

Doctrina del Consello Consultivo de Galicia sobre la responsabilidad patrimonial por omisión legislativa en materia de vehículos de transporte con conductor (VTC)

JOSÉ ÁNGEL OREIRO ROMAR

Doctor en Derecho.

Letrado del Consello Consultivo de Galicia.

Letrado de la Xunta de Galicia (exc.)

- 1. Introducción: La responsabilidad patrimonial por omisión del deber de legislar**
- 2. Distribución de la competencia legislativa en materia de VTC**
- 3. Marco legislativo autonómico y competencias de los ayuntamientos**
- 4. Doctrina del Consello Consultivo de Galicia sobre la responsabilidad patrimonial por omisión de la obligación de legislar en materia de VTC**
- 5. Conclusiones**
- 6. Referencias jurídicas**

1

Introducción: La responsabilidad patrimonial por omisión del deber de legislar

La responsabilidad patrimonial de la Administración por omisión del deber de regulación constituye una de las variantes más controvertidas de la responsabilidad objetiva prevista en el artículo 106.2 de la Constitución Española y desarrollada en los artículos 32 a 37 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. Mientras que los supuestos de daño derivados de actos positivos encuentran un cauce interpretativo consolidado, los daños ocasionados por inactividad normativa plantean mayores dificultades.

De los rasgos generales que podemos extraer del análisis jurisprudencial realizado a lo largo de este artículo resulta claramente que la responsabilidad patrimonial de la Administración por omisión legislativa no se reconoce de forma general, sino únicamente cuando la omisión implica el

incumplimiento de una obligación expresa de legislar impuesta por la Constitución, la ley o el derecho de la Unión Europea.

El Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional han señalado que la inconstitucionalidad por omisión solo existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y este no lo hace. En el ámbito del derecho de la Unión Europea, la falta de transposición de directivas que confieran derechos a los particulares puede dar lugar a responsabilidad patrimonial, siempre que la omisión sea manifiesta y grave, exista nexo causal y daño efectivo.

En efecto, el Tribunal Supremo ha señalado que la responsabilidad patrimonial por omisión legislativa solo puede declararse en casos excepcionales¹. Tal y como señala la Sentencia de 6 de febrero de 2015 (rec. 120/2013): “[...] 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”.

Además, la jurisprudencia constitucional ha incidido en que los particulares no pueden invocar un derecho a la inalterabilidad del marco normativo. Así, la STC 183/2014, de 6 de noviembre, afirma que “los principios de seguridad jurídica y confianza legítima no permiten consagrar un pretendido derecho a la congelación del ordenamiento jurídico existente”. De ahí que, salvo en supuestos en los que exista una obligación jurídica clara de legislar, las expectativas empresariales generadas por un determinado marco normativo no resulten indemnizables.

En el ámbito del derecho de la Unión Europea, la omisión en la transposición de directivas puede generar responsabilidad patrimonial del Estado legislador, siempre que concurran los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE): (i) que la norma comunitaria tenga por objeto conferir derechos a los particulares, (ii) que la infracción sea suficientemente caracterizada (manifiesta y grave), y (iii) que exista una relación de causalidad directa entre la omisión y el daño sufrido. El TJUE² ha declarado que los Estados miembros deben garantizar mecanismos procesales que permitan la reclamación efectiva de indemnizacio-

1. La jurisprudencia reconoce la responsabilidad de la Administración en supuestos en que la omisión está unida a la creación de una situación previa de riesgo, lo que puede extrapolarse a la omisión del deber de legislar si tal omisión genera un riesgo que se materializa en un daño efectivo. En este sentido, STSJ Andalucía (Granada) de 30 de mayo de 2016, rec. 622/2013.

2. STJUE 28-6-22, asunto C-278/20EDJ 2022/610013.

nes, sin que la normativa nacional pueda hacer imposible o excesivamente difícil su obtención (principios de equivalencia y efectividad).

En resumen, la construcción de esta figura se apoya en tres pilares: (i) la existencia de un deber jurídico específico de regular; (ii) la concurrencia de un daño real, efectivo y antijurídico; y (iii) la demostración de un nexo causal directo entre la omisión y el perjuicio. En ausencia de alguno de estos elementos, la reclamación debe decaer. En consecuencia, la mera omisión legislativa, sin obligación expresa, no genera responsabilidad patrimonial, salvo que la omisión cree una situación jurídica contraria al ordenamiento.

