

INSTITUT
METROPOLITA
DEL TAXI

PAPERS DEL TAXI

2

Reestructuració



Àrea metropolitana de Barcelona

PAPERS DEL TAXI

2

Reestructuració



© ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA
ENTITAT METROPOLITANA DEL TRANSPORT
Institut Metropolità del Taxi

Coordinació i Textos:
P. ROCÍO TERÁN

Correcció:
ANNA CANALS

Filmació:
ROMARGRAF, SA

ISBN: 84-605-4694-2

Depòsit legal: B. 4.523-1996

Impressió: ROMARGRAF, SA

INTRODUCCIÓN

'Papers del Taxi' resume en este número todo el proceso de negociación que determinó la aprobación del Acuerdo para la Reestructuración del sector del taxi de Barcelona, el 1 de febrero de 1996, y que contempla, entre otras medidas, la eliminación de un mínimo de 1.215 licencias de autotaxi en el plazo de cinco años.

El tema de la reestructuración del taxi de Barcelona y área metropolitana fue planteado formalmente por algunas asociaciones profesionales del sector en los programas con los que se presentaron a la II Consulta del Taxi celebrada el 17 de mayo de 1994.

A partir de aquí se inició un proceso de debate interno necesariamente prolongado entre el Institut Metropolità del Taxi y las asociaciones profesionales representativas del sector, con el fin de encontrar una solución no traumática a la solicitada reestructuración. El lector de este libro podrá seguir todo ese proceso a través de las actas de las reuniones que se celebraron durante los últimos dos años y mediante las propuestas planteadas al sector desde esta Administración (págs. 111 a 233).

Las negociaciones no fueron fáciles: el Institut puso en la mesa de negociación un primer plan de reestructuración el 24 de octubre de 1994 (págs. 121 a 154), al que siguió un decreto de suspensión de exámenes para los futuros taxistas (pág. 147). Este primer plan no encontró, sin embargo, el consenso necesario de todas las asociaciones profesionales.

Planteado así el tema, los representantes de los taxistas solicitaron la elaboración de un *Libro Blanco del Taxi de Barcelona*, para poder tener una panorámica real de la situación del sector y la posibilidad de declararlo en crisis. El estudio fue encargado a un equipo de profesionales formado por los economistas Eduard Berenguer y Jordi Clivillé, y los abogados Meritxell Josa y Xavier Rocha. Este equipo de expertos fue elegido por su experiencia profesional; dos fueron propuestos por la Administración y dos por las asociaciones representativas del taxi (págs.164 a 177).

Las conclusiones del *Libro Blanco* (págs. 13 a 107) hicieron posible elaborar un nuevo Acuerdo de Reestructuración del sector del taxi que fue aprobado inicialmente por el Consell de l'Entitat Metropolitana del Transport el 30 de marzo de 1995 (págs.190 a 195) y, definitivamente, el 1 de febrero de 1996. Los puntos básicos del mismo determinan que:

1. Se reducirán un mínimo de 1.215 licencias de las que hoy existen en un plazo máximo de cinco años, para cumplir lo que dispone a tal el efecto el Reglamento Metropolitano del Taxi vigente en cada momento.

2. En el expresado plazo de reducción de licencias, queda suspendida la aplicación del artículo 17 del Reglamento Metropolitano del Taxi, de 12 de marzo de 1981, en el sentido de prohibir la contratación de más personas que las que tengan una relación contractual laboral con los titulares de las licencias de autotaxi en el momento de aprobación de esta medida. El Consell de l'Institut Metropolità del Taxi tratará los casos de excepcionalidad en la aplicación de esta medida, previa consulta a la Comisión de Seguimiento.

3. Igualmente queda suspendida durante el plazo establecido en el apartado primero la aplicación de los artículos 18, 19, 20 y 21 y el párrafo primero de la Disposición Transitoria del Reglamento Metropolitano del Taxi, cuando establece las excepciones a la regla de intransmisibilidad de las licencias, excepto la transmisibilidad a familiares de primer grado, en el sentido que únicamente serán transmisibles a la EMT, por el precio que se determine por los órganos establecidos al efecto y que deberá ser el actual precio de mercado, sumados los IPC que correspondan.

4. La entrada en vigor de esta Disposición Transitoria segunda, se iniciará, por lo que hace referencia al punto 2, de forma inmediata cuando esté administrativamente aprobada esta Disposición y, en cuanto a los puntos 1 y 3, en el momento en el que se haya determinado el origen y el importe de los ingresos para hacer frente a la reestructuración y se haya constituido la entidad instrumental que los debe gestionar.

A partir de la aprobación del Acuerdo definitivo de Reestructuración del sector, se abre un nuevo proceso en el que el colectivo del taxi deberá analizar las mejores vías que permitan la financiación de la reducción del número de licencias que aconseja el *Libro Blanco del Taxi*.

Barcelona, febrero de 1996

ÍNDICE

Libro Blanco del sector del taxi de Barcelona y área metropolitana 11

- Posibles alternativas a la actual regulación administrativa del servicio de autotaxi
- Estudio económico. Análisis de la oferta y la demanda
- Síntesis de las propuestas para la reestructuración del taxi en el área metropolitana de Barcelona
- Competencias estatales, autonómicas y locales
- La actividad privada de interés público

Acta de reuniones

Administración-asociaciones profesionales. Acuerdos 111

Anexos 237

Dossier de Prensa 279

Reestructuración del sector del taxi

EL LIBRO BLANCO DEL TAXI

Autores

Merixell Josa, abogada; Xavier Rocha, abogado; Eduard Berenguer, economista; Jordi Clivillé, economista

Posibles alternativas a la actual regulación administrativa del servicio de autotaxi

1. Planteamiento

El estudio de la regulación administrativa del servicio de autotaxi afecta a diversos aspectos de orden formal y sustancial. En lo que se refiere a sus aspectos formales, hay que determinar qué administraciones son competentes para realizarla y qué instrumentos normativos son adecuados. Desde un punto de vista material, tendrá que examinarse cuáles son sus posibles contenidos, principalmente si éstos suponen una ampliación o una restricción de los derechos y deberes que actualmente corresponden a los profesionales del sector del autotaxi.

Por último, y de acuerdo con las conclusiones a las que se haya llegado con el estudio de los extremos señalados, se realizarán las propuestas concretas de regulación del sector en el ámbito de la Entitat Metropolitana del Transport (EMT).

2. Fundamento de una nueva regulación del sector de autotaxi

Cualquier actuación administrativa debe estar fundamentada, lo que significa que el elemento causal es determinante para considerarla acorde con el derecho o no. Una misma actuación puede ser válida o nula dependiendo de la causa o la razón que la motive. Por lo tanto, no debe establecerse, con carácter general, que una determinada regulación se ajusta o no al derecho sin considerar las circunstancias que la han determinado. En nuestro supuesto, debe partirse de la idea de que todo el examen que se realiza a continuación y la solución que en definitiva se propone, vienen dados por la situación de crisis en que se encuentra, en el ámbito metropolitano, el sector del taxi. Es evidente que toda restricción que se indique como necesaria no podrá considerarse como una filosofía en la que debe basarse la regulación del sector, sino como instrumento necesario para resolver, hoy en día, el problema que tiene. El antiguo Reglamento de Servicio de las Corporacio-

nes Locales –todavía vigente y que en este análisis será citado varias veces– lo dice bien claro en su art. 6.1: “El contenido de los actos de intervenciones será congruente con los fines que lo justifiquen” y que “si fuesen varios los admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual”. El fin que tiene que justificar la actuación administrativa será, en este caso, el interés público dirigido hacia una doble vertiente: el interés de los usuarios del servicio y el de quienes lo prestan, intereses que las administraciones tienen la obligación de proteger.

3. Las competencias administrativas en materia de autotaxi

3.1. Marco competencial

Las competencias administrativas en materia de transportes urbanos han sido exhaustivamente examinadas por el Tribunal Constitucional y la doctrina. Se pueden resumir de la siguiente forma:

a. La competencia corresponde a la Generalitat en aquellos transportes que tienen su origen y destino en el ámbito del territorio de Cataluña.

b. En este supuesto, la competencia es exclusiva, examinada desde el punto de vista de las competencias constitucionales y estatutarias.

c. Esta competencia es, en todo caso, legislativa, pero no de gestión, ya que la Ley Básica del Régimen Local reserva el transporte público de viajeros para las entidades locales, a las que, como mínimo, corresponderá la competencia de gestión del transporte.

d. En Cataluña, el Parlamento ha legislado sobre la materia de transporte público y también, concretamente, sobre el transporte discrecional en automóvil. Las normas son las siguientes:

i. Con carácter general, el art. 222 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña establece que “el ejercicio de los particulares de actividades de interés general está sujeto a la ordenación del sector, de acuerdo con la regulación correspondiente, y sometido a las medidas de control, de policía y de autorización que correspondan” y “en el ámbito local los entes locales pueden intervenir estas actividades mediante un régimen reglamentado de autorización administrativa”. Por otra parte, el servicio del taxi se ha considerado siempre, técnicamente, como una actividad particular de interés público y, por tanto, le es plenamente apli-

cable el precepto transcrito.

II. Con carácter más concreto, la Ley de Cataluña 7/87, de 4 de abril, sobre la Conurbación de Barcelona por la que se crea la Entitat Metropolitana del Transport, establece en su art. 16.1.d) que “corresponde a esta entidad ejercer las facultades de intervención administrativa en los servicios de transporte público de viajeros en automóviles”.

e. Los medios por los que los entes locales pueden “intervenir” la actividad de los particulares están de acuerdo con el art. 220 de la Ley Municipal de Cataluña, las ordenanzas, los edictos, las licencias y las órdenes individuales; regulación análoga a la contenida en el art. 5 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Como resumen de todo lo mencionado en este apartado, puede determinarse que la competencia legislativa en materia de autotaxi corresponde a la Generalitat; mientras que la reglamentaria y ejecutiva, además de lo que resulta del principio de autonomía local y contenido de la Ley Básica de Régimen Local, corresponde a la Entitat Metropolitana del Transport porque así lo establece la legislación catalana al atribuirle la “intervención” en las actividades que estamos estudiando. Otra cuestión será el estudio de cuáles son los límites en los que la EMT puede realizar la correspondiente reglamentación del servicio, que se analiza a continuación.

3.2. Los límites de la EMT en el ejercicio de la potestad reglamentaria sobre el servicio de autotaxi

Los límites del ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de la EMT serán, en general, los de las administraciones en el ejercicio de esta potestad. Sin necesidad de extendernos en esta materia, es necesario señalar como límites, además de los que se derivan de la Constitución, los principios de legalidad y de jerarquía normativa.

Respecto a los límites constitucionales, debe considerarse también que una reglamentación del servicio que pudiera ser restrictiva podría afectar al principio de libertad de empresa reconocido en el art. 38 de la Constitución. Nos remitimos, sobre este punto, al dictamen del profesor Joaquín Tornos, en el que se concluye que no afecta a la mencionada libertad la limitación del número de personas que pueden gestionar una licencia. Más problemático resulta determinar si es de aplicación o no el Real Decreto 763/1979, del 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios

Urbanos e Interurbanos de Transportes en automóviles ligeros.

