

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 7 de febrero de 2018, en relación con la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 13/2017 de la Generalitat, del taxi de la Comunitat Valenciana

(Diario Oficial de la Comunitat Valenciana, núm. 8167, de 10 de noviembre de 2017)

Mediante escrito con registro de entrada del día 15 de noviembre de 2017, don (...) solicita la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 13/2017 de la Generalitat, de 8 de noviembre, del Taxi de la Comunitat Valenciana, publicada en el *Diario Oficial de la Comunidad Valenciana*, núm. 8167, de 10 de noviembre de 2017, y en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, de 23 de diciembre de 2017.

ANTECEDENTES

PRIMERO. El solicitante actúa como titular de varias licencias y comienza manifestando no poder entender que la Ley 13/2017 tenga como objetivo, según su Exposición de Motivos:

«consolidar un modelo de prestación del servicio basado en el profesional autónomo que es titular de una autorización de taxi, optando por reservar a las personas físicas el ejercicio de la citada actividad.»

Parece evidente al solicitante que él obtuvo las licencias personalmente, pero bien pudiera haber sido a través de una sociedad limitada. Se pregunta si no es inconstitucional impedir que las personas jurídicas puedan comprar bienes o prestar servicios igual que las personas físicas; y si no es una limitación contraria a la Ley de emprendedores, que garantiza dicha igualdad [debe de referirse a la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización].

Prosigue indicando que toda la gestión del taxi está dirigida al autónomo, y se pregunta si «no es igualmente válido el trabajo prestado por un asalariado. No debe olvidarse que las condiciones de la licencia impuestas por la administración son muy severas. Él no las ha incumplido nunca, de otro modo sí habría motivos para que le retiraran la licencia. Pero no es el caso, él tiene muchas familias que dependen de sus licencias por mantener trabajadores asalariados, y la Ley 13/2017 tiene como objetivo que sea el profesional autónomo quien explote la licencia, porque, se supone que “es mucho más eficiente” que cualquier trabajador asalariado. Le parece que ello, lógicamente no es así.»

SEGUNDO. Más en concreto, la solicitud se refiere al artículo 6.2 de la Ley 13/2017, que le parece inconstitucional por «limitar la posibilidad de todo emprendedor», contraria a

la libertad de empresa en una economía de mercado (artículo 38 de la Constitución, CE) y que « genera un empobrecimiento en la Comunidad Valenciana nunca visto antes». Transcribe el precepto:

«La autorización se otorgará en favor de personas físicas habilitadas al efecto y que solo podrán ser titulares de una única autorización y para un vehículo. En ningún supuesto podrán otorgarse autorizaciones de forma conjunta a más de una persona ni a comunidades de bienes»

Se pregunta el solicitante si ahora no puede constituir una comunidad de bienes con sus hijos para distribuir sus licencias; ni, como empresario del taxi, ceder la explotación de su actividad a un tercero. También se pregunta si el planteamiento de este artículo, aplicado a los autobuses que prestan un servicio público de transporte de viajeros dentro de la ciudad, implicaría que los conductores de dichos vehículos tuvieran que comprarlos; y si no prestan el servicio correctamente los asalariados de la empresa Municipal de Transporte.

Lo que califica de disparate se multiplica cuando la Ley, en su artículo 6.5, establece que:

«Los titulares de las autorizaciones para la prestación de taxi deberán facilitar la información que reglamentariamente se determine y que permita identificar a las personas titulares, al vehículo que tuvieran adscrito para la presentación del servicio, a la asociación a la que pertenecen y las personas asalariadas junto con las condiciones laborales y sus horarios, dentro de los parámetros que la legislación en materia de protección de datos de carácter personal permita, para la confección de una base de datos centralizada y accesible a la ciudadanía. Las personas titulares deberán, además, comunicar los cambios que se vayan sucediendo respecto de la anterior situación comunicada a la consejería competente en la materia.»

Es decir, según la solicitud estamos ante un «Estado totalitario de corte estalinista: los titulares de licencias de taxi han de informar de todo lo que se les pida "reglamentariamente", después de que les priven de todas las licencias que han acumulado con su esfuerzo durante muchos años "a coste cero" -es decir, un robo- y explicar no sólo a quién y cómo contratamos -cuestión que debería controlar la Inspección de Trabajo-, sino también a qué asociación pertenecen, por si no son "de la cuerda del partido" y retirarles la licencia; presume que, para luego y para colmo, se publique en una base de datos similar a las listas negras propias de las dictaduras. No considera que esto pueda calificarse sino de inconstitucional.»