2

Distribución de la competencia legislativa en materia de VTC

En el marco constitucional de distribución de la competencia para legislar en materia de transportes, el Estado conserva la competencia exclusiva sobre los transportes intercomunitarios (artículo 149.1.21 CE), mientras que las comunidades autónomas ostentan la competencia exclusiva sobre los transportes que discurren íntegramente en su territorio (artículo 148.1.5 CE), en el marco de lo que dispongan sus respectivos estatutos de autonomía.

Este reparto competencial se concluye con 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 (en adelante, Ley Orgánica 5/1987)³, dictada en virtud de la previsión constitucional del artículo 150.2 de la CE y que completa la delimitación de las competencias del Estado y de las comunidades autónomas que deriva de los preceptos constitucionales y estatutarios citados.

La aplicación de este reparto competencial a las autorizaciones VTC precisa tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 88/2024, de 5 de junio (en el mismo sentido, las SSTC 111/2024 y 112/2024, ambas de 10 de septiembre), que establece expresamente:

“(ii) En cuanto a los transportes discretionarios, el criterio de distribución de competencias también es territorial pero, en este caso, es el alcance de la red en la que se inserta el transporte el que determina la competencia. En efecto, el hecho de que los transportes discretionarios se

3. El Preámbulo de la citada norma establece: “La delegación comprende la totalidad de las competencias estatales que por su naturaleza deban ser realizadas a nivel autonómico o local y está referida, no solamente a actuaciones gestoras, sino también normativas cuando éstas estén previstas en la legislación estatal. Naturalmente, las competencias delegadas deberán ser, en todo caso, ejercitadas con sujeción a las normas e instrucciones dictadas por el Estado”.

hallen integrados en redes nacionales hace que no se sepa con antelación el recorrido a realizar por cada unidad que, en cualquier momento, podría, de hecho, rebasar los límites territoriales de una comunidad autónoma. Por lo tanto, la competencia no puede atribuirse en base a recorridos concretos que se ignoran sino al carácter supracomunitario de la red en que se insertan y a la potencialidad supracomunitaria de los eventuales recorridos.

Esta forma de distribución competencial supone, pues, que el Estado tendrá competencia exclusiva sobre las actividades de los transportes que actúen integrados en una red de alcance nacional, independientemente del lugar de carga y descarga de las mercancías y viajeros que transporten, siempre que se trate de recorridos discretionales. Por el contrario, las competencias de las comunidades autónomas se refieren a transportes que se integren en redes que operen dentro del respectivo territorio o a itinerarios fijos que discurran por el mismo, porque así lo impone el criterio de distribución de competencias establecido por la Constitución (SSTC 118/1996, FJ 34, y 245/2012, FJ 16)".

Es decir, si la solicitud de autorización VTC está integrada en una red nacional, y por lo tanto con potencialidad para realizar recorridos supracomunitarios, la competencia será estatal, aunque la concesión de la autorización corresponderá a la comunidad autónoma en virtud de las funciones delegadas y recogidas en los artículos 5 y 6 de la citada Ley Orgánica 5/1987. La competencia será autonómica solamente para solicitudes de autorizaciones VTC integradas en redes puramente autonómicas que no salgan del territorio de la comunidad autónoma autorizante. Este sistema diferencia, por lo tanto, dos tipos de autorizaciones: la nacional y la autonómica, aunque la nacional sea concedida también por las comunidades autónomas.

Con todo, en relación con los tramos estrictamente urbanos, continúa la Sentencia del Tribunal Constitucional 88/2024, de 5 de junio:

"[...] en el supuesto de que los arrendamientos de vehículos con conductor presten sus servicios en el ámbito urbano y se desarrolle íntegramente en el territorio de una comunidad autónoma, la competencia sobre este tipo de transporte le correspondería a la misma (en el sentido ya afirmado en SSTC 118/1996, FJ 37, y 33/2014, FJ 7). Ello, claro está, sin perjuicio de las competencias del Estado, no solo en relación con el arrendamiento de vehículos con conductor que se encuadren en transportes que discurran por más de una comunidad autónoma, sino también en relación a las que ostenta en otras materias y que pueden incidir en la regulación de este tipo de transporte (en este sentido, STC 118/1996, FFJJ 10, 11 y 12)".