3.3. Inaplicación en el ámbito metropolitano de Barcelona del Reglamento estatal de 1979

Esta es una de las cuestiones más controvertidas y decisivas para regular el problema que se está analizando, porque si se llega a la conclusión de que sólo mediante la modificación del Reglamento estatal es posible establecer una nueva regulación metropolitana adaptada a la citada modificación, es evidente que será difícil realizar una reestructuración del servicio del taxi. Las opiniones que entienden que el citado reglamento estatal es de directa aplicación en la conurbación de Barcelona se basan, principalmente, en una línea jurisprudencial del Tribunal Supremo que ha aceptado la doctrina de la vigencia de la citada norma administrativa estatal. Es sentencia básica, que sigue esta línea, la del 24 de diciembre de 1985 que anuló la modificación del Reglamento Municipal de San Sebastián, porque no se adaptaba al Decreto de 1979. En el mismo sentido se pronuncia el profesor Enrique Argullol en un artículo en la Revista Vasca de Administración Pública de 1982.

Frente a lo sostenido por la opinión comentada, cabe señalar que ésta no contempla diferentes aspectos que conviene examinar:

a. La doctrina mencionada no tiene en cuenta que una comunidad autónoma como Cataluña con competencia exclusiva sobre la materia la haya ejercido mediante la promulgación de una ley reguladora, como en nuestro caso la 7/87, sobre la conurbación de Barcelona, por la que atribuye las competencias de intervención en la materia a una entidad local. En concreto, en nuestro caso, la EMT.

b. Tampoco en el desarrollo de la tesis que estamos criticando se explica la situación especial que se daría en el supuesto de que una comunidad autónoma legislara, mientras que al Estado le correspondiera el desarrollo reglamentario, sin que la ley autonómica la hubiera habilitado y le hubiera otorgado cobertura legal para regular una materia cuya competencia no corresponde al Estado. Además, la propia ley autonómica la atribuye a un ente local específico, creado por ella para el ejercicio de estas competencias concretas, lo que, por otra parte, se corresponde con las competencias que la Ley Básica de Régimen Local atribuye a las entidades locales.

En conclusión: el Reglamento estatal de 1979 no supone, a nuestro parecer, una disposición de superior jerarquía normativa, en el ámbito metropolitano de Barcelona, al posible reglamento que pueda aprobar la EMT por la directa habilitación que le otorga la Ley de Cataluña 7/87 del 4 de abril. Referente al reglamento aprobado por la extinta Corporació Metropolitana de Barcelona en 1981, su contenido, por ser análogo al del Reglamento estatal de 1979, no hace necesario el estudio de la predominancia que pueda existir entre ellos; aún no siendo vigente en el año 1981 la Ley Básica de Régimen Local ni la Ley Municipal de Cataluña ni la Ley de la Conurbación de Barcelona, estaba clara la predominancia de la norma estatal.

4. Los posibles contenidos de la nueva regulación que el sector necesita.

4.1. Posibilidad de acordar la reconversión o la reestructuración del sector

Mediante la reconversión de un sector, se permite que éste pueda beneficiarse de unas medidas de carácter tributario, financiero y laboral que deberían definirse en el plan establecido a su efecto. Hasta el momento, en el régimen general de reconversión diseñado por la legislación española en la etapa 1981 – 82 (Real Decreto Ley 9/1981 de 5 de julio y Ley 21/1982 de 9 de junio) y en la etapa 1983 – 84 (Real Decreto Ley 8/1983 y Ley 27/1984 de 26 de julio de Reconversión y Reindustrialización), la declaración de un sector en reconversión y la formulación de los planes de reconversión corresponden al Gobierno del Estado, a propuesta de los ministerios de Economía y Hacienda, Trabajo e Industria, mediante Real Decreto, mientras que las comunidades autónomas participan únicamente en la fase de ejecución.

En la actualidad, dado que la Ley 27/84 del 26 de julio de Reconversión y Reindustrialización ya no está en vigor, se podría analizar la posible competencia de la Generalitat para declarar un sector en reconversión cuando éste desarrolla su actividad exclusivamente en el territorio de Cataluña, en función de las competencias en materia de industria y de intervención y planificación de la actividad económica asumidas por el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Pero, antes de entrar en disquisiciones de esta naturaleza, hay que analizar cuáles son los requisitos y objetivos de una política de reconversión y si la crisis del sector del taxi en el ámbito del área metropolitana

de Barcelona se identifica con o encaja dentro de estos conceptos.

Históricamente, en España, la declaración del sector industrial o de un grupo de empresas en reconversión se ha realizado para hacer frente a la crisis de sectores de la producción industrial básicos para la economía nacional, y cuya recuperación se considera de interés general. En nuestro caso, la crisis del sector del taxi, aun siendo importante, no influye estructuralmente en la crisis de la economía española, y su superación no es imprescindible para los intereses económicos nacionales. Por otro lado, debe recordarse que, a principios de la década de los 80, la reconversión de los sectores de producción de la construcción naval, siderúrgica o textil, por nombrar algunos, se justificó por la situación de crisis en que se encontraban y por la necesidad de conseguir estructuras productivas competitivas y adaptadas al mercado internacional ante la perspectiva de la integración en Europa.

A diferencia de lo que sucede en el sector del taxi, no se trataba simplemente de un desequilibrio entre la oferta y la demanda, sino de un problema de dimensiones estructurales y de incidencia internacional. Hasta la fecha, la declaración de sectores en reconversión ha recaído sobre sectores de la producción que, o bien tendían a desaparecer y a ser sustituidos por otros (carbón), o bien sobre sectores en los que la crisis se manifestaba conjuntamente por la obsolescencia tecnológica, la baja productividad, la inadecuada dimensión empresarial, la deficiente estructura financiera y el exceso de plantillas.

Consideramos que las características de la crisis del sector del taxi a las que antes nos hemos referido, no hacen necesario, y sería jurídicamente de difícil legitimación, adoptar una política de reconversión dirigida a sustituir o innovar este sector de la producción. Esto no quiere decir, sin embargo, que no sean necesarias otras medidas –incluidas las de intervención pública– para superar la crisis que, como se ha constatado en este estudio, padece el sector del taxi. Una posibilidad sería seguir el ejemplo de la legislación italiana, que distingue entre proyectos de reconversión dirigidos a la sustitución y la innovación de un determinado sector de la producción, y proyectos de reestructuración que van orientados a reorganizar, racionalizar y actualizar sectores poco rentables o en crisis.

En cualquier caso, preferimos hablar de la necesidad de medidas de rees-

tructuración del sector del taxi, entendiendo como tales la articulación de una serie de ellas, principalmente la amortización de licencias y la contingencia del número actual de conductores, contenidas en la correspondiente regulación normativa del sector y que obligarán tanto a una intervención pública como a realizar un esfuerzo en el ámbito privado.

4.2. Medidas concretas que pueden adoptarse

Al principio, se había indicado que la causa era un elemento fundamental en la actuación administrativa. La reestructuración del sector del taxi exige reducir el número de horas, es decir, de tiempo, en el que la oferta se produce en el ámbito metropolitano. Esta constatación requiere elegir y decidir cómo se reduce esta oferta. Los caminos menos perjudiciales, según estudios económicos realizados, sólo pueden consistir en reducir el número de licencias y limitar el tiempo durante el cual cada taxi presta servicio. Es difícil encontrar mecanismos diferentes a los citados para resolver este problema. Por tanto, la solución que se adopte tiene como causa determinante la citada resolución, que, en este caso, se convierte en interés público o finalidad de la actuación administrativa.

La decisión sólo puede corresponder a la Administración responsable, es decir, a la EMT (Ley 7/87). Esta decisión, cuando no viene determinada por ninguna norma, indica que la Administración se encuentra ante un acto discrecional, con el límite que tienen estos actos cuando su finalidad tiene que ser el interés público. Teniendo en cuenta lo que se ha dicho y que, obviamente, el problema es de carácter temporal, se entiende que las medidas que se adopten también deberán conservar este carácter temporal, ya que debe conseguirse, por un lado, que la oferta de taxi sea la adecuada para garantizar el servicio y, por otro, ofrecer unas mejores condiciones de vida a los que lo prestan.

Consideramos que esto es más evidente si se tiene en cuenta que las medidas que deben adoptarse inciden en un derecho que hace referencia a la importancia de la libertad de desarrollo de una actividad que, aunque sea de interés público, tiene naturaleza privada. Sólo por estrictas razones de interés público y durante el tiempo que sea necesario, se pueden adoptar determinadas medidas sin perjuicio de que se puedan convertir, en su totalidad o en parte, en definitivas si el interés público así lo exige; aunque hoy es legítimo adoptarlas temporalmente.

De acuerdo con los estudios realizados, las medidas a adoptar serían las

siguientes:

A. Reducir las 1.215 licencias que hoy existen en un plazo de cinco años o el número que se considere conveniente.

B. Suspender la aplicación del artículo 17 del Reglamento de la CMB de 1981 a fin de prohibir, durante el citado plazo, la contratación de personas que en el momento de aprobación de esta medida no tengan una relación contractual laboral con el titular de una licencia de autotaxi.

C. Suspender la aplicación durante el citado plazo de los artículos 18, 19, 20 y 21 del Reglamento de la CMB de 1981, en cuanto establecen las excepciones a la regla de intransmisibilidad de las licencias, en el sentido de que sólo serán transmisibles a la EMT por el precio que determinen los órganos establecidos a su efecto, que tendrá que ser el precio actual de mercado, sumados los IPC que correspondan.

D. El establecimiento por parte de todos los municipios de un precio público para el uso del dominio público a satisfacer por los titulares de licencias en favor de la EMT, que se destinará, en parte, a la adquisición de licencias para su revocación; o, alternativamente, según proceda, el establecimiento por parte de la EMT, a través de la correspondiente Ordenanza fiscal, de una tasa por la prestación del servicio de reestructuración y mejora del servicio de autotaxi, que se destinará, en parte, a la revocación de licencias.

E. Establecer un horario máximo diario o semanal de prestación del servicio.

F. Crear una empresa pública o un organismo autónomo de carácter económico para la gestión de los ingresos o subvenciones destinadas a la adquisición de licencias.

G. Crear una Comisión de Seguimiento entre las administraciones interesadas, los usuarios y los representantes de los titulares de licencias de autotaxi y sindicatos del sector con el fin de participar y tener información del cumplimiento de las normas.

4.3. Instrumento normativo adecuado para contener las mencionadas determinaciones

Dado que las medidas mencionadas deben tener carácter temporal hasta

que se cumplan los objetivos que se persiguen, las normas que las contengan deberán ser normas de derecho transitorio, razón por la que se aconseja que se aprueben con el carácter de normas transitorias del Reglamento de la CMB de 1981; sin perjuicio de que se pueda elaborar posteriormente una nueva regulación integral de la materia. Regular esta materia del mismo modo en que se regulan las normas transitorias, supone plantear únicamente el problema de resolver, de forma inmediata, la crisis del sector, sin hipotecar las posibles soluciones futuras una vez el sector esté saneado.

5. La financiación y la organización de la reestructuración del servicio del Taxi

5.1. Planteamiento

Para determinar cuál es la fórmula adecuada para financiar y organizar la reestructuración del servicio del taxi se debe examinar, en primer lugar, qué actuaciones se quieren realizar y los recursos para financiarlas. A continuación, hay que estudiar quién debe hacerlo, es decir, quién está legitimado para intervenir en el sector y dirigir, por tanto, la reestructuración de acuerdo con el ordenamiento vigente. Finalmente debe estudiarse qué naturaleza jurídica de la actividad hay que llevar a cabo, aspecto fundamental para determinar, también, el origen y la naturaleza de los recursos que hay que aplicar a la reestructuración del servicio. Por último, debe analizarse cómo tiene que organizarse administrativamente la realización de esta actividad, sin que suponga que desde el punto de vista jurídico sea obligatorio adoptar una u otra forma de gestión de las previstas en las normas de aplicación. Conviene exponer las posibilidades que, en este sentido, existen.

