



Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla - Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga

Avda. Manuel Agustín Heredia, 16, 29001, Málaga

N.I.G.: 2906745320190005810.

Procedimiento: Recurso de Apelación 305/2025.

De: [REDACTED]

Procurador/a: MARIA DEL CARMEN MORENO RASORES

Letrado/a: JOSE ANDRES DIEZ HERRERA

Contra: AYUNTAMIENTO DE MALAGA

Procurador/a: JOSE MANUEL PAEZ GOMEZ

SENTENCIA NÚMERO 1196/2025

ILUSTRÍSIMOS SEÑORES:

PRESIDENTE

D^a. TERESA GOMEZ PASTOR

MAGISTRADOS

D. MANUEL LOPEZ AGULLO

D. CARLOS GARCIA DE LA ROSA

Sección Funcional 3^a

En la ciudad de Málaga, a veintinueve de mayo de dos mil veinticinco.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo con sede en Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, el recurso de apelación registrado con el número de rollo 305/25, interpuesto en nombre de [REDACTED] representado por el Procurador de los Tribunales D^a. María del Carmen Moreno Rasores, contra la sentencia 286/24, de 26 de noviembre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 7 de Málaga en el seno del procedimiento ordinario 821/2019; habiendo comparecido como apelado EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MALAGA, representado por el Procurador de los Tribunales D^a. José Manuel Paez Gómez, se procede a dictar la presente resolución.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Carlos García de la Rosa, quien expresa el parecer de la Sala.



ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- [REDACTED] bajo la representación del Procurador de los Tribunales D^a. María del Carmen Moreno Rasores, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta por silencio de la reclamación de responsabilidad patrimonial cursada por medio de escrito de fecha 3 de mayo de 2018, en el que solicitaban al Ayuntamiento apelado la reparación de los daños causados como consecuencia de la anulación judicial de la resolución de revocación de la licencia de taxi con fecha 18 de julio de 2014, y hasta la devolución efectiva de la misma en ejecución judicial con fecha 25 de septiembre de 2018, perjuicios que se cuantificaron en 133.196,57 euros

SEGUNDO.- El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Número 7 de Málaga dictó, en este recurso contencioso-administrativo tramitado con el nº PO 821/19, sentencia de fecha 26 de noviembre de 2024 por la que desestimaba el recurso contencioso administrativo interpuesto.

TERCERO.- Contra dicha sentencia por la parte recurrente se interpuso Recurso de Apelación, en el que se exponen los correspondientes motivos y que fue admitido a trámite, y del que se dio traslado a las partes personadas, oponiéndose a la estimación del recurso la representación de la Administración demandada, se remitieron seguidamente las actuaciones a esta Sala de lo Contencioso-Administrativo.

CUARTO.- No habiéndose solicitado celebración de vista o presentación de conclusiones, quedaron los autos, sin más trámite para votación y fallo, designándose ponente y señalándose seguidamente día para votación y fallo, fecha en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia apelada desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de [REDACTED] contra la desestimación presunta por silencio de la reclamación de responsabilidad patrimonial cursada por medio de escrito de fecha 3 de mayo de 2018, en el que solicitaban al Ayuntamiento apelado la reparación de los daños causados como consecuencia de la anulación judicial de la resolución de revocación de la licencia de taxi con fecha 18 de julio



de 2014, y hasta la devolución efectiva de la misma en ejecución judicial con fecha 25 de septiembre de 2018, perjuicios que se cuantificaron en 133.196,57 euros.

Razona la sentencia apelada que no concurren los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de la administración por acto anulado que se deducen de lo reglado en el art. 32.1.II de LRJSP, al haber resuelto la Administración la revocación de la licencia al amparo de una normativa autonómica por lo que no se habría producido el daño antijurídico que el ciudadano no tiene obligación de soportar en el entendido de que la administración actuó al dictado de la resolución dentro de los márgenes de la razonabilidad.