TERCERO. A continuación, la solicitud se refiere al artículo 8 de la Ley 13/2017, en cuya opinión sin embargo se «abre las puertas a todo el mundo». Lógicamente, dice, por el marcado carácter ambiguo de los representantes [parlamentarios] se trata de fastidiar al emprendedor y premiar al extranjero «sin papeles».

El párrafo tercero del artículo 8, además, obliga al solicitante a «explotar el taxi con plena dedicación». Es decir, no puede dedicar, por ejemplo, media jornada a cualquier otro menester. Tiene que conducir el taxi obligatoriamente durante horas.

Lo que más perjudica su situación es la imperiosa necesidad de transmitir la licencia en los términos del artículo 11 de la Ley, que por sí solo es inconstitucional al establecer un plazo de dos años para la transmisión de la que disfruta desde la década de los años setenta. Se pregunta por el precio de la transmisión, «puesto que nadie en su sano juicio adquiriría una licencia por el valor de mercado actual a sabiendas que le vence el plazo para desprenderse de ella. Esto constituye una falta del más mínimo respeto a su derecho adquirido.»

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. La solicitud comienza citando el Preámbulo de la Ley 13/2017, que no forma parte de su contenido propiamente normativo, aunque puede servir para la interpretación de la norma. En realidad, la alegación se refiere más bien a la regla que restringe la titularidad de licencia a las personas físicas, principalmente establecida en el apartado 2 del artículo 6 de la Ley, precepto al que en efecto se refiere la solicitud después. Al respecto se alega que es inconstitucional excluir a las personas jurídicas, en términos del principio de igualdad (artículo 14 CE) y de la libertad de empresa en una economía de mercado (artículo 38).

Debe despejarse la alegación relativa a que la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, garantizaría para prestar servicios la igualdad entre personas físicas y jurídicas, lo cual no es exacto. Es evidente que no hay igualdad en el terreno de los hechos entre unas y otras, entendidas aquí como formas de organización y personificación de la empresa. Se trata entonces de comprobar si la diferencia entre ambas es suficiente para establecer una diferencia de tratamiento jurídico, pues en caso contrario efectivamente podría estar vulnerándose el artículo 14 CE. Es decir, ha de comprobarse si la diferencia de hecho es bastante para instaurar una diferencia de derecho.

El Tribunal Constitucional ha dejado sentado invariablemente que:

- No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 CE, sino que la infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable;

- El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, y son iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional;
- El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas, por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados;
- Por el contrario, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que además es indispensable que las consecuencias jurídicas resultantes de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos.

Así lo expresan las sentencias 76/1990, 214/1994, y ya antes las sentencias 3/1983, 75/1983, 6/1984, 209/1988, 76/1990, 214/1994, 9/1995, 164/1995, 134/1996, 117/1998, 46/1999, etcétera.

Pues bien, a juicio de esta institución la Ley 3/2017:

- No introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales, porque no lo son una persona física y una persona jurídica;
- La desigualdad de trato no resulta artificiosa ni injustificada, porque se funda en criterios objetivos y razonables, que pueden encontrarse en el Preámbulo: se busca consolidar un modelo de prestación de servicio basado en el profesional autónomo, por entender el legislador que la realización del transporte por los titulares de la actividad garantiza una mayor eficacia en su prestación, por el contacto directo entre la persona usuaria y quien asume el riesgo de la explotación. No puede decirse que estos criterios no sean objetivos ni no razonables;
- La consecuencia que resulta de la distinción entre persona física y persona jurídica es sin duda tajante: la licencia de taxi sólo se otorgará a las personas físicas. Inicialmente la desigualdad de trato no resulta a esta institución artificiosa ni injustificada, por tanto, toca ahora comprobar que la consecuencia es adecuada y proporcionada a la finalidad, es decir a garantizar una mayor eficacia en el servicio prestado. No puede haber duda respecto de la adecuación, pues la hay

entre el fin y la consecuencia, es decir que para garantizar una mayor eficacia por el contacto directo entre el usuario y quien asume el riesgo de la explotación, se exija que el titular de licencia sea una persona física. En cuanto a la proporcionalidad, tampoco encuentra esta institución que la consecuencia sea gravosa ni desmedida, es decir que la desigualdad de trato entre personas físicas y jurídicas puede consistir, no irrazonablemente, en que éstas queden excluidas de la posibilidad de obtener licencias de taxi.