5.2. Naturaleza de la actividad que debe realizarse

5.2.1. Descripción

De acuerdo con el contenido de la Disposición Transitoria que se ha propuesto añadir al Reglamento Metropolitano de 1981, la actividad que se quiere realizar es la siguiente:

Con el objetivo de reducir el número de licencias de autotaxi existente en 1.215 en el plazo de 5 años, durante este período –o el que comporte la reducción de las mismas–, todas las licencias serán intransmisibles, incluso las que el propio reglamento exceptúa de la prohibición de transmisión. De esta prohibición sólo estarán exentas las licencias de aquellos titulares que

quieran transmitir a sus descendientes. Ahora bien, puesto que antes de la prohibición temporal de transmisión, las licencias afectadas ya estaban en el mercado, prohibir tal transmisión perjudicaría ostensiblemente a sus titulares y podría constituir un trato desigual, hecho que debería evitarse.

Por otro lado, si bien es cierto que la reducción del número de licencias beneficia indirectamente al interés público, es sobre todo el interés privado de los titulares de licencias el que resulta especialmente beneficiado, ya que al reducirse la oferta es lógico que aumente la demanda y, por consiguiente, ello les aportará mayores ingresos. También en este momento en que simplemente estamos describiendo lo que se pretende llevar a cabo, debe señalarse, por la importancia que tiene al examinar la naturaleza de la actividad, que la reducción de licencias no se realizará a partir de una relación previa de las que se apartarán del mercado –de su revocación–, sino que estas licencias, en el número que el Reglamento determine, deberán pertenecer a titulares que han alcanzado la edad de jubilación, o bien a titulares que deseen transmitir las libremente. No hay, por tanto, ninguna actividad coactiva de la Administración que obligue a la citada transmisión, sino que ésta se producirá por circunstancias naturales –jubilación– o voluntarias. Para la prestación de este servicio o actividad, la Administración competente debe obtener los ingresos correspondientes, tanto los que aporten las propias administraciones implicadas como los que aporten los titulares de licencias.

En este último punto hay que hacer dos consideraciones:

→ Cuando se citan las administraciones implicadas no se quiere hacer referencia exclusivamente a las titulares de la competencia para intervenir en el sector, ya que, además de la competencia en concreto en relación al sector del taxi, la actividad que quiere efectuarse, al tratarse también de la reestructuración de un sector de la economía, exige también la colaboración de la Administración superior, en este caso de la Generalitat de Catalunya que cuenta, o ha contado, con organismos destinados a estas finalidades (CARIC, ICF, CIDEM, etc.).

→ La aportación de los demás titulares de licencias debe ser general y obligatoria ya que, en otro caso, los que no hiciesen aportación alguna se beneficiarían en perjuicio de los que la hubieran hecho, lo que conculcaría gravemente el principio de igualdad.

Es evidente que la organización administrativa que se adopte debe ser una

organización diferenciada, destinada sólo a la reestructuración del servicio, con absoluta transparencia en lo que se refiere a ingresos y gastos que comporte la reducción de licencias y con una duración limitada, al mismo tiempo, a los límites en los que el reglamento haya previsto la duración o el objetivo de la reestructuración.

5.2.2. La posibilidad de calificar la actividad de la Administración como prestación de un servicio público que beneficia a determinadas personas

Es evidente que sólo la EMT, como Administración competente para otorgar licencias de autotaxi, puede realizar legítimamente aquellas actividades dirigidas a la reestructuración del sector, como recuperar las licencias que se volverían a poner en el mercado, abonándolas a sus legítimos titulares y administrando los ingresos recibidos por el desarrollo de estas actividades. Toda esta gestión supone la prestación de un servicio que beneficia, amén del interés público, a unas personas determinadas, los titulares de las licencias, que optarán a una mayor cuota de mercado por disminución de la oferta. Desde este momento debe excluirse la posible calificación de la actividad como expropiadora. No se puede negar que hay algunas características de la pretendida actividad que podrían hacer pensar en un posible procedimiento expropiador. El hecho de que las licencias deban adquirirse obligatoriamente por la Administración y que hay unos beneficiarios de esta transmisión que, en su totalidad o en parte, financian la licencia, tiene un cierto paralelismo con el procedimiento expropiador. Existen, de todas formas, unas diferencias fundamentales:

- En primer lugar, no existe una “relación de bienes o derechos expropiables” que por su “interés público o utilidad social” deban ser “coactivamente” transferidos.
- En segundo lugar, los bienes o derechos transferidos, en nuestro caso, no pasan a formar parte del patrimonio de los beneficiarios.

En el supuesto de la reestructuración, la transferencia no es coactiva, sino voluntaria por parte de su titular. No se obliga a nadie a transmitir la licencia. Lo que sucede es que al tratarse de un régimen de autorizaciones para la prestación de un servicio de interés público mediante la utilización del dominio público, está sujeto a la correspondiente reglamentación de policía. Ésta puede establecer el número máximo de licencias y, en consecuencia, su transmisibilidad o intransmisibilidad, o el régimen de éstas, lo que tiene, en definitiva, un contenido diferente al de la expropiación forzosa.

En conclusión, nada impide, sino más bien al contrario, calificar la actividad de la Administración para reestructurar un servicio como actividad de prestación de un servicio público a los efectos correspondientes. Todo esto sin perjuicio de que esta naturaleza de prestación vaya íntimamente ligada a la de policía, puesto que se trata de incidir en una actividad sometida a un riguroso régimen de licencias administrativas.

5.2.3. La financiación del servicio mediante tasas o precios públicos

El art. 26 de la Ley catalana 7/87 del 4 de abril, por la que se establecen y se regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona, establece en su apartado 1.b que las entidades metropolitanas y, por tanto, la de Transporte, pueden ingresar tasas para la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia. Por su parte, el art. 20 de la Ley 39/88 del 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, determina lo que constituye el hecho imponible de las tasas de la siguiente forma:

Constituye el hecho imponible de las tasas la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando, en todo caso, concurren las circunstancias siguientes:

- a.** que sean de solicitud o recepción obligatoria.
- b.** que no sean susceptibles de ser prestados o realizados por la iniciativa privada, por tratarse de servicios o actividades que impliquen manifestación de ejercicio de autoridad, o bien se trate de servicios públicos en los que esté declarada la reserva en favor de las entidades locales con arreglo a la normativa vigente.

Es evidente que en nuestro caso se dan los dos requisitos para la imposición de la tasa. El acuerdo de prestación del servicio y la aprobación de la correspondiente Ordenanza comportará el pago obligatorio por aquellos que, sin duda, son beneficiarios del servicio que debe prestarse.

Por otra parte, podría plantearse si es necesario que la tasa tenga cobertura legal. Como dice el catedrático de derecho tributario, Ramón Falcón y Tella (*Tasas y precios públicos en el ordenamiento jurídico español, Instituto de Estudios Fiscales, 1991*): “respecto a las tasas locales, sin embargo, la reserva de ley se manifiesta con mayor flexibilidad. Por ello la Ley 39/88 de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, se limita a autorizar

en su artículo 20 el establecimiento de tasas por la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo y que sea de solicitud o recepción obligatoria y no sea susceptible de ser realizada por el sector privado...”. En nuestra opinión, dada la mayor flexibilidad de la reserva de ley en el ámbito local, es suficiente la regulación del citado artículo 20, completada con el artículo 21.

Respecto a la posibilidad de establecer el pago de un precio público, entendemos que comportaría mayores dificultades, no jurídicas pero sí de organización y también de garantía de su pago. Las razones son las siguientes: desde el punto de vista jurídico, los precios públicos para la prestación de servicios sólo puede imponerse cuando los servicios no son de solicitud o de recepción obligatoria o cuando son susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado, requisitos que, en ningún caso, concurrirían en nuestro supuesto –art. 41. b) Ley 39/88, reguladora de las Haciendas Locales. En cambio, el artículo 41.a) de la citada ley permite establecer un precio público por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público. Este ingreso, considerando a los titulares de licencias de autotaxi como sujetos pasivos, ya estaba previsto y, por tanto, se podría aplicar y destinar su importe a la reestructuración del servicio.

Los problemas son, de todas maneras, importantes:

- ➔ en primer lugar, que los titulares del dominio público local son los municipios, no la EMT. Sería necesario, por tanto, que cada uno de los municipios acordara la aplicación de un precio público, delegar su recaudación a la EMT y acordar, también, que ésta los podría hacer suyos como subvención finalista para atender la reestructuración del servicio.
- ➔ en segundo lugar, que los ayuntamientos podrían dejar sin efecto la subvención, con los problemas que esto comportaría.
- ➔ en tercer lugar, que se utilizara el precio público por la utilización del dominio público para financiar la prestación de un servicio, lo que podría invalidar la imposición de ese precio al estar viciado el acto en su elemento causal, especialmente cuando en este caso existe un tributo, la tasa para la prestación del servicio, que es lo que procede.

En los problemas de naturaleza jurídica no son aconsejables, como decíamos antes al tratar la posible naturaleza expropiadora de la actividad, las soluciones indirectas y alambicadas, sino las que se ajusten más fielmente a la realidad que se contempla.

5.2.4. Conclusiones

De acuerdo con lo que hasta ahora se ha expuesto en relación a la financiación, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- A.** La reestructuración del servicio debe realizarla la EMT por ser la Administración a la que la ley atribuye la intervención en este sector –art. 16 1. d de la Ley catalana 7/87 del 4 de abril.
- B.** Efectuar la reestructuración del servicio del taxi tiene la naturaleza de prestación de un servicio que beneficia a personas determinadas y, por tanto, puede establecerse como contraprestación el pago obligatorio de una tasa, que deberá imponerse a través de la correspondiente Ordenanza fiscal por parte de la EMT –art. 26.1.b) de la Ley catalana 7/87 del 4 de abril y art. 20.1 de la Ley 39/88 reguladora de las Haciendas Locales.
- C.** De acuerdo con el artículo 24.1, el importe de la tasa no podrá exceder el coste del servicio y, por tanto, no es obligatorio que lo cubra totalmente, sino que deberá ponderarse, en su caso, la parte del interés público concurrente que deberá cubrirse mediante aportaciones o subvenciones de las Administraciones públicas correspondientes tal y como se ha puesto de manifiesto en este estudio.

6. Posible organización administrativa para gestionar los ingresos, ayudas y subvenciones para reestructurar el servicio

Hay que definir, por último, cuál es el instrumento más adecuado para realizar el ‘Plan de reestructuración del sector del taxi del área metropolitana de Barcelona’ y, en particular, el ‘Plan de amortización o adquisición de licencias’. La forma organizativa a adoptar estará, también, predeterminada por la naturaleza de la actividad tal y como se ha definido en el apartado anterior.

Considerando que el objeto es la gestión de los ingresos –ayudas, tasas, precios públicos, subvenciones– para la adquisición y posterior revocación o anulación de licencias, deberá adoptarse alguna de las formas de gestión directa previstas en la legislación de régimen local:

- a.** Gestión por el mismo ente local.
- b.** Organismo autónomo.
- c.** Sociedad mercantil con capital social íntegramente público (art. 233 de la Ley Municipal Catalana).