La sentencia concluye:

"De una parte, esta modalidad de transporte puede exigir una autorización nacional en los supuestos previstos en el artículo 91 LOTT correspondiéndole, en ese caso, a la comunidad autónoma las funciones a las que se refieren los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica 5/1987. A dicho respecto y dado que la queja competencial se vincula a lo dispuesto en el Real Decreto-ley 13/2018, debemos recordar que la razón de que el artículo 91 LOTT determine que la autorización de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional habilite, exclusivamente, para realizar servicios de carácter interurbano, se halla, conforme al preámbulo de la norma, en que son las administraciones competentes las que deben abordar el transporte urbano realizado en la modalidad de arrendamiento de vehículos con conductor, así como las condiciones de prestación de este tipo de servicios en el ámbito estrictamente autonómico, por lo que se permite que sean los órganos que ostenten competencias en materia de transporte urbano los que, en el ejercicio de estas, determinen las condiciones en las que podrán ser autorizados y prestados los servicios de transporte de viajeros íntegramente desarrollados en su ámbito territorial, incluidos los que se realizan en la modalidad de arrendamiento de vehículos con conductor. Además, el Real Decreto-ley, en su disposición adicional primera, habilita, como se recuerda en su preámbulo, a las comunidades autónomas para establecer regímenes de prestación de este tipo de servicios distintos a la autorización de ámbito nacional. De acuerdo con ello, la regulación de la prestación de servicios urbanos por esta modalidad de transporte es competencia de la comunidad autónoma. Y la regulación impugnada, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario, se limita a prever que pueden prestar servicios urbanos.

De otra parte, además de los supuestos que exigen autorización nacional, el arrendamiento de vehículos con conductor puede serlo para prestar servicios urbanos de transporte de viajeros que se desarrollen íntegramente dentro del territorio de la comunidad autónoma por lo que la competencia para su regulación, conforme al artículo 26.1.6 EAM corresponde a la Comunidad de Madrid, sin perjuicio, claro está, de otras competencias del Estado que puedan incidir en esta modalidad de transporte".

Es decir, queda reconocida la competencia autonómica para los tramos urbanos, tanto en las autorizaciones nacionales como en las autonómicas.

A nivel estatal, el régimen jurídico originario de las autorización VTC estuvo determinado inicialmente por las previsiones contenidas en la Ley

16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (en adelante, LOTT), por el Reglamento de desarrollo de la citada ley, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (en adelante, RLOTT), y por la Orden de 30 de julio de 1998 que desarrolla el RLOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, y que establecía en su artículo 14.2 la limitación de concesión de una licencia de VTC por cada 30 licencias de taxi.

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, suprimió y dejó sin efecto los artículos 49 y 50 de la LOTT, cuyo desarrollo reglamentario establecía la mencionada proporción 1/30, y por tanto supuso la eliminación de la citada regla proporcional.

El Real Decreto 919/2010, de 18 de julio, modificó el RLOTT para adaptarlo a 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, pero sin alterar formalmente la mencionada orden de 1998.

La Ley 9/2013, de 4 de julio, vuelve a modificar la LOTT, destacando que se da nuevamente contenido a los artículos 49 y 50 y se modifica el artículo 48, estableciendo en su segundo apartado: "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". Con esta reforma, las comunidades autónomas consideraron que volvía a operar la limitación 1/30 establecida en el RLOTT y en la Orden de 2008 antes mencionada. Al respecto, dado que el RLOTT no se modificó para adaptarse a la nueva reforma de 2013, los tribunales entendieron que no procedía aplicar la limitación 1/30, pues consideraron que la reforma de 2013 no había rehabilitado ni el RLOTT, anterior a la reforma de 2009, ni la Orden de 2008.

Como consecuencia de lo anterior, hubo otra reforma del RLOTT con el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, que modificó el artículo 181, estableciendo el límite de licencias VTC en el porcentaje ya establecido en la Orden de 2008.

La siguiente reforma de la LOTT tuvo lugar con el Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, destacando la incorporación a la LOTT de la limitación cuantitativa de la proporción 1/30 en relación con las licencias de taxi, y la previsión relativa a que las comunidades autónomas con competencias

delegadas en la materia podrían modificar la citada proporción por una menos restrictiva.