Por otro lado, se cuenta con precedentes al respecto, pues ya la Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunitat Valenciana establecía que las autorizaciones de taxi «se otorgarán exclusivamente a las personas físicas» (artículo 48), de modo que en este aspecto la Ley 13/2017 no constituye una novedad.

Finalmente, no es exacto que, como sostiene la solicitud, la Ley 13/2017 presuponga que el profesional autónomo es mucho más eficiente que el trabajador asalariado. La dualidad de la Ley examinada aquí no es entre 'autónomo' y 'asalariado', sino entre persona física y persona jurídica a efectos de ser titular de una licencia de taxi, bajo la premisa del legislador de que una mayor eficacia se conseguirá por el contacto directo entre el usuario y quien asume el riesgo de la explotación, bien por sí mismo o mediante una persona asalariada. De esta premisa puede discutirse su oportunidad y validez económica en el sector del taxi, aspectos éstos en los que el Defensor del Pueblo no puede ni debe ahora entrar. Pero sí cabe afirmar que no resulta una premisa absurda ni arbitraria

SEGUNDO. A la solicitud le parece inconstitucional el artículo 6.2 de la Ley 13/2017 por limitar «la posibilidad de todo emprendedor», lo que evidentemente no es el caso, pues la limitación se refiere a las personas jurídicas, no a las personas físicas.

En cuanto a que ello sería contrario a la libertad de empresa en una economía de mercado (artículo 38 CE) y que generaría un empobrecimiento en la Comunidad Valenciana nunca visto antes, ha de observarse lo siguiente:

Respecto del supuesto empobrecimiento en la Comunidad Valenciana, no contiene la solicitud argumento alguno, ni se comprende qué reducción de la riqueza puede acarrear el precepto discutido. Puede referirse al empobrecimiento de las personas jurídicas que ahora son titulares de licencias de taxi y que ya no podrán seguir siéndolo. Sin embargo, no se deduce de la Ley 13/2017 que las personas jurídicas titulares de licencias vayan a empobrecerse por la transmisión obligatoria, impuesta por la Disposición Transitoria Segunda; e indiscutiblemente no hay 'empobrecimiento' de las personas jurídicas porque ya no vayan a poder ser titulares de licencias, es decir que quien no tiene una licencia no se empobrece porque no pueda optar a ella, aunque sin duda no vaya a

'enriquecerse'; pero no enriquecerse no implica -o no implica necesariamente- empobrecerse

Acerca de las cuestiones sobre si ahora ya no es posible constituir una comunidad de bienes con descendientes para distribuir licencias, ni ceder la explotación de la actividad a terceros, se trata de interrogantes que encuentran respuesta en la ley o han de ser atendidos por la Administración o por un servicio de asesoramiento, pero no son alegaciones que funden la posible inconstitucionalidad de la Ley 13/2017. Lo mismo vale para el caso de que el artículo 6.2 fuera a aplicarse a los autobuses del servicio de transporte urbano de viajeros dentro de la ciudad, un servicio distinto del de taxi y por tanto una alegación insuficiente en un juicio de constitucionalidad.

TERCERO. La solicitud sostiene que el artículo 6.5 de la Ley 13/2017 es inconstitucional, aunque no señala qué preceptos de la Constitución vulneraría.

Las obligaciones de facilitar información son comunes y habituales en todas las ramas del ordenamiento jurídico, quizás el ejemplo característico es el de las obligaciones tributarias. El Defensor del Pueblo no puede encontrar que sea inconstitucional que un titular de licencia deba dar información sobre quiénes son efectivamente las personas titulares, qué vehículo tienen adscrito para la presentación del servicio, a qué asociación [profesional, evidentemente no puede tratarse de otra] pertenecen, qué personas asalariadas tienen contratadas y sus condiciones laborales y horarios, todo ello, con los cambios que vayan acaeciendo y con la finalidad de confeccionar una base de datos centralizada y accesible a la ciudadanía. Al contrario, estando ante una actividad de servicio de transporte al público, para cuyo desempeño se requieren muy concretas condiciones, resulta lógico que tanto la Administración como el público puedan disponer de los datos esenciales de quién y cómo se presta el servicio. Todo ello, desde luego, con respeto a la legislación de protección de datos de carácter personal, como el propio artículo señala.