Entre estas tres figuras apostamos por la creación de un organismo autónomo. Creemos que esta forma de gestión es más adecuada que la gestión directa por parte de la EMT por dos razones:

- en primer lugar, porque permite diferenciar claramente los medios personales, materiales y económicos destinados a la reestructuración y que tienen un carácter temporal de las actividades administrativas ordinarias y permanentes en relación al servicio del taxi que realiza el Institut Metropolità del Taxi.
- en segundo lugar, porque facilita la transparencia de la gestión y el control, así como la participación de las entidades y organizaciones representativas del sector del taxi.

Por otra parte, consideramos que es más apropiada la utilización de la fórmula del organismo autónomo que la de la sociedad mercantil de capital público, ya que no se trata de realizar un servicio local de carácter económico, sino que la actividad de reestructuración tal y como se ha planteado en este trabajo, es una actividad de naturaleza administrativa.

Los ingresos que citábamos pueden tener diferentes fuentes, como las aportaciones de los titulares de licencia, las subvenciones o la concesión de créditos o gestión de avales procedentes de la EMT o, principalmente, del Centro de Información y Desarrollo Empresariales (CIDEM), que depende de la Generalitat de Catalunya.

Dado que su naturaleza es pública, el organismo autónomo para la reestructuración del taxi puede disfrutar de una situación privilegiada en la medida en que puede ser beneficiario de bonificaciones o exenciones fiscales; puede obtener préstamos de las cajas de pensiones que deberían ser, como en otros supuestos, de regulación especial; y puede tener acceso al crédito oficial, si es pertinente, a través de una línea especial.

La constitución del organismo autónomo para la reestructuración del sector del taxi corresponde al Consejo de la EMT de acuerdo con lo que establece el artículo 21 de la Ley 7/87, y en sus estatutos se pueden establecer las formas de participación de las organizaciones representativas del sector del taxi en los órganos de dirección del organismo o sociedad.

Estudio económico

1. Análisis de la oferta y la demanda

1.1. Examen alternativo. Liberalización del sector

Algunos sindicatos del taxi de Cataluña exigen que no existan empresas en el sector del taxi –esta propuesta se analizará brevemente en el apartado 5–; antes, vamos a examinar si una posible liberalización del mercado podría dar salida a la crisis que actualmente padece el sector. En esta parte del estudio se expondrán con detalle los argumentos a favor y en contra de la total liberalización del sector.

1.1.1. Orígenes de la regulación en el sector del taxi

En la mayoría de países, la industria del taxi fue puesta bajo tutela municipal hacia los años 30, cuando en todo el mundo se experimentaba una fase aguda de recesión. Los bajos costes que comportaba entrar a formar parte de la industria del taxi, en una época en la que las oportunidades de encontrar trabajo en otras actividades económicas eran muy reducidas, dieron lugar a una gran entrada en el sector, una fuerte competencia de precios, una rotación importante de profesionales y unas condiciones de mercado bastante inestables. En este contexto, los grupos mayoritarios consiguieron que los municipios regularan el sector.

Los reglamentos y otras regulaciones no son idénticos entre ciudades, pero todos contemplan, como mínimo, los siguientes tres aspectos:

- la entrada al sector queda restringida en función de criterios “objetivos” (número de taxis por cada 1000 habitantes) o de conveniencia (un número determinado de licencias);
- la Administración decide las tarifas. En algunos casos –lo más habitual– sólo puede aplicarse una única tarifa; en otros, las tarifas pueden variar entre unos máximos y/o unos mínimos; y
- el servicio del taxi tiene que cumplir ciertos estándares relativos al modelo de vehículo u otras características del servicio como los horarios o los días de vacaciones.

Una característica bastante frecuente es que en las ciudades y localidades donde la industria del taxi está reglamentada, la entrada al sec-

tor es normalmente nula o muy escasa. La única posibilidad de acceder al sector es mediante la compra de licencias a personas que quieren dejar de ejercer la profesión.

1.1.2. Argumentos a favor y en contra de la liberalización

La liberalización del sector se entiende como su desreglamentación en los aspectos relativos a las condiciones de entrada y fijación de tarifas. Los partidarios de la liberalización emplean diferentes argumentos, pero básicamente, todos consideran que la liberalización conlleva una transformación importante de la industria que afecta a su estructura, precios, calidad del servicio, productividad y rentabilidad. En algunos casos, la liberalización se propugna simplemente como la “postura más congruente con una economía de mercado como la postulada por nuestro orden jurídico” o “como la mejor forma de salir adelante ante una crisis, a imitación de lo sucedido en otros sectores económicos”. Profundizando un poco más, encontramos tres argumentos a favor de la liberalización del sector:

I. Se afirma que la regulación de la entrada ha permitido al sector establecer unas tarifas superiores a las que habría en ausencia de reglamentación. Algunos economistas argumentan que el hecho de que las licencias tengan un precio positivo es una evidencia *–prima facie–* de la existencia de unas tarifas no competitivas (*Frankena y Pautler, 1984; García y Motta, 1994*).

En todas las ciudades donde el taxi está reglamentado, las licencias tienen un valor positivo; esto puede significar que hay cierto grado de poder de monopolio en la fijación de tarifas.

II. Si el número de taxis en la industria es demasiado reducido, como se supone que sucede en un entorno reglamentado, la liberalización tiene que mejorar el nivel de servicio para el usuario. En teoría, un incremento en el número de taxis debe facilitar encontrar un taxi cuando se sale a la calle, o reducir el tiempo de espera cuando se solicita por teléfono.

III. Por último, muchas ciudades que reglamentan el servicio del taxi sólo permiten el uso exclusivo del taxi; principalmente, el transporte unipersonal o de varias personas que van juntas en un servicio de transporte de viajeros del tipo de “puerta a puerta”. Compartir viajes desde distintos puntos de salida y/o hacia destinos diferentes es una

práctica que normalmente está prohibida⁽¹⁾, a pesar de que la mayor productividad del vehículo permitiría unos ingresos superiores por carrera y unas tarifas por persona más reducidas.

Las esperanzas depositadas en los resultados de una liberalización del taxi provienen de la racionalidad de las medidas empleadas. Las predicciones que se prevén son: aumento de la industria y del número de sus puestos de trabajo, reducción de tarifas, mejora en la calidad del servicio y desarrollo de nuevas opciones en los ámbitos de los precios y de los servicios.

Estos resultados se esperan, sobre todo, en relación a los vehículos que están agrupados en empresas o cooperativas y cuyo funcionamiento (logística) está controlado mediante emisoras de radio.

Desde principios de los años 80, diversas ciudades americanas han liberalizado gran parte del sector del taxi⁽²⁾. Ciudades como San Diego, Seattle, Oakland, Fresno, Phoenix, Tucson, Sacramento, Kansas City y Tacoma han liberalizado el mercado del taxi. Todas son ciudades de más de 250.000 habitantes y con notable actividad económica. Entre un 70 y un 80 por ciento de los taxis son radiotaxi o disponen de teléfono. Los años transcurridos —una media de diez— permiten evaluar los resultados de la liberalización. En general, los resultados tan sólo son parcialmente consistentes en comparación a los que debería esperarse de una liberalización. El resumen de los resultados es el siguiente: los precios de los servicios del taxi no han bajado en términos reales —excepto en Sacramento—, sólo en un caso se detecta una mejora notable en la calidad del servicio, y no se han producido importantes innovaciones en el sistema “flexibilidad de precios nuevos/nuevos servicios”.⁽³⁾

El único efecto importante de la liberalización ha consistido en el crecimiento de la industria del taxi (ver tabla 1). Pero, aún así, este crecimiento se ha producido entre los operadores individuales o las pequeñas compañías —menos de 25 vehículos. En Phoenix han conseguido entrar en el mercado

1. Una excepción europea es Grecia. El viaje compartido es muy habitual en algunos países de América del Sur.

2. Pero no todas. Incluso hay movimientos de resistencia en algunas ciudades importantes. Un caso es Denver (Colorado). En esta ciudad no se ha otorgado ninguna licencia desde 1947. El servicio lo ofrecen tres grandes compañías, de las que una está en situación de quiebra y otra sufre graves dificultades económicas. La lógica indica que el mercado está en condiciones idóneas para que se produzca alguna nueva entrada, pero en los últimos 10 años, 5 propuestas para liberalizar el mercado del taxi no han conseguido la aprobación del Parlamento de Colorado (véase Welles, 1994).

3. Más adelante se explican algunos ejemplos de este estilo.

dos grandes compañías, pero la evolución de los precios en esta ciudad no muestra ninguna señal de que hubiese incrementado la competencia. La situación del mercado, a pesar de los aumentos de precios ha sido inestable y, a menudo, se producen entradas y salidas en el mercado.

Una forma alternativa de mirar los efectos de la liberalización consiste en observar las tarifas que ofrecen algunas compañías. En San Diego y Seattle se dieron diferencias importantes de precios tras la liberalización. Las diferencias de precios entre los dos primeros operadores se sitúa alrededor del 15% (*Teal y Berglund, 1987, p. 44*), a favor del operador más grande. Ahora bien, a pesar de haber una diferencia bastante importante que debería ocasionar una fuerte competencia, las cuotas de mercado correspondiente a cada uno de los operadores prácticamente no se modificaron. Esto hace suponer que existen algunos mecanismos importantes que no permiten que la competencia funcione de manera adecuada. La reducción de tarifas comporta una reducción de ingresos de las compañías que las promueven y tienen una corta duración sobre el mercado.

Tabla 1.

Incremento de precios y de taxis en los mercados liberalizados de los Estados Unidos

Ciudad	Incremento % en el número de taxis	Incremento % en los precios reales
Seattle (a)	33	6,3
San Diego (a)	127	26,2
Sacramento (b)	56	- 4,3
Kansas City	18	—
Phoenix	83	25,1
Tucson (b)	33	17,4
Oakland	38	—

Fuente: Teal y Berglund (1987, pp. 41 y 42)

(a) Años 1979-1984

(b) Años 1981-1984

La certeza contraria a los resultados que deberían esperarse puede utilizarse como argumento en contra de la liberalización. Pero es necesario ir un poco más lejos para entender por qué los mercados liberalizados no han funcionado. Es lo que vamos a hacer a continuación, y esto nos permitirá comprender por qué en el mercado del taxi hay algunos obstáculos que no

afectan a otros mercados, en los que la liberalización ha permitido un funcionamiento más eficiente de los mismos.

1.1.3. Algunas características de la oferta y la demanda en el mercado del taxi

El motivo básico por el que la liberalización no ofrece buen resultado en el mercado del taxi consiste en que la liberalización da lugar a una entrada importante de taxistas en el mercado sin que prácticamente la demanda reaccione a la rebaja de precios. De esta manera, el mercado se encuentra con una flota ampliada que compite para captar una clientela casi idéntica a la que existía antes de la liberalización. Ello implica que la productividad ⁽⁵⁾ de cada vehículo disminuye, de modo que para compensar esta reducción de productividad y mantener el nivel de ingresos que existía antes de la liberalización la única salida es subir los precios ⁽⁶⁾.

Este hecho, en el fondo, resume la actuación de distintos factores que afectan a la oferta y a la demanda del mercado del taxi. A fin de mantener una cierta sistemática, en primer lugar, describiremos brevemente los factores que afectan a la oferta y después pasaremos a explicar los factores que afectan a la demanda.

1.1.3.1. Factores que afectan a la oferta

Un primer punto que es interesante destacar es el papel de las licencias. Una opinión muy extendida es que las licencias restringen el número de taxis que deben servir al mercado y que, por tanto, provocan que los precios sean superiores a los que se darían en un mercado competitivo.