Con el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, el régimen jurídico de las autorizaciones VTC se modificó a consecuencia de la reforma del artículo 91 LOTT, de la manera siguiente:

- Las autorizaciones VTC de ámbito nacional habilitan exclusivamente para realizar transporte interurbano de viajeros.
- Se establece un régimen transitorio de cuatro años, ampliables en determinadas circunstancias, para que los titulares de dichas autorizaciones puedan continuar prestando servicios de ámbito urbano.

*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, estableció unas medidas para la adecuación al derecho de la Unión Europea de las autorizaciones VTC, y teniendo en cuenta la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de junio de 2023, asunto C-50/21, *Prestige and Limousine, S.L., contra Área Metropolitana de Barcelona (AMB) y otros*⁴, operó una modificación de la LOTT para adaptar la intervención de las Administraciones involucradas en la ordenación del sector, y declaró el transporte de viajeros en taxi servicio de interés público, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas para establecer otra regulación.*

3

Marco legislativo autonómico y competencias de los ayuntamientos

Teniendo muy presente el marco descrito en el apartado anterior, la generalidad de las comunidades autónomas ha asumido competencias en la ma-

4. En esta sentencia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea concluyó que, si bien la exigencia de una autorización específica y la limitación del número de licencias pueden restringir la libertad de establecimiento, los objetivos de buena gestión del transporte, tráfico y espacio público de una conurbación y la protección del medio ambiente pueden justificar esas restricciones.

teria en sus respectivos estatutos de autonomía, y en unos términos sustancialmente similares.

Dada la imposibilidad de analizar la totalidad de las legislaciones, tomaremos como caso de referencia a nivel autonómico el régimen jurídico de las autorizaciones VTC en Galicia. Este análisis obliga a partir de lo establecido en los artículos 46 a 55 de la Ley 4/2013, de 30 de mayo, de transporte público de personas en vehículos de turismo de Galicia, los artículos 50 a 55 del Decreto 103/2018, de 13 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 4/2013, de 30 de mayo, de transporte público de personas en vehículos de turismo de Galicia, y la Orden de 11 de febrero de 2019 por la que se regulan los distintivos identificativos de los vehículos dedicados al arrendamiento de vehículos con conductor/a cuya autorización se encuentre domiciliada en Galicia.

El artículo 46 de la citada Ley 4/2013 establecía:

“El otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor que se domicilien en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia se realizará por el órgano de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia que, directamente o por delegación, hubiese tenido atribuida la competencia para su expedición”.

Al amparo del tenor literal de este artículo, Galicia estableció una misma normativa para todas las autorizaciones VTC, sin diferenciar si eran nacionales o autonómicas, pues, como indica el propio precepto, es aplicable tanto a los supuestos de actuación directa, es decir, por ejercer una competencia propia, como a los de actuación por delegación, es decir, por ejercer una competencia estatal delegada. Para el caso de actuar la competencia estatal delegada, tal y como recoge el Preámbulo de la Ley Orgánica 5/1987, la normativa autonómica no podría ir en contra de las normas e instrucciones estatales. Por lo tanto, la limitación de tramo interurbano establecida por el Real Decreto-ley 13/2018 devino obligatoria para las autorizaciones VTC nacionales concedidas en nuestra comunidad autónoma, pues al ejercitarse una competencia delegada estatal no se podría ir en contra de tal limitación.

Con todo, en base a las modificaciones establecidas por el Real Decreto-ley 13/2018 y el Real Decreto-ley 5/2023 citados anteriormente, en nuestra comunidad autónoma se modificó el artículo 46 de la Ley 4/2013, de 30 de mayo, de transporte público de personas en vehículos de turismo de Galicia, a través de la Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. El citado artículo 46 establece:

“El otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor que se domicilien en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia y habiliten para la prestación de servicios interurbanos

será realizado por el órgano de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia que, directamente o por delegación, tuviera atribuida la competencia para su expedición.