La imposición de obligaciones de dar información no convierte al Estado en totalitario. La información se determinará reglamentariamente, pero no libre ni en forma arbitraria, sino dentro de la ley, es decir que el reglamento determinará la que 'permita identificar' los elementos básicos de la actividad de prestación del servicio, no cualquier otra información.

Tampoco se encuentra que la Ley 13/2017 'prive de todas las licencias a coste cero', pues las licencias en exceso serán transmitidas por precio, no donadas gratuitamente. Tampoco se trata de 'explicar' a la Administración ni al público a quién y cómo se le contrata, sino sólo de comunicar los datos de las personas asalariadas, que prestan materialmente el servicio. Respecto de la comunicación de a qué asociación pertenecen

los titulares, nada hay en la Ley que haga pensar en que estamos ante una selección de las personas por su afinidad política para 'retirarles la licencia', una posibilidad simplemente inexistente en la Ley y desde luego prohibida por la Constitución. Lo mismo cabe decir de que la base de datos que se busca confeccionar vaya a ser 'similar a las listas negras propias de las dictaduras'. Si así fuera, sin duda estaríamos ante reglas que sólo podrían calificarse de inconstitucionales, pero no es el caso; debe entenderse que se trata de apreciaciones en la solicitud que no tienen reflejo en la Ley 13/2017.

CUARTO. La solicitud carece de alegaciones claras sobre el artículo 8 de la Ley 13/2017, referido a los requisitos del titular de la autorización. Únicamente cabe apreciar un propio argumento respecto de la explotación del taxi 'con plena dedicación', requisito que el apartado 3 del precepto parece exigir sólo a 'los titulares de autorizaciones de taxi en municipios o áreas de 20.000 habitantes o más'.

La exigencia de plena dedicación no es extraña en las actividades profesionales, posiblemente la más común es la incompatibilidad que exigen las leyes en el desempeño de cargos y funciones públicas. Pues bien, ni en éstas ni en la Ley 13/2017 la exigencia es total y absoluta (siempre se admite administrar el patrimonio personal y familiar); en particular, el artículo 8 admite la compatibilidad con cualquier otra actividad económica, siempre que no se trate de transporte o actividades relacionadas con el transporte. La solicitud en este aspecto parece deducir consecuencias que no se encuentran en el artículo 8 de la Ley.

QUINTO. Para el solicitante lo más perjudicial es la obligación de transmitir la licencia en los términos del artículo 11 de la Ley 13/2017. Sin embargo, no alega en qué consiste el perjuicio y por qué de existir lo considera inconstitucional. Cabe pensar que el perjuicio provendría de dos vías: el lucro cesante, pues ya no podrá seguir explotándose una licencia una vez sea transmitida; y un precio de transmisión tal que suponga un perjuicio que no se tiene el deber de soportar. Sólo esta segunda vía es mencionada en la solicitud, aunque no en esos términos, que son los que harían que el perjuicio pudiera resultar anti jurídico.

La venta forzosa es una fórmula de intervención pública en la economía que cuenta con tradición en nuestro derecho y con respaldo de la Constitución. No es anormal ni extraordinario que la ley imponga coactivamente a los particulares la transferencia de bienes y derechos, por ejemplo, en los ámbitos urbanístico, financiero o de los mercados regulados. Se trata indiscutiblemente de una potestad pública que limita la libre disposición de bienes y derechos, sin carácter expropiatorio; de hecho, las ventas forzosas son excluidas del ámbito de aplicación de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, que remite a la legislación especial (sobre abastecimientos,

comercio exterior y divisas, artículo 1; es una regla extendida por el artículo 1 de su Reglamento a cualquier artículo objeto de intervención económica).

La propia Constitución admite en su artículo 128 lo que podría calificarse de "límite máximo" en la intervención pública sobre la actividad empresarial, nada menos que la intervención de empresas, siempre desde luego que así lo exija el interés general y que se cuente con la cobertura de una disposición con rango de ley.