El hecho de que las licencias tengan un valor positivo se interpreta como una señal de que las tarifas dan lugar a unos precios no competitivos. Las personas y empresas que pagan un precio positivo por las licencias lo hacen porque las tarifas recogen el valor capitalizado de estas licencias, de modo que permiten a quien las ha comprado amortizar la inversión inicial. Sobre este punto es preciso hacer dos comentarios.

En primer lugar, si la licencia tiene un valor positivo y ello se refleja de forma

5. El concepto de productividad se mide como el número total de carreras dividido por el número de taxis.

6. Es importante comprender este efecto. Se ha señalado que cuando bajan los precios —o al menos por los que se refiere a las bajas de precios de las que tenemos constancia—, la demanda no aumenta. Por el mismo tipo de razonamiento, cuando los precios suben, tampoco se producen reducciones significativas de la demanda. En este sentido, la demanda se conoce que es inelástica. Las variaciones que experimenta la demanda se deben, sobre todo, a variaciones en los niveles de renta. La respuesta de la demanda de taxis a los cambios de la renta es importante y, de hecho, el taxi tiene tendencia a comportarse como un bien de lujo.

importante en las tarifas, la duración de la licencia tendría que ser limitada –hasta que se amortizara. Los organismos que conceden las licencias procurarían hacer cumplir este requisito, ya que al final de la vida de la licencia tendrían la oportunidad de incrementar sus ingresos vendiéndola de nuevo. En Europa, tan sólo en Londres, las licencias tienen una vida finita y son intransferibles. En este caso, ya que al límite de su vida el valor de una licencia en poder de un taxista sería cero, las licencias que se traspasasen durante su vida útil irían reduciendo el valor a medida que pasara el tiempo. Cuando la licencia tiene vida infinita y resulta fácil traspasarla a un tercero, su influencia sobre las tarifas es mucho más reducida. Por tanto, en estas circunstancias es difícil creer que, si las tarifas contienen un fuerte componente de precio de monopolio, una liberalización, al eliminar este componente, pueda provocar una reducción apreciable del coste del servicio y, por tanto, de las tarifas.

En segundo lugar, debe considerarse la estructura del mercado en el que se desarrolla la actividad del taxi. Partiendo de la base de que el taxi es una industria multiproducto, podemos dividir esta actividad en tres grandes áreas de servicios:

- a.** Las actividades de crucero: la flota de taxis circula por la ciudad y sus servicios son solicitados por personas individuales mediante una señal realizada con el brazo.
- b.** El servicio de radiotaxi: los usuarios solicitan los servicios del taxi por teléfono y, mediante un sistema de radio o análogo, la organización envía un taxi al punto solicitado por el usuario.
- c.** Servicios especializados: consiste en el alquiler de un número de taxis para cubrir las necesidades de transporte de determinados actos tales como ferias, congresos, etc. o para la realización de determinados servicios a empresas –transporte de paquetería. Estos servicios exigen habitualmente una estructura de empresa con un número mínimo de vehículos.

Cada uno de estos servicios tiene sus propias características, y admite su propio grado de competencia potencial. Los productos de los apartados *b* y *c* son los que más se prestan a las posibilidades de competir, y de que puedan existir tarifas diferenciadas según empresas. Pero, al mismo tiempo, es necesario señalar dos factores importantes que limitan el alcance de esta competencia:

Primero, en el conjunto de la demanda global del sector, el radiotaxi y los

servicios especializados representan una fracción relativamente pequeña. Segundo, el ofrecimiento de servicios de radiotaxi y/o de servicios especializados exige la inversión de cantidades importantes de capital y una estructura de organización empresarial. En la medida en que el capital que exige este tipo de actividad es muy superior al de la actividad de crucero, debe preverse que el crecimiento del sector, tras la liberalización, se realizará en gran parte por personas individuales que pocas posibilidades tienen de conseguir una reducción sustancial de sus costes unitarios. En este sentido, un mercado liberalizado tenderá a adoptar una estructura donde convivirán unas pocas empresas grandes con una multitud de taxistas que trabajarán en calidad de autónomos. La influencia de esta estructura sobre los precios es muy reducida y, en todo caso, con gran probabilidad, quedará descompensada por la pérdida de productividad que provoca la expansión de la oferta. En estas circunstancias, no es de extrañar que la influencia de las empresas grandes acabe imponiendo una tarifa con elementos monopolísticos

Tercero, hay que tener en cuenta la estructura de costes existentes en el sector del taxi. Una vez descartado que las tarifas tengan componentes monopolísticos importantes, y que la estructura del sector proporcione la posibilidad de conseguir rebajas sustanciales en los costes unitarios que contribuyan a reducir de forma significativa los costes de los distintos servicios, hay que destacar que posiblemente el mercado del taxi no proporciona una base adecuada para que puedan producirse rebajas en los costes unitarios que puedan trasladarse a las tarifas y a los precios de los servicios, si previamente no se produce un incremento en el número de carteras que realiza cada vehículo. Decimos esto por una doble razón:

- I. en relación al factor trabajo no parece que existan grandes posibilidades de reducir su coste. Los salarios de los taxistas normalmente se encuentran entre los más bajos del mundo laboral ⁽⁷⁾ y resulta difícil pensar que por esta vía puedan abarataarse los costes.
- II. los demás costes que inciden en el taxi –combustible, precio de los vehículos, seguros, etc.– están normalmente y en gran parte fuera del control de los taxistas. Por tanto, por esta vía tampoco hay grandes

7. Esto, por ejemplo, representa una gran diferencia respecto al transporte aéreo, donde el elevado nivel de sueldos de los pilotos y demás personal de las compañías permite su reducción y trasladar esta reducción a los costes para competir mejor.

posibilidades de que el sector pueda reducir sustancialmente sus costes.

Por ello, si se admite, como creen ciertas personas del sector, que los costes del taxi son, en su práctica totalidad costes fijos ⁽⁸⁾, la única posibilidad de reducir los precios de los servicios consiste en conseguir incrementos de productividad para el sector o una reducción de sus costes –sin incremento de la productividad. Existen dos vías para conseguir estos incrementos:

a. Mediante un incremento de la demanda relativamente superior al de la oferta en el caso de los servicios de crucero. En éste, la ocupación media de cada taxi aumenta. Medidas de este tipo pueden conseguirse fácilmente en un mercado reglamentado mediante la reducción del número total de taxis en circulación –reconversión del sector– o por medio de algunas técnicas como el establecimiento de servicios de “paratrásito”. ⁽⁹⁾

b. A través de un incremento de la demanda en los servicios de radio-taxi y/o de servicios especializados. En el caso de que el incremento de esta demanda fuese complementaria de la de los servicios de crucero, se daría, al mismo tiempo, un aumento de la productividad y la posibilidad de ahorrar algunos costes gracias a la posibilidad de reducir los costes unitarios. Si el incremento de esta demanda se realiza en sustitución de servicios de crucero, cabe la posibilidad de reducir un poco los costes. Estas posibilidades que acabamos de exponer brevemente serán desarrolladas con más detalle más adelante.

1.1.3.2. Factores que afectan a la demanda

En el mercado del taxi hay una cuestión importante que afecta a su funcionamiento desde la óptica de la demanda, y que consiste en una falta de conocimiento o de información por parte de los usuarios. Aunque toda falta de información puede ser corregida en principio por una campaña de mar-

8. La única posibilidad de flexibilizar el coste del factor trabajo consiste en la práctica conocida como “leasing”. En este caso, el propietario de un vehículo lo cede a una tercera persona a cambio de un alquiler. En la práctica, este alquiler se convierte, en muchos casos, en un porcentaje de la recaudación a favor del conductor del vehículo.

9. Por paratrásito se entiende la posibilidad de que diversas personas, cada una de las cuales paga su parte correspondiente del trayecto, comparten el mismo vehículo, o la utilización del taxi como medio sustitutivo del bus en determinadas líneas de utilización no masiva.

keting adecuada, la realidad muestra que los usuarios, en gran parte, desconocen algunos elementos importantes en lo que respecta a las posibilidades de precios y servicios.

Como pone de relieve el estudio realizado por el Institut Metropolità del Taxi (7SET, 1987, p. 31), un 72 por ciento de los usuarios que utilizan el taxi lo hacen con una frecuencia inferior a una vez al mes. Dado que este porcentaje es muy elevado, hay que suponer que la mayoría de usuarios del servicio lo son de forma ocasional, de modo que sus necesidades de información son bastante reducidas –el coste de obtener información seguramente no llegaría a compensar los posibles beneficios de la misma. Sin unos consumidores informados y solicitantes no ocasionales de los servicios, es difícil que en el mercado se creen los incentivos necesarios para estimular la competencia en el sector, especialmente en el sector del radiotaxi.

Si hubiera, tras una liberalización, una competencia de tarifas –unas más baratas que otras– con consumidores no informados y usuarios ocasionales, lo más probable es que la selección no se hiciera tanto por el precio como por la familiaridad con un determinado nombre de empresa o flota. En este sentido, la liberalización en este contexto no tiene por qué favorecer necesariamente la rebaja de las tarifas.

Algunos estudios –por ejemplo, Williams, 1980, p. 105– intentan poner de manifiesto cómo incluso la flota de taxis que ofrece los servicios de cruce-ro puede participar en los mecanismos competitivos y forzar los precios del servicio a la baja. Admiten que incluso un consumidor informado de la existencia de tarifas distintas no tiene incentivos cuando para un taxi en medio de la calle escogiendo el que le puede ofrecer el servicio más económico, ya que el tiempo que puede esperar hasta que pase delante suyo el taxi que le ofrece el servicio más económico, puede ser sustancial y anular las ventajas del precio del servicio escogido. Consideran que esta competencia podría generarse poniendo como punto de origen de cualquier destino todo un sistema de paradas. Los consumidores acudirían a las paradas donde escogerían el servicio más económico. Esta propuesta tiene el inconveniente de exigir una demanda adicional de uso de las vías urbanas para facilitar el aparcamiento de las flotas muy superior al que pueden ofrecer las ciudades. Por otra parte, como es el caso del área metropolitana de Barcelona, cuando la mayoría de taxistas trabajan como autónomos, la búsqueda del servicio más económico obliga a un proceso de regateo que desagrade a muchas personas.

Además, la mayoría de los estudios sobre la curva de la demanda indica que ésta es inelástica en relación al precio. Diferentes estudios han apuntado que, dados los precios que se observan en los mercados, un incremento del 1 por ciento en términos reales sólo implica una reducción entre el 0,6 y el 0,8 por ciento de la demanda –ello indica que hay una cierta proporción del mercado que ‘se cautiva’ o, lo que es lo mismo, que utiliza el taxi sin tener en cuenta su precio. Por el contrario, una reducción del precio del 1 por ciento sólo ocasiona un incremento de la demanda entre el 0,6 y el 0,8 por ciento. Si estas elasticidades calculadas son correctas, significa que las reducciones de precios son menos beneficiosas que las subidas. Por tanto, normalmente habrá resistencia a bajar los precios.

A pesar de ello, el Institut Metropolità del Taxi ha mostrado, en referencia al impacto de las subidas a finales de los años 80 y principios de los 90, que este comportamiento de los usuarios puede haber cambiado. Los usuarios consideran las subidas de las tarifas al disponer, a menudo, de medios alternativos de transporte; observan toda la estructura de precios relativos; comparan las nuevas tarifas del taxi con las de otros medios de transporte colectivos, y utilizan estos medios de transporte colectivo cuando se producen las subidas. En otras palabras, las subidas de tarifas, en especial cuando lo hacen por encima del incremento del IPC o de las subidas que se dan en los otros medios de transporte, repercuten de forma muy negativa en la demanda de los servicios del taxi, y disminuye de esta forma el número medio de carreras y los ingresos por vehículo.