En los términos que establezca la presente ley y su normativa de desarrollo, en el supuesto de prever su otorgamiento en las correspondientes ordenanzas municipales, los ayuntamientos serán competentes para el otorgamiento de autorizaciones habilitantes para la prestación de servicios urbanos de arrendamiento de vehículos con conductor a quien disponga previamente de la correspondiente autorización interurbana domiciliada en Galicia, condicionando, en todo caso, su vigencia al mantenimiento de esta última. En este caso, la ordenanza municipal deberá establecer limitaciones para el otorgamiento de las autorizaciones por motivos de tipo medioambiental o vinculadas con la seguridad vial, proporcionales para la garantía de la sostenibilidad, la calidad y la seguridad de los servicios de interés público involucrados y la consecución o mantenimiento de los índices medioambientales que se establezcan”.

Por lo tanto, desde el 1 de enero de 2024, en Galicia opera un sistema de doble autorización: autorización VTC y licencia local para los tramos urbanos, sin diferenciar entre autorizaciones de ámbito nacional o estrictamente autonómicas, pues el propio artículo 46, tal y como ya establecía en su redacción original, es aplicable tanto en los casos en que se opere directamente, es decir, por competencia autonómica, como en aquellos en que se opere por delegación, y por tanto en el ejercicio de competencia estatal delegada. Ahora bien, tras el Real Decreto-ley 13/2018, con reconocimiento previo de que el tramo urbano es siempre competencia autonómica, sin importar la clase de autorización que se conceda, ya sea autonómica o nacional.

4

Doctrina del Consello Consultivo de Galicia sobre la responsabilidad patrimonial por omisión de la obligación de legislar en materia de VTC

Teniendo muy presente todo lo expuesto en las consideraciones anteriores, el órgano consultivo gallego consideró necesario partir de una premisa básica y esencial: no existe una norma de rango superior que obligue al legislador autonómico a regular las autorizaciones VTC para el transporte urbano de viajeros, después de la reforma operada por el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre.

Dado que estamos ante una competencia autonómica, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2023, rec. 432/2021, y la Sentencia del Tribunal Constitucional 88/2024, de 5 de junio, consideraron que aquella norma solo podría ser la Constitución Española o una norma del derecho de la Unión Europea. Para esta materia, dado que no consta la existencia de tal obligación impuesta por nuestra Constitución o por una norma del derecho de la Unión Europea, la decisión de regular o no este supuesto debe situarse en el ámbito de discrecionalidad legislativa que corresponde al poder legislativo.

La potestad legislativa no está vinculada por el precedente legislativo, pues se proyecta sobre realidades cambiantes, lo que determina hacer las modificaciones que en cada momento deriven de la necesaria adaptación de las leyes a las necesidades sociales, de manera que los particulares no pueden pretender tener derecho a un resarcimiento por los posibles perjuicios derivados del nuevo escenario jurídico si la norma se adecúa al ordenamiento jurídico.

La pretensión indemnizatoria basada en la argumentación de la responsabilidad del Estado legislador, en su vertiente autonómica y omisiva del presente caso, no puede prosperar, pues la omisión legislativa fue una decisión adoptada en el ejercicio de la propia potestad normativa, sin que exista un derecho a legislar en un sentido concreto, es decir, para satisfacer las necesidades de los reclamantes. Así pues, en la omisión del legislador no concurre el elemento de antijuridicidad en el daño, debiendo ser los hipotéticos perjuicios soportados por las entidades reclamantes.

Por otro lado, la eliminación del tramo urbano en las autorizaciones VTC y su compensación con una indemnización en especie consistente en la permanencia de cuatro años de los tramos urbanos de las mencionadas autorizaciones, no es un acto atribuible al legislador gallego, que, como poder legislativo soberano en el ejercicio de una competencia autonómica, no queda vinculado por los actos legislativos ajenos.

Esta falta de imputación al legislador gallego determina *per se* una ruptura del nexo causal en los términos formulados en la reclamación ahora analizada.

A mayor abundamiento, procede señalar que el legislador gallego, a partir del 1 de enero de 2024, sí legisló las autorizaciones VTC en el tramo urbano, optando por un sistema de doble autorización en el que se precisa licencia local de ámbito urbano y autorización VTC de ámbito interurbano. El sistema de doble autorización fue avalado por la ya citada Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 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:

“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”.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el órgano consultivo autonómico concluye lo siguiente (CCG 15/2025, 26 de febrero):

- La supresión del tramo urbano de las autorizaciones VTC no fue operada por el legislador autonómico, sino por el estatal.
- El legislador estatal estableció una indemnización en especie como contrapartida de la citada supresión. La insuficiencia de esa indemnización no es trasladable al legislador autonómico.

debiendo ser la parte reclamante la que impugne tal insuficiencia, sin poder trasladar responsabilidad alguna a nuestra comunidad autónoma.