Frente a esta sentencia se alza la recurrente y plantea el presente recurso de apelación al considerar que la sentencia apelada incurre en error en la interpretación de la normativa de aplicación, considera que no son de aplicación las sentencias de la Sala de Málaga que rechazan para los casos de aplicación de la normativa autonómica posteriormente anulada que se haya superado el margen de apreciación del que dispone la Administración local para el diado de sus resoluciones dentro de los cánones de la razonabilidad. Esto es así en el entendido de que los preceptos aplicados del Decreto autonómico 35/2012 no estaban afectados por la declaración de nulidad de la sentencia de esta Sala de 30 de diciembre de 2015, la cuestión por lo tanto gira en torno a la interpretación de la normativa aplicable a los supuestos de incapacidad con percibo de pensión de jubilación que compatibilizan con el ejercicio de una actividad empresarial por cuenta propia, y si en estos casos es preceptivo cumplimentar los requisitos del art. 27.1.d) de Decreto 35/2012, esto es alta y cotización en el régimen correspondiente de la Seguridad Social, aspecto que ya abordó la sentencia del juzgado de lo contencioso num. 4 de Málaga de fecha 18 de octubre de 2016, que declaró nula la revocación de la licencia de taxi, por considerar que no era exigible este requisito, en suma concluye que está presente la infracción del orden jurídico que convierte en antijurídico el daño padecido por la paralización obligada de su actividad económica.

El Ayuntamiento de Málaga que comparece como apelado se opone a la estimación del recurso de apelación planteado y solicita la confirmación de la sentencia de instancia, remitiéndose a lo razonado por el órgano a quo en cuanto a las cuestiones de fondo.

SEGUNDO.- La cuestión que se plantea en esta apelación, en consonancia con lo resuelto en la instancia, se contrae a determinar si están presentes los requisitos que hacen nacer la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños generados por motivo de la anulación de un acto o disposición administrativa.

En este punto debemos precisar que no basta con la existencia de un daño relacionado causalmente con el acto o disposición anulado, sino que se precisa para que el perjuicio sea indemnizable que se caracterice como daño antijurídico, en el entendido de que la anulación del acto o disposición administrativa no lleva aparejado automáticamente el nacimiento del derecho a la indemnización, sino que debe de analizarse al caso la intensidad de la infracción determinante de la anulación para resolver si el administrado tenía el deber jurídico de soportar el daño padecido, a cuyo efecto se ha acuñado la doctrina del margen de apreciación, que obliga a emitir un juicio acerca de la razonabilidad del actuar administrativo posteriormente declarado ilegal y anulado.



Sobre la antijuridicidad del daño, dispone el art. 32.1. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que *“Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”*.

En su segundo párrafo se aclara específicamente que la anulación de un acto o disposición administrativa no hace nacer de forma automática el derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial a cargo de la Administración autora del acto o disposición anulados.

Por su parte el art. 34 de la Ley 40/2015 indica que *“Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.”*

A este respecto recuerda la STS de 16 de junio de 2021 (Rec. 3070/2020) que *“uno de los presupuestos esenciales de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas es la lesión, entendida en su sentido técnico jurídico, esto es, como daño antijurídico. Así ha sido exigido dicho presupuesto desde su originario reconocimiento en la legislación local de los años cincuenta del pasado siglo, de donde pasó a la vieja Ley de Expropiación Forzosa de 1954, siendo reconocido en el artículo 106 de la Constitución y regulada por la ya derogada Ley 30/1992, hasta llegar a la vigente Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.*

Ahora bien, lo que ha permitido configurar esta responsabilidad, basada en principios de igualdad ante la cargas públicas, como una institución plenamente garantista de los intereses de los ciudadanos, al asignársele los caracteres de directa --se imputa directamente a la Administración y no a la persona física por la que actúa--, y objetiva --se hace abstracción de toda idea de culpa o negligencia en el acto que genera la responsabilidad--, es precisamente referir la antijuridicidad del daño, no a esa base culpabilística que en mayor o menor grado es predicable de instituciones similares, sino que la antijuridicidad se vincula a la ausencia de un deber del perjudicado de soportar el daño ocasionado.