Este cambio en el posible valor de la elasticidad puede justificarse si se considera que, en general, el valor de la elasticidad está influido por dos factores:

- a. la facilidad para encontrar un transporte público alternativo: cuanto mejor y de mayor alcance sea este medio de transporte, más elástica será la curva de demanda; y
- b. el paso del tiempo: a largo plazo, la demanda tiende a ser más elástica, gracias a la desaparición de los elementos que impiden a los usuarios ajustarse a corto plazo a los cambios de tarifas. Un ejemplo de este efecto es que a largo plazo los mercados cautivos tienden a desaparecer.

Finalmente, hay que considerar las perspectivas a largo plazo o las perspectivas relativas al crecimiento del sector y su mercado. En este sentido,

en general se está de acuerdo en que las perspectivas a largo plazo sobre la demanda de los servicios del taxi indican que, si no hay cambios sustanciales en la organización del servicio, la demanda quedará estancada en el mejor de los casos, pero que será más probable una ligera evolución a la baja. Estas previsiones concuerdan con la evolución de las cifras conocidas. El estudio del 7SET (1987), realizado por encargo del Institut Metropolità del Taxi, nos informa del porqué de esta situación. Como consecuencia del incremento de la motorización de la población –número de coches y motos por cada 100 habitantes⁽¹⁰⁾, de la extensión y mejora de las líneas de autobús y metro, de las facilidades de aparcamiento, las reformas urbanas, etc., el taxi pierde de forma acelerada su importancia en los desplazamientos desde el domicilio al lugar de trabajo (7SET, 1987, p. 17). Esta importante pérdida se debe, sobre todo, al incremento del uso de los vehículos privados que se han convertido en los grandes competidores de los transportes colectivos y, en especial, del taxi. En este punto en concreto, la experiencia demuestra que al calcular el coste medio del taxi (o sea, el importe de la carrera) y el coste marginal del vehículo privado (o sea, el coste del carburante), obviamente la comparación entre estos dos costes va en detrimento del uso del taxi.

Otros factores que también condicionan e inciden en la demanda de taxis para efectuar desplazamientos son el grado de congestión del tráfico, así como las facilidades y los costes del aparcamiento. Normalmente, la congestión disuade del uso del transporte privado y facilita el uso del transporte colectivo. Sucede lo mismo con las facilidades y los precios del aparcamiento. Cuantas menos plazas de parking existan y/o más caras sean éstas, más se tenderá a utilizar un medio de transporte colectivo. En el caso de la ciudad de Barcelona, la apertura de las Rondas y el incremento de las plazas de aparcamiento ha repercutido en la demanda de taxis.

Sólo en el centro de la ciudad de Barcelona existen 5.600 plazas de parking en las llamadas “zonas azules”. Como el tiempo de estacionamiento en estas plazas es limitado, este número favorece la circulación de un importante número de vehículos por el centro de la ciudad.

10. Las previsiones realizadas por Webster (1986) indican que hacia el año 2010 el número de coches en los países desarrollados será de 40 por cada 100 habitantes. Esta cifra equivale aproximadamente a un vehículo por familia. El 80 por ciento corresponde a familias que poseen un vehículo y un 20% a familias con dos vehículos o más. Por otra parte, la proporción de la población que no dispondrá siempre de un vehículo para realizar determinado trayecto o viaje se calcula en un 30%. Esta es la población potencial que utilizará uno u otro medio de transporte colectivo (autobús, metro, taxi).

Ambos factores que hemos mencionado han ocasionado una mayor propensión al uso del vehículo privado.

Como demuestra la experiencia, las ciudades evolucionan constantemente. Esta evolución comporta una dinámica de reconfiguración permanente. Las grandes ciudades como Barcelona pierden paulatinamente población residente, a pesar de que su actividad económica atrae y expulsa diariamente flujos importantes de personas. Todos estos cambios afectan a los medios de transporte, y el taxi no constituye una excepción. El desplazamiento de la población hacia las zonas periféricas o los municipios vecinos posiblemente ha aumentado las distancias medias entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo, lo que perjudica también a la demanda de taxis. Por último, hay una parte de la población que abandona la ciudad para ir a vivir a otras localidades caracterizadas por una baja densidad de población. Para este tipo de personas, el vehículo privado se convierte en el medio ideal de desplazamiento, al menos hasta encontrar un punto de la red de transporte con capacidad para transportar masas importantes de población –por ejemplo, el transporte suburbano.

Gran parte de las actividades económicas que se efectúan en las ciudades –y en especial en sus distritos más céntricos– consisten en actividades comerciales y de servicios al por menor, que generan determinado tráfico de personas y material. Parece ser que estas actividades todavía mantienen cierta expansión, pero su crecimiento no está garantizado a largo plazo. En concreto, el comercio se está desplazando hacia las grandes superficies situadas fuera de las ciudades en zonas de fácil acceso y con facilidades de parking. Una vez más, el desplazamiento para efectuar compras en estos centros favorece el uso del vehículo privado.

Resumiendo, el incremento del uso de los vehículos privados, los cambios y las transformaciones que experimentan las ciudades, el descenso de población en las grandes ciudades, y la relocalización de las actividades de residencia y comerciales afectan a la demanda del servicio de taxi de forma generalmente negativa. La demanda no tan sólo disminuye, sino que los motivos por los que la gente utiliza el servicio de taxi varían significativamente como consecuencia de todos estos cambios. En la tabla 2 mostramos la composición de la demanda en 1986 y 1987 a partir del estudio del 7SET.

La demanda de los transportes públicos, en general, y del taxi, en particular, puede estar condicionada en el futuro por las restricciones que puedan

realizarse sobre el transporte privado. De acuerdo con Webster (1986, p. 145), “el objetivo de restringir el tráfico en las ciudades es mejorar el entorno social y las condiciones laborales de sus residentes y visitantes”. Las restricciones son normas que intentan alterar el valor monetario o en términos temporales de los distintos medios de transporte. Los municipios, que normalmente son los entes encargados de crear y aprobar estas normas, tienen a su disposición varios instrumentos y técnicas para modificar el uso del tráfico privado en las ciudades:

a. En primer lugar, los municipios podrían aprobar que el tránsito en determinadas calles o zonas fuese objeto de peaje. También, para aminsonar el tráfico, pueden aprobar tarifas elevadas para aparcar en las zonas azules. En la práctica, estas medidas son difíciles de llevar a cabo por su impopularidad entre los ciudadanos, con el consiguiente coste político.

Tabla 2

Composición de la demanda de taxis

Motivo	1981	1987
Domicilio/trabajo	35	18
Gestiones/negocios	50	26
Sanidad	10	16
Ida/vuelta de viaje	4	5
Compras	8	15
Ocio	6	10
Otros	12	10

Fuente: 7 SET, 1987, p.17.

b. Los municipios también pueden aprobar restricciones sobre el tráfico en determinadas zonas o calles, ya sea mediante la prohibición de aparcar o limitando el tiempo de estacionamiento; limitaciones sobre el número de plazas de aparcamiento que pueden crearse en una determinada zona, así como la prohibición del tráfico rodado en determinadas calles y zonas –zonas peatonales. Estas medidas son más fáciles de llevar a la práctica que las del apartado anterior, pero las zonas o vías que cubren afectan a una porción limitada de las ciudades que forman el área metropolitana.

c. Del conjunto de regulaciones de tráfico existentes, la que tiene un efecto más importante a favor del taxi y, en perjuicio del uso de los vehículos privados, es el denominado carril bus por el que está permitida la circulación de autobuses y taxis. El número de estos carriles es importante en la ciudad de Barcelona, pero también parece ser insuficiente para dotar al taxi de una ventaja apreciable sobre la utilización del vehículo privado. Además, el hecho de que se tenga que compartir con el autobús implica que en las zonas más céntricas de la ciudad estos carriles estén casi tan congestionados de tráfico como los disponibles para los vehículos privados. Por último, se detecta, en relación al carril bus, que algunos de éstos están ocupados casi siempre por operaciones de carga y descarga de mercaderías, lo que impide un aprovechamiento efectivo de su existencia por parte de los vehículos autotaxis.

Una ampliación del número de carriles bus, con la creación del doble carril, tendría seguramente un efecto de disuasión sobre la utilización del vehículo privado, ya que dejaría menos espacio reservado para su circulación, pero, al mismo tiempo, crearía algunos problemas adicionales a los flujos de tráfico. Un problema que existe hoy en día con el carril-bus es la ocupación que hacen de éste los vehículos que necesitan girar en los cruces. La creación de segundos carriles agravaría este hecho, perjudicaría la circulación por la ciudad y, posiblemente, aumentaría la frecuencia de los accidentes.

Resumiendo, podemos afirmar que, a pesar de que en las ciudades se podrían adoptar varias medidas para restringir la circulación de vehículos privados, las medidas que pueden adoptarse son altamente impopulares o tienen un efecto limitado sobre la circulación de vehículos privados. En este sentido, muchas medidas que podrían tomarse ya se han adoptado en el pasado. Incrementar la intensidad de éstas plantea algunos problemas técnicos. En consecuencia, por esta vía hay pocas cosas que puedan hacer los municipios para ayudar a incrementar la demanda de taxis, a menos que quieran adoptarse medidas muy drásticas y de carácter impopular.

1.3. Medidas para incrementar la demanda

La liberalización total del sector no parece ser una solución para la crisis que padece actualmente el sector del taxi. El principal problema que plantea la liberalización consiste en que provoca una fuerte entrada de nuevos taxistas en el sector y un incremento de las tarifas, con el fin de permitir a quie-

nes trabajan en el sector ganarse la vida. Esta entrada masiva que se ha observado en los lugares donde se ha permitido una liberalización también podría producirse en el área metropolitana de Barcelona en caso de que tuviera lugar una liberalización total del sector.

A pesar de la situación delicada por la que pasa el sector y el coste de obtener una licencia, el taxi continúa siendo un sector atractivo como medio para ganarse la vida. Este hecho puede estar reforzado por el hecho de que la mayor parte de los trabajos que pueden encontrarse en el mercado laboral tradicional se efectúan con contratos eventuales y sin garantías de mantener el puesto de trabajo a largo plazo. En este sentido, el sector del taxi, si se dispone de una licencia, permite acceder a un puesto de trabajo permanente.

Del apartado anterior hemos llegado a la conclusión de que, salvo si se fijan fuertes restricciones al tráfico de vehículos privados –lo que es bastante improbable–, la demanda de servicios del taxi continuará estancada o tendrá una ligera tendencia a la baja. En este apartado, se examinarán algunas posibilidades para que el sector del taxi vea incrementada su demanda. En gran parte, las posibilidades de captar estos segmentos de la demanda dependen de que dentro del sector se establezca una organización y un sentido empresarial más profundo que el existente en la actualidad. Todas las posibilidades de ganar una mayor cuota de mercado dependen de la existencia de gestores que sean capaces de contratar a terceras personas, empresas y/o organismos públicos para la prestación de servicios regulares que impliquen una mayor ocupación que la que existe actualmente.