- El legislador autonómico es el competente para legislar los tramos urbanos de las autorizaciones VTC, por tratarse de un transporte puramente intracomunitario.
- La omisión del legislador gallego es una opción posible dentro del margen de actuación de la potestad legislativa, pues no existe norma superior que obligue a legislar en el sentido expresado por los reclamantes.
- La omisión del legislador gallego solamente operó desde el 28 de septiembre de 2022 (es decir, desde que finalizó el régimen transitorio de cuatro años del Real Decreto-ley 13/2018) hasta el 1 de enero de 2024, fecha en la que entró en vigor la modificación operada en la Ley 4/2013 por la Ley 10/2023.

En otro orden de consideraciones, tampoco se ha apreciado en este tipo de reclamaciones un daño indemnizable, en el sentido de reunir los requisitos necesarios a los efectos de poder estimar una reclamación del Estado legislador: el daño antijurídico que comporte la expropiación de un previo derecho consolidado con vulneración del principio de confianza legítima.

A mayor abundamiento, es reiterada la jurisprudencia que señala que solamente son indemnizables los daños “reales y actuales”, excluyendo los perjuicios futuros o simplemente hipotéticos, es decir, las meras expectativas.

Este tipo de reclamaciones pretende resarcir los ingresos dejados de percibir por la limitación establecida en el Real Decreto-ley 13/2018, relativa a la eliminación del tramo urbano en las autorizaciones VTC, con la consecuencia de no poder recuperar las inversiones realizadas para la prestación del servicio, alegando expresamente que la indemnización establecida por el Estado en el Real Decreto-ley es insuficiente para una restitución íntegra del daño, debiendo en consecuencia ser nuestra comunidad autónoma la que complete el defecto de indemnidad íntegra que le corresponde.

El reproche así formulado, es decir, que una comunidad autónoma tenga que responder de un déficit indemnizatorio establecido por el Estado, resulta difícilmente sostenible desde la perspectiva jurídico-constitucional. Pero aún es más complicado cuando tal imputación del daño debe ser reconducida al instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, en este caso, en la versión autonómica.

Con tal planteamiento, y al margen del título de imputación, procede señalar que el daño reclamado no reúne las características de efectividad y actualidad que permitirían calificarlo como indemnizable, pues de la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio 2023, rec. 432/2021, tantas veces citada, se desprende la idea de que las autorizaciones VTC no consolidan derechos adquiridos, y de que, por tanto, la restricción operada por el Real Decreto-ley 13/2018 no tiene naturaleza expropiatoria. Dice expresamente la mencionada sentencia:

“Este carácter materialmente expropiatorio no puede ser compartido, en primer lugar, porque las autorizaciones para el ejercicio de la actividad o servicio de transporte, como son las VTC, no consolidan derechos adquiridos, esto es, no proporcionan garantías de inalterabilidad del marco regulatorio existente al tiempo de su otorgamiento, el hecho de que el mercado otorgue legítimamente un valor a estas autorizaciones en la medida en que son transmisibles, no las convierte en generadoras de derechos patrimoniales consolidados o adquiridos que puedan oponerse a los cambios que puedan producirse en la regulación de la actividad autorizada, actividad, por cierto, intensamente regulada y sometida, por ello, a las consiguientes variaciones, dada su directa conexión con intereses públicos que conciernen al funcionamiento de la economía, así como a otros derechos constitucionalmente reconocidos como la libertad de circulación o el derecho al medio ambiente”.

La consecuencia de la ausencia de derecho consolidado y, por lo tanto, de naturaleza expropiatoria impide estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial en los términos formulados, pues los reclamantes solo tendrían una mera expectativa de regulación. En este sentido, es clara la conclusión de la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 2023, rec. 35/2013:

“En consecuencia, no encontrándonos ante un derecho adquirido o consolidado, sino ante una mera expectativa de regulación o, dicho de otro modo, ante un derecho que no llegó a regularse plenamente, mal cabe acoger la demanda de responsabilidad patrimonial que examinamos”.