Esa peculiaridad del daño se ponía de manifiesto en el ya derogado artículo 139 de la Ley 30/1992, y se reproduce en el actual artículo 34 de la vigente Ley de Régimen Jurídico del Sector Público con la clásica fórmula de que los daños indemnizables son aquellos que el ciudadano " no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley".

Es importante destacar que el Legislador centra la antijuridicidad en el deber jurídico y no en la obligación legal. La jurisprudencia ha venido reiteradamente poniendo de manifiesto la peculiaridad que comporta que la antijuridicidad del daño se articule por la vía de la existencia de un deber de soportar el daño, porque permite acotar la institución a supuestos ciertamente racionales. Si existe la obligación, y es frecuente en la actividad administrativa, de soportar un daño, desaparece la antijuridicidad, la peculiaridad radica en que también desaparece esa exigencia de la lesión cuando exista un mero deber jurídico de soportarlo. Como declaramos en la sentencia de 5 de mayo último (ECLI:ES:ES:2021:2107), la antijuridicidad constituye la falta de justificación del daño, es decir, la inexistencia de una causa legal que legitime la lesión patrimonial del particular y le imponga el deber de soportarlo.



Ahora bien, si, como hemos dicho, el daño indemnizable es el que no se tenga el deber jurídico de soportar, el dilema está en cuanto existe ese deber de soportar el daño. Sin perjuicio del debate doctrinal exhaustivo que se ha generado al respecto, ahora innecesario examinar, lo que caracteriza al deber frente a la obligación es que en aquel, a diferencia de la segunda, no existe un mandato imperativo de una norma, sino una consecuencia inherente de la misma, que la propia norma no ha contemplado de manera imperativa, pero que surge con ocasión de su aplicación (sentencia 437/2021, de 24 de marzo ECLI:ES:TS:2021:1189)."

Es de tener en cuenta que la jurisprudencia en torno a la doctrina del margen de apreciación señala que cuanto mayor es la discrecionalidad administrativa a la hora de dictar el acto o aprobar la disposición, mayor es el margen de apreciación que cabe reconocer a la actuación administrativa.

Y aun va más allá esa línea jurisprudencial afirmando que, incluso en el caso de ejercicio de competencias regladas, puede descartarse el requisito de la antijuridicidad cuando se hayan ejercitado dentro de los márgenes de razonabilidad exigibles a la Administración. Esta jurisprudencia se fundamenta en la consideración de que la incertidumbre de la Administración ante la posibilidad de tener que indemnizar cada vez que se anule judicialmente un acto, constituye un obstáculo a la función administrativa de lograr el interés general.

Subrayamos con nuestra sentencia de fecha 9 de diciembre de 2021 (rec. 772/17) que no se ha de enfatizar en el juicio de legalidad de la actuación administrativa anulada, *"No se trata, por ende, de considerar conforme a derecho un acto que una sentencia haya anulado de modo firme por su contradicción con el ordenamiento. Sino de ver si la administración, al dictar el acto, actuó dentro de los márgenes de razonabilidad, sin poder prever un futuro pronunciamiento judicial que declarara la ilegalidad de aquél.*

Y, por ello, no hay que pararse en el análisis fáctico y jurídico que se realizó en la sentencia anulatoria, ni descartar la razonabilidad del actuar de la administración en razón de la contundencia y solidez con que el juzgador fundó la conclusión de ilegalidad del acto, pues no se trata de volver sobre lo que ya está decidido judicialmente (la disconformidad a derecho del acto administrativo), sino de determinar la razonabilidad del actuar administrativo; y, a tal fin, debemos retrotraernos al momento en que el acto se dictó, obviando lo actuado y juzgado en el proceso judicial que culminó con la sentencia anulatoria."

Al caso, conviene señalar que nuestra sentencia de 30 de diciembre de 2015 (rec. 640/2012) acordó anular parcialmente el decreto autonómico 35/12 en concreto los artículos 11.1 ; 24.1.b); 27.1.a); 27.1.c); 31.2.d); 34 ; 37 y la Disposición transitoria tercera, apartado tercero, en cuanto a la exigencia de transmisión de las licencias a las personas jurídicas que sean titulares de las mismas a la fecha de entrada en vigor de la norma.