Al margen de la captación de una clientela general como consecuencia de una campaña de promoción del taxi, los segmentos del mercado con más posibilidades de aportar una nueva demanda al sector son los siguientes:

- **Taxi-bus:** consiste en la sustitución del servicio de autobús en algunas líneas deficitarias por vehículos autotaxis que se encargarían de cubrir el servicio.
- **Sector turístico:** la autorización de vehículos autotaxis de 9 plazas permitiría llegar a acuerdos con las agencias de viajes y el sector de la hostelería para la realización de circuitos urbanos y excursiones, traslados a las terminales de los viajes, etc.
- **Administración pública en general:** el traslado de personas y cargos de la Administración Pública se efectúa muchas veces con vehículos ofi-

ciales que exigen un conductor/funcionario. De acuerdo con una reducción de gastos por parte de las administraciones públicas podría reducirse el coste de este parque y contratar parte del servicio de traslado de personas y cargos con el sector del taxi.

- **Sector sanitario:** el traslado de enfermos crónicos (por ejemplo, de diálisis) y de material sanitario se realiza muchas veces en ambulancia. En muchos casos, el sector del taxi podría ofrecer este mismo servicio con un coste más reducido para la administración sanitaria y con las mismas garantías para el enfermo o el material transportado.
- **Paquetería:** si bien en la actualidad el sector del taxi ya ofrece el servicio de transporte de paquetería urgente, las posibilidades de prestación de este servicio podrían quedar incrementadas si el reglamento autorizara esta actividad.
- **El taxi compartido:** algún sindicato ha propuesto que se autorice el taxi compartido –fuera del servicio taxi-bus– para el transporte de viajeros. Es dudosa la eficacia de esta medida, sobre todo si se considera que podría alejar a algunos usuarios del servicio, y provocar una sustitución de los actuales usuarios hacia el taxi compartido.

2. La amortización de licencias

El objetivo de este apartado es plantear los problemas del sector del taxi y pasar directamente al estudio de las medidas adecuadas para suprimir el exceso de oferta existente.

2.1. El modelo de referencia

Antes de estudiar concretamente los ingresos y los costes del sector que servirán para determinar la magnitud del exceso de oferta existente, merece la pena desarrollar brevemente el llamado modelo de referencia del sector del taxi. Éste es un modelo muy simplificado de cómo funciona realmente el sector, pero que tiene la ventaja de poner claramente de relieve los rasgos más sobresalientes del funcionamiento del mercado del taxi, de servir como guía inestimable para comprender cómo puede variar la situación del sector en dos momentos distintos del tiempo y que permite conocer cuál es la incidencia final sobre los ingresos netos de los taxistas provoca-

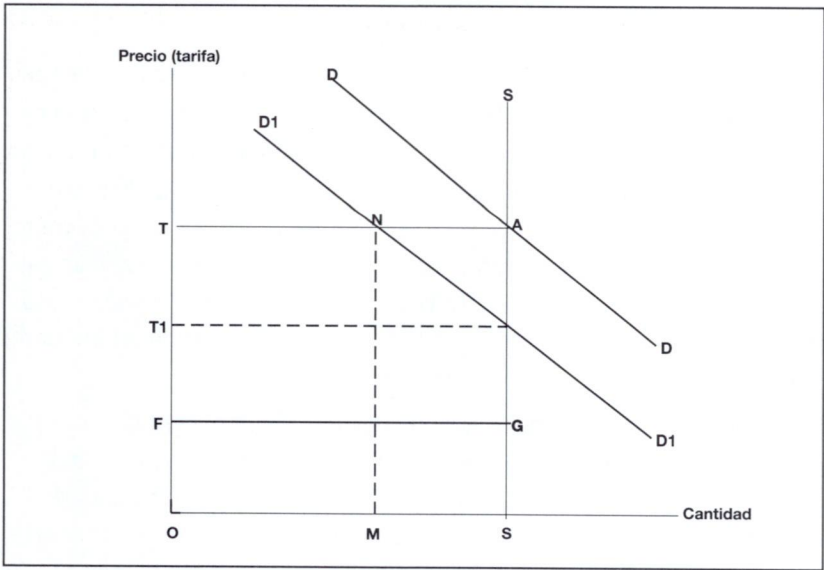


Figura 1: Modelo de referencia para el sector del taxi.

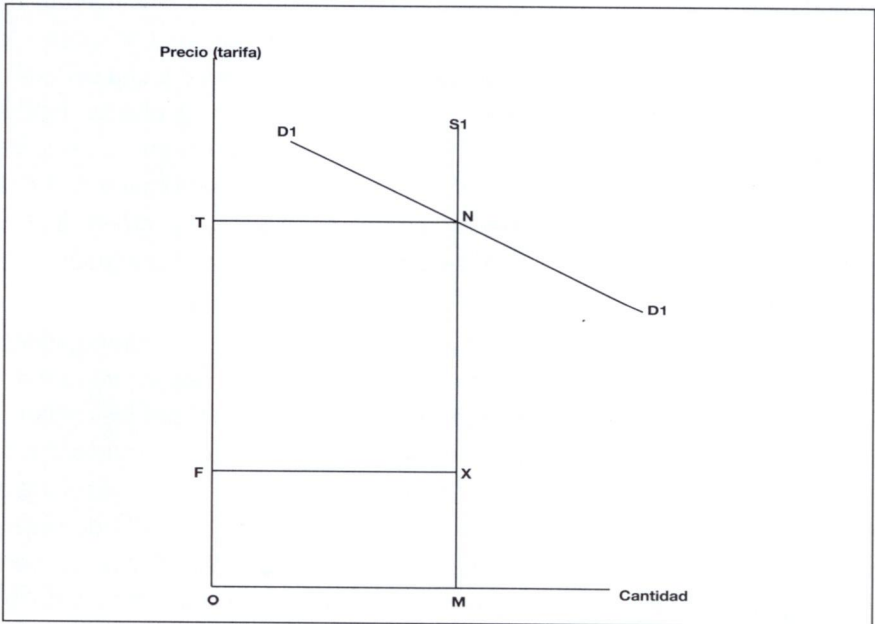


Figura 2: Reequilibrio del mercado

da por una disminución de la demanda.

La Figura 1 (véase pág. 45) representa la situación del mercado del taxi. La curva de oferta es una línea totalmente vertical. La forma de esta curva se debe al hecho de que la oferta de servicios del taxi está determinada por el número de licencias existentes en un momento dado. Aunque la posición de la curva puede cambiar como consecuencia de cambios en el número de horas trabajadas por los taxistas o de turnos que puede realizar un mismo vehículo, supondremos que a corto plazo no hay modificaciones. Esto nos permitirá mantener los puntos de referencia sobre los que hacer las comparaciones en unas posiciones fijas en cada momento.

La curva de la demanda tiene la forma habitual. Es una línea con pendiente negativa para poner de relieve que cuanto más baratas sean las tarifas del taxi, mayor será la demanda de los servicios que realizarán los usuarios. Los cambios en las tarifas provoca que los usuarios modifiquen la cantidad solicitada del servicio. La cantidad finalmente solicitada por los usuarios ante un cambio en las tarifas es el punto sobre el eje horizontal que corresponde a la nueva tarifa.

El punto de intersección entre la oferta y la demanda representa la situación de equilibrio del mercado. En nuestro modelo partimos de una situación representada por el punto A. Supongamos que corresponde a una situación anterior a la que existe en el mercado hoy en día, en la que el Institut Metropolità del Taxi ha determinado con precisión tanto el número de licencias como las tarifas para conseguir tener un mercado en equilibrio. En la situación A no hay tensiones en el mercado. Los usuarios no creen que las tarifas del taxi sean excesivas y los taxistas obtienen una remuneración adecuada a su esfuerzo y su inversión del vehículo.

Al determinar las tarifas, el Institut Metropolità del Taxi está, de hecho, determinando los ingresos del sector. Tan sólo en el caso de que la oferta fuera insuficiente, el sector no recibiría los recursos monetarios que los usuarios están dispuestos a transferir al sector del taxi. En el caso de que la oferta fuera excesiva, este hecho no afectaría a los ingresos totales que recibe el sector. La característica que introduce un exceso de oferta es la de disminuir los ingresos por taxista; los ingresos totales no quedan afectados, pero estos ingresos deberán repartirse en un número superior de taxistas de los que habría en un mercado que funcionara de una manera perfectamente competitiva.

El punto A, como hemos dicho, es un punto de equilibrio en el que coinciden la oferta y la demanda. El Institut Metropolità del Taxi actúa tan bien como lo haría un mercado competitivo. Los ingresos que recibe el sector están determinados por el área del rectángulo ATOS. Si hacemos la hipótesis de que los costes del sector son en su totalidad costes fijos –en otros apartados desarrollamos esta hipótesis– y hacemos que éstos estén representados por el rectángulo FGOS, el área del rectángulo ATFG representa los ingresos netos que quedan para el conjunto de los taxistas. Estos ingresos remuneran el trabajo del taxista y retribuyen el capital que ha aportado para entrar y operar en el sector.

Dejemos ahora que, como consecuencia del incremento del parque de vehículos privados y de su uso privado, de la mejora del transporte público, etc., la demanda de taxis para cada posible tarifa se reduzca hasta situarse en el punto N. Sin modificación del número de licencias ni de tarifas, el mercado se encuentra en desequilibrio. La demanda del servicio es menor que su oferta. Antes de mostrar cómo puede restaurarse el equilibrio, es más interesante observar qué sucede en esta situación de desequilibrio. Los ingresos totales que ahora genera el sector están representados por el área del rectángulo NTOM. La reducción que experimentan los ingresos totales del sector en tanto por ciento es equivalente a la disminución del porcentaje de la demanda en el caso de que representemos donde no hay modificaciones de las tarifas. Sin embargo, la reducción que experimentan los ingresos netos de los taxistas es superior al porcentaje de reducción de la demanda como consecuencia de la existencia de costes fijos. En ausencia de una disminución del número de licencias, los costes fijos que se generan en el sector son los mismos que antes y siguen siendo los correspondientes al área OSFG, por tanto, los ingresos netos que quedan en el sector son la diferencia entre TNOM y FGOS.

Un sencillo ejemplo numérico puede ayudar a comprender y seguir el argumento. Supongamos que en el punto A el número de licencias es de 100, que la tarifa es 1 y que los costes fijos son 60. Esto da unos ingresos totales para el sector de 100 y unos ingresos netos para el sector de 40 y de 0,4 por taxista. En el punto N, la demanda se ha reducido en un 20 por ciento. Los ingresos totales del sector son ahora de 80, pero como los costes fijos que tiene el sector siguen siendo de 60, los ingresos netos que le quedan al sector ahora son de 20 y de 0,2 por taxista. La importancia de los costes fijos queda patente en este ejemplo. Su existencia hace que una reducción

de la demanda del 20 por ciento ocasiona una pérdida del 50 en los ingresos netos del sector y en los ingresos de cada taxista. Dicho de otro modo, los costes fijos amplían los efectos negativos de una reducción de la demanda y afectan de forma sensible a la posición económica de cada propietario de una licencia.