A juicio de esta institución, la transmisión forzosa establecida por la Ley 13/2017 no es una "expropiación" por la Administración, ni supone la pérdida del derecho sin contrapartida, pues el transmitente verá compensadas su licencia o licencias por el precio de la transmisión, que tiene lugar con arreglo al mercado, es decir a la competencia entre los posibles compradores. En cuanto al efecto de la falta de transmisión en el plazo de dos años, es decir a que las licencias no transmitidas se entenderán revocadas, ha de observarse lo siguiente. En primer lugar, la Ley prevé un dispositivo que resta rigidez a ese resultado: reconoce el derecho a conservar una licencia, la más antigua, derecho ampliado a dos licencias respecto de vehículos adaptados. En segundo lugar, la Ley 13/2017 no excluye, ni podría excluir, el derecho de los particulares afectados a ser indemnizados cuando se les genere lesión si ésta es consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (artículo 106 CE) y aquéllos no tienen el deber jurídico de soportar el perjuicio (artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). Esto incluye el derecho a ser indemnizados si la lesión se produce como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria (mismo precepto legal).

La solicitud parece querer decir que el precio que va a obtenerse por la licencia o licencias que deban transmitirse será anormal, porque será un precio de mercado fijado por la circunstancia de que hay un plazo máximo para la transmisión. Además, ello atentaría contra el derecho adquirido.

Ninguno de los dos argumentos es convincente. El precio de transmisión será fijado en un intercambio de mercado, de clase singular porque no es un mercado de competencia perfecta ni el taxi es una actividad "libre" a la que pueda acceder cualquier persona en cualquier circunstancia. Las opciones de quien quiera acceder a la actividad, es, pues, doble: o concurre sin más a las formas de asignación directa de una licencia por la Administración, o adquiere de un titular una licencia en vigor. Si una licencia sobre la que pesa la obligación de transmisión no es transmitida en plazo, entonces quedará revocada, es decir la licencia se extinguirá. Por tanto, puede decirse que la Ley 13/2017 genera o amplía un "mercado de licencias de taxi", pero la existencia de un plazo máximo de transmisión no pone ni quita valor a la licencia, más allá de las fluctuaciones de los precios propias de una economía de mercado.

En cuanto a los derechos adquiridos, el Tribunal Constitucional estableció ya desde sus primeras sentencias que no existe el derecho de los ciudadanos a la permanencia de una determinada regulación jurídica; y que la Constitución no prohíbe los cambios en el ordenamiento jurídico (sentencias 126/1987, 129/1987, 227/1988, 104/2000, 100/2012 y 84/2013).

Los titulares de licencias de taxi cuentan con una protección legal, tal que impide la entrada de terceros en la prestación del servicio si no es con otra licencia; y como contrapeso, actúan en régimen de limitaciones de servicio. El de taxi es un servicio de transporte prestado por personas particulares sometido desde su inicio a controles administrativos, por razones de interés general dada su relevancia para la colectividad, especialmente urbana. Es decir, para prestarlo es precisa una autorización o licencia administrativa, y con controles que se mantienen durante el desarrollo de la actividad, establecidos bien ya en la licencia, bien en disposiciones generales, y siempre bajo la cobertura de la Constitución y las leyes. No es pues una actividad de prestación libre ni sin restricciones, como por otra parte, no lo es virtualmente ninguna actividad económica, ni en particular la del transporte.

El Defensor del Pueblo no puede valorar la corrección técnica de la Ley 13/2017, ni si se trata de una disposición acertada para la consecución de la finalidad que pretende ("consolidar un modelo de prestación de servicio"), ni puede conjeturar si tendrá o no éxito. En el presente caso, en que se valora si esta institución ejercerá o no su legitimación activa para formular un recurso de inconstitucionalidad, el examen de la Ley 13/2017 ha de limitarse a su congruencia y concordancia con la Constitución. A la vista de lo alegado en la solicitud, la valoración hecha en este y en los anteriores Fundamentos Jurídicos conduce a no encontrar que los motivos aducidos en la solicitud resulten convincentes.

La presente Resolución, por todo lo dicho, ha de ser desestimatoria de la solicitud.

RESOLUCIÓN

En virtud de cuanto antecede, y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión de 7 de febrero de 2018, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la legitimación que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula esta Institución, ha resuelto **no interponer** recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 13/2017, de 8 de noviembre, del Taxi de la Comunitat Valenciana.