Como es de ver el art. 27.1.d) del citado decreto 35/2012 que se refiere a la exigencia de alta en el régimen correspondiente de la seguridad social no resultó jurisdiccionalmente anulado, siendo así que es la situación del recurrente como incapacitado perceptor de una pensión de jubilación lo que motivó la revocación de la licencia de taxi concedida, ante la falta de acreditación del alta en el régimen correspondiente de la seguridad social.

Esta cuestión es por lo tanto ajena a la anulación jurisdiccional de determinados preceptos del 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.

La sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo num. 4 de Málaga de fecha 18 de octubre de 2016 que anula el acto revocatorio de la licencia de taxi se fundamenta, no en la anulación del citado reglamento autonómico, sino en lo que considera una incorrecta interpretación de la normativa sobre el régimen de Seguridad Social de Trabajadores autónomos por parte del Instituto Municipal del Taxi, en el entendido que no es preceptivo este alta para quien siendo incapacitado perceptor de una pensión de jubilación es titular de una actividad empresarial para cuyo ejercicio emplea a trabajadores por cuenta ajena.

En sustancia estamos ante una cuestión de interpretación de normas jurídicas y su aplicación a situaciones concretas en las que no es posible entender que la Administración haya superado el margen de razonabilidad al apreciar la ausencia de alta en el régimen de seguridad social como incumplimiento de las prescripciones del art. 27.1.d) y motivo de revocación de la licencia autotaxi por mor de DT 3ª, párrafo segundo del Decreto 35/2012, ambos actualmente vigentes, pues el hecho de que exista compatibilidad entre el percibo de la pensión de jubilación y el ejercicio de la actividad por cuenta propia no exime en todos los casos de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

Resultando la regla general la incompatibilidad de la percepción de la pensión de jubilación con el trabajo por cuenta propia o ajena, la Administración actuó dentro del margen de la razonabilidad en la interpretación de los requisitos exigidos normativamente para disfrutar de la licencia de taxi, al no quedar justificada el alta del trabajador en alguna de las situaciones concretas de compatibilidad que prevé el sistema de seguridad social, o en otro caso encontrarse dentro del restrictivo supuesto que permite ejercitar actividad por cuenta propia sin alta en RETA cuando se percibe pensión de jubilación.

En suma no entendemos que la resolución revocatoria que fue jurisdiccionalmente anulada incurra en una extralimitación del margen de tolerancia que nos presente un supuesto de antijuridicidad por el que se desactive el deber de soportar el daño, por lo que debemos en último extremo confirmar la solución ofrecida por el órgano a quo desestimando el recurso de apelación planteado.

TERCERO.- De conformidad con lo reglado en el artículo 139.2 LJCA, en los casos de desestimación del recurso de apelación las costas se impondrán a cargo de la apelante, hasta el límite de 1.000 euros por todos los conceptos (art. 139.4 LJCA).

Por las razones expuestas, en nombre de Su Majestad el Rey y por la potestad de juzgar que nos ha conferido el Pueblo español en la Constitución.

FALLAMOS

Desestimar el recurso de apelación interpuesto por el Procurador de los





Tribunales D^a. María del Carmen Moreno Rasores, en nombre y representación de [REDACTED], contra la sentencia de fecha 26 de noviembre de 2024 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 7 de Málaga, con expresa imposición de costas de esta instancia a cargo de la apelante hasta el límite de 1.000 euros.

Líbrese testimonio de esta Sentencia para su unión al rollo de apelación .

Notifíquese a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe recurso de casación a preparar por escrito ante esta Sala en el plazo de treinta días a contar desde su notificación en los términos del artículo 89 de LJCA.

Firme que sea remitase testimonio de la presente resolución al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de procedencia para su ejecución.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Dada, leída y publicada fue la anterior sentencia por la Ilma. Sra. Ponente que la ha dictado, estando celebrando audiencia pública en el día de su fecha, ante mí, el Secretario. Doy fe.-





