes de abordar el análisis específico del art. 37, que «De ahí que se excluyan expresamente los servicios en el ámbito del transporte, incluidos los transportes urbanos, de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a actividades, que incorpora al ordenamiento interno la Directiva 2006/123/CE, de 12 de*



diciembre de 2006 [artículo 2.2.d)] y que, en definitiva, no se puedan reputar conculcados con una regulación reglamentaria como la que ha sido objeto de impugnación -con carácter general y con las excepciones que luego veremos, a propósito del examen de la impugnación de los diversos preceptos que se concretan en el escrito rector- ni el derecho a la libertad de empresa que consagra el artículo 38 de la Constitución ni el principio de libertad de establecimiento que consagra el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea interpretativa del último de los referidos preceptos» (FJ 4.º, in fine, de la sentencia de esta Sala de 30/12/2015 que venimos examinando). Por tanto, el Decreto 35/2012 se dictó por la Junta de Andalucía haciendo un ejercicio de la potestad reglamentaria que, a pesar de la anulación de su art. 37, podemos encuadrar dentro de los límites de lo razonado y razonable. En su exposición de motivos, aunque de forma genérica, se hacía referencia a que se pretendía con el reglamento una actualización del anterior régimen jurídico constituido por el Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros. Como ya hemos dicho, el art. 37 no vulneró de manera directa ningún precepto legal; la sentencia de esta Sala lo que invocó para anularlo fue que no parecía exigible desde la perspectiva del interés público que el servicio se prestase personalmente por el titular de la licencia, así como el principio de proporcionalidad al que debe someterse con carácter general toda actividad administrativa de intervención o limitación consagrado en el art. 39 bis de la Ley 30/1992....

Con todo ello lo que queremos recalcar es que el modelo por el que optó la Junta de Andalucía en el art. 37 del Decreto 35/2012, esto es la prestación personal del servicio por el titular de la licencia de autotaxi, salvo excepciones que no afectaban a los titulares una vez jubilados, no obstante su anulación por esta jurisdicción, no fue extravagante o fruto de la arbitrariedad sino que tiene parangón en nuestro ordenamiento y, en suma y por todo lo que venimos exponiendo, no excedió de los márgenes de razonabilidad en los que deben ejercitarse potestades administrativas discrecionales como lo es la potestad reglamentaria, juicio este de ponderación que la Sala reconoce que no siempre presenta unos perfiles nítidamente definidos. ...”

Llegados a este punto no cabe sino aplicar la doctrina de la Sala, y desestimar en consecuencia el recurso interpuesto.

#### **SIXTO.- COSTAS PROCESALES.**

Aunque el recurso ha sido desestimado no se advierten motivos par condenar al actor al pago de las costas procesales, vista la complejidad jurídica de la cuestión planteada (artículo 139 LJCA).

**VISTOS** los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación

#### **FALLO**

**DESESTIMO** el recurso , sin imposición de costas.

Notifíquese esta sentencia a las partes, haciéndoles saber que contra ella podrán





interponer, en este Juzgado y para ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Málaga, **Recurso de Apelación** en el plazo de quince días desde su notificación.



Y una vez sea firme, remítase **testimonio de la misma junto con el expediente administrativo, al lugar de origen de éste.**

Así por ésta mi sentencia, de la que se llevará certificación a las actuaciones, lo pronuncio, mando y firmo.