A mayor abundamiento, tampoco procede apreciar una lesión del principio de confianza legítima con relevancia respecto a la antijuridicidad del daño, pues, en un contexto normativo sometido a tantas reformas para lograr un equilibrio entre las autorizaciones VTC y las licencias de los taxis, no puede apreciarse que hubiese existido la necesaria confianza y certeza basada en la coherencia del legislador.

En lo relativo a la negación de una vulneración del principio de confianza legítima en un sector sometido a múltiples reformas normativas, ya se pronunció la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2018, rec. 4715/2016, que declaró que en ese caso no había tal vulneración:

“[...] han sido objeto de sucesivas reformas, a modo de ajustes, modulaciones, o cambios normativos de mayor o menor intensidad y calado, pero que tienen como común denominador el intento de equilibrar el sistema, que por razón de la crisis económica en el momento de dictarse el Real Decreto Ley 9/2013, y la evolución de las circunstancias en este sector, no se alcanzaban los objetivos perseguidos para el sistema eléctrico.

Las reformas sucedidas en este ámbito sectorial han sido numerosas e importantes, de modo que no podemos considerar, a los efectos de la confianza legítima, que un observador atento de tales modificaciones, como las que se recogen en la exposición de motivos del Real Decreto Ley 9/2013, pueda considerar que el sistema retributivo iba a permanecer inalterable durante la vida útil de la instalación”.

Y continúa la mencionada sentencia:

“En palabras del Tribunal Constitucional ‘los principios de seguridad jurídica y confianza legítima no permiten consagrar un pretendido derecho a la congelación del ordenamiento jurídico existente (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13, y 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 3) ni, evidentemente pueden impedir la introducción de modificaciones legislativas repentina, máxime cuando lo hace el legislador de urgencia (STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6). En estos casos, es precisamente la perentoriedad de la reacción legislativa -cuya concurrencia en este caso ya ha sido examinada- la que abre la puerta a la injerencia del gobierno en la legislación vigente, al amparo del artículo 86.1 CE (STC 81/2015, de 30 de abril, FJ 8). No sería coherente con el carácter dinámico del ordenamiento jurídico y con nuestra doctrina constante acerca de que la realización del principio de seguridad jurídica, aquí en su vertiente de protección de la confianza legítima, no puede dar lugar a la congelación o petrificación de ese mismo ordenamiento (por todas, STC 183/2014, FJ 3), por lo que no cabe sino concluir que la regulación impugnada se enmarca en el margen de configuración del legislador, que tiene plena libertad para elegir entre las distintas opciones posibles, dentro de la Constitución’ (STC 270/2015, de 17 de diciembre)”.

5 Conclusiones

Teniendo en cuenta todo lo anterior, procede concluir que el daño reclamado no es indemnizable, por los siguientes motivos:

- La distribución competencial en la materia y el contexto legislativo existente impiden atribuir responsabilidades a los órganos legislativos autonómicos.
- El daño reclamado no es un daño real y efectivo, sino una mera expectativa empresarial sujeta a los riesgos inherentes al ejercicio de toda actividad empresarial.
- La tensión de la convivencia entre las autorizaciones VTC y las licencias de taxis motivó un marco normativo cambiante, sometido a múltiples reformas con la finalidad de permitir la coexistencia equilibrada de ambas realidades. Precisamente este contexto impide hablar, por un lado, de la vulneración del principio de confianza legítima, pues la misma no llegó a instaurarse, y, por otro, de un previo derecho consolidado.
- Tampoco procede apreciar una lesión del principio de confianza legítima y con relevancia a los efectos sobre la antijuridicidad del daño, pues, en un contexto normativo sometido a tantas reformas para lograr un equilibrio entre las autorizaciones VTC y las licencias de los taxis, no puede apreciarse que hubiese existido la necesaria confianza y certeza basada en la coherencia del legislador.

6 Referencias jurídicas

- Dictamen 15/2025, Consello Consultivo de Galicia.
- STC 88/2024, de 5 de junio.
- STS 17 de julio de 2023 (rec. 432/2021).
- STS 25 de enero de 2017 (rec. 871/2015).
- STS 6 de febrero de 2015 (rec. 120/2013).
- STS 17 de julio de 2018 (rec. 4715/2016).
- STJUE 8 de junio de 2023 (asunto C-50/21).