Antes de ver cómo se puede volver a una situación de equilibrio, vale la pena analizar una de las respuestas de los taxistas a esta situación de desequilibrio. En las conversaciones mantenidas con los diversos sindicatos y asociaciones de taxistas a lo largo de la redacción de este estudio, éstos han destacado que una de las formas con la que han intentado compensar los efectos provocados por la reducción de la demanda ha sido incrementar su jornada laboral. Los taxistas hablan de jornadas laborales situadas en torno a las 12 horas de media. Entre los cálculos que se emplean para llegar a determinar el número final de licencias que tendrían que quedar después de la posible reestructuración, se incluye un determinado porcentaje destinado a permitir que el taxista pueda tener de nuevo una jornada laboral alrededor de las ocho horas efectivas. Merece la pena analizar con cuidado este fenómeno que, como veremos, contiene una falacia. Como se ha indicado al principio de este apartado, el incremento en el número de horas de trabajo cuando el número de licencias es fijo equivale a un incremento de la oferta realizada por el sector del taxi. Pero, al mismo tiempo, el modelo destaca que cuando hay exceso de oferta, los ingresos totales del sector tan sólo dependen de la demanda y de la tarifa existente. Por tanto, el hecho de que los taxistas en su conjunto aumenten su horario laboral no contribuye ni en una sola peseta a aumentar los ingresos totales del sector ni los ingresos personales de cada uno de los taxistas. El único resultado del incremento de la jornada laboral es la renuncia a un tiempo de ocio del taxista sin ninguna clase de remuneración.

El resultado que se acaba de exponer se obtiene con la hipótesis de que todos los costes son fijos. En el caso de suponer la existencia de costes variables, el resultado es más decepcionante ya que se produce una situación en la que los costes totales aumentan por la parte correspondiente a los costes variables, y se reducen así los ingresos netos correspondientes al sector y, además, los de cada taxista. En estas circunstancias, un incremento de la oferta representa una renuncia al ocio a cambio de una rentabilidad económica negativa. Dicho claramente, se sale a trabajar más horas desperdiciando algunas horas de tiempo que se podrían dedicar a la fami-

lia o al ocio, así como alguna cantidad de dinero.

¿Por qué se produce un resultado tan perverso? Desde otro punto de vista, es relativamente fácil de comprender. Cuando baja la demanda, cada taxista tiene los incentivos necesarios para alargar su jornada laboral, ya que de esta manera puede compensar la totalidad o parte de los ingresos perdidos por la contracción de la demanda. Si sólo hay un (o pocos) taxista que lo haga, el sistema funciona. Pero cuando todos los taxistas lo hacen, el resultado se vuelve en su contra. Aunque en el mundo real se dice habitualmente que el fuego debe combatirse con fuego, en el mundo económico un exceso de oferta no se eliminará nunca creando más oferta. Si los problemas en el sector del taxi se deben a una oferta excesiva en relación a la demanda existente, crear más oferta sólo servirá para agravar los problemas que tenga el sector. El incremento de la oferta, consecuencia de alargar la jornada laboral, hará más visible la existencia de su exceso, ya que cada hora circularán más vehículos de los habituales.

Por otro lado, la figura 1 ofrece las vías mediante las que el mercado puede volver a tener equilibrio entre la oferta y la demanda en la nueva situación. Anular la oferta excedente se puede conseguir de tres maneras o mediante una combinación de éstas:

a. Reducción de tarifas

Dada la nueva curva de demanda, la tarifa T-1 volvería a equilibrar el mercado. ¿Merece la pena que el mercado se mueva en la dirección de la tarifa T1? Si la curva de demanda es elástica, los ingresos generados en el sector con la tarifa T1 son mayores que con la tarifa T. Pero esto sólo proporciona una respuesta parcial al problema desde el momento en que, sea cual sea la tarifa, el volumen total de ingresos es más bajo por debajo de la curva de demanda D1D1 que por debajo de la de DD. Si la tarifa T, cuando la curva de demanda era la DD, era una tarifa que incorporaba rentas de monopolio, sería deseable observar la reducción de tarifas como posible solución. Pero, al mismo tiempo, resulta difícil creer que las rentas de monopolio que pudieran existir en el sector cuando la demanda era DD son tan importantes como para permitir la viabilidad del sector ante una reducción de la demanda en una proporción significativa. Lo más probable es que con la tarifa T1 el sector no llegue a cubrir los costes o que, en el caso de que así sea, sólo proporcione unos ingresos netos insuficientes para remunerar el capital y el

trabajo aportado por cada uno de los taxistas.

En este sentido, así es como funcionan los precios en general para regular el buen funcionamiento de los mercados. Cuando las tarifas son excesivamente bajas, los taxistas no se ganan bien la vida y abandonan el sector. Por otro lado, si hay información al alcance de todos, nadie quiere ejercer la profesión de taxista. De esta forma el mercado iría reduciendo gradualmente la oferta y los precios de la tarifa T1 empezarían a subir hasta que los ingresos netos obtenidos no motivaran a nadie a abandonar el sector. Esta tarifa de equilibrio es la tarifa competitiva, que todo organismo regulador siempre debe buscar.

En la práctica, resulta difícil saber en qué punto el organismo regulador debe situar la tarifa competitiva. La mayoría de las veces, los organismos reguladores no conocen con exactitud la posición y el valor de la elasticidad de la curva de demanda. Además, cuando existe un grado elevado de desempleo en la economía, el comportamiento observable de los profesionales del sector puede no transmitir las señales adecuadas al organismo regulador. Si los taxistas creen que sus posibilidades de encontrar una ocupación estable fuera de la industria del taxi, con una remuneración superior a la que ahora obtienen, son muy reducidas, pueden continuar con su ocupación actual a pesar de que el sector no les proporcione una remuneración adecuada. Con un argumento muy similar, basado en la realidad de que la actividad del autónomo taxista puede ser una ocupación de por vida, mientras que en el mundo laboral aumenta la temporalidad y la precariedad de los contratos de trabajo, el sector puede atraer la entrada de nuevas personas que, dada la existencia de un número determinado de licencias, sólo pueden acceder por la transmisión de éstas –mayoritariamente por parte de los miembros del colectivo que se jubilan– a unos precios que no se corresponden con su valor económico. Con estas transmisiones realizadas a precios no equilibrados, de nuevo el conjunto del sector transmite unas señales equivocadas que dificultan el conocer adecuadamente dónde deben situarse las tarifas.

Cuando se dictaminen las posibles soluciones para el sector del taxi, se plantearán sobre la hipótesis de que la tarifa actual es la correcta. Podemos pensar que las tarifas actualmente vigentes en el ámbito del área metropolitana de Barcelona son más altas de lo que sería deseable

y, de hecho, ésta es una cuestión a la que el Institut Metropolità del Taxi deberá dedicar algún que otro esfuerzo en el futuro. Algunos sindicatos del colectivo también parecen ser conscientes de este problema, pero condicionan una posible reducción de las tarifas –en términos reales– con el resultado de una posible amortización de licencias. Todo va en contra, pues, de que en las actuales circunstancias la modificación de las tarifas pueda ser un elemento que sirva para conseguir el equilibrio del sector.

b. Reducción de la oferta

La amortización de licencias es el procedimiento más rápido para reducir la oferta y equilibrarla con la demanda realmente existente. Una reducción de la oferta realizada en la misma proporción en que se haya reducido la demanda tiene como consecuencia más importante el hecho de que devuelve a cada uno de los taxistas del colectivo que permanecen en el sector unos ingresos netos idénticos a los que tenían antes de que se redujera la demanda. La situación del mercado después de la reducción de la oferta queda reflejada en la figura 2, donde se mantiene la misma notación de la figura 1.

Los ingresos totales del sector (Figura 2: Reequilibrio del mercado –véase pág. 45) siguen siendo NTOM, pero, a diferencia de lo que sucedía en el modelo de referencia, ahora están determinados tanto por la oferta como por la demanda. Los costes fijos son los correspondientes al área FXOM. Al haber disminuido el número de vehículos y conductores necesarios para cubrir la demanda del servicio, los costes generados en el interior del sector disminuyen en la misma proporción. Al mismo tiempo, los ingresos netos ahora se distribuirán entre un menor número de taxistas, de modo que, aunque haya disminuido la demanda, la reducción correspondiente a la oferta estabilizará el nivel de los ingresos por taxista en su nivel anterior.

Los efectos de la reducción de la oferta no recaen sobre los usuarios. Realizada en la medida adecuada, la amortización de licencias no debe implicar una presión sobre las tarifas ni debe imponer ningún tipo de racionamiento sobre la demanda del servicio que sus usuarios deseen realizar. Los efectos de la reducción de la oferta recaen exclusivamente sobre la capacidad de generar ocupación por parte del sector. Sin cambios en la ratio conductores/vehículos, la reducción en el número de

licencias implica un menor número de puestos de trabajo. Asimismo, en la medida en que ningún sector económico se desarrolla de forma totalmente aislada del resto de sectores económicos, la reducción de la oferta también tiene algunos efectos indirectos al implicar una pérdida de ventas y de otros ingresos a todas aquellas empresas que contribuyen al normal desarrollo del servicio y de otros aspectos de su gestión: talleres, compañías de seguros, vendedores de coches, etc. También el Institut Metropolità del Taxi, en tanto que recaudador de determinadas tasas y prestador de servicios, se muestra afectado por la reducción de licencias.

c. Incremento de la demanda

Poder solucionar una situación de exceso de oferta mediante un incremento de la demanda sería la solución ideal, ya que posee todas las ventajas de la amortización de licencias y no comporta ninguno de sus inconvenientes. El incremento de la demanda devuelve al mercado la situación de equilibrio inicial reflejada en el punto A de la figura 1, de modo que se mantiene la situación que existía en el punto de partida antes de que aparecieran los síntomas de la crisis en el sector.

En los apartados 1.1.3.2. y 1.3. se ha examinado con detalle la posible evolución en el futuro de la demanda del sector del taxi. El resultado presenta un perfil claro-oscuro. Las tendencias a largo plazo muestran un estancamiento e incluso una ligera tendencia a la disminución de la demanda propia de los servicios de crucero. Al mismo tiempo, la introducción de nuevas técnicas de gestión acompañadas de un trabajo de promoción del servicio podría incorporar nuevos segmentos a la demanda actualmente existente. Las posibilidades de incorporar nuevos segmentos de demanda dependerán en cierto modo del proceder de las diferentes administraciones que regulan los servicios del taxi, ya sea permitiendo ciertas modificaciones del Reglamento actualmente vigente, como por ejemplo, las relativas al número de plazas que deben tener los vehículos autotaxis que permitirán al colectivo el acceso a segmentos del mercado de transporte de personas que antes estaban cerrados al sector, ya sea contribuyendo a elevar el nivel de formación profesional del taxista individual mediante cursos de formación profesional y de reciclaje. El crecimiento de la demanda de los servicios de los autotaxis también puede depender de la actuación de diversas administraciones.

La posibilidad de los servicios de para-tránsito en determinadas líneas de autobús –principalmente en horario nocturno–, adjudicaciones para el transporte de personas a cargo de determinados órganos de la Administración, transporte de enfermos y material sanitario, asistencia geriátrica, etc. se configuran como los segmentos del mercado con mayores posibilidades de incremento de la demanda de autotaxis. En qué medida el incremento potencial de la demanda puede devolver a la situación del mercado el equilibrio es una cuestión que no puede resolverse con el único recurso del análisis gráfico de la figura 1 si no se contabiliza con precisión el exceso de oferta existente y el potencial de crecimiento para la demanda. Por ello, hay que ser prudentes y, al mismo tiempo que se considera viable poder incrementar la demanda a medio y largo plazo, debe considerarse que a corto plazo las posibilidades de actuar exclusivamente sobre la demanda para resolver el desequilibrio oferta/demanda del sector podrían ser seriamente consideradas, en el caso de que el exceso de oferta existente fuera de una magnitud reducida –por ejemplo, entre un 2 y un 3%. Por otro lado, hay que tener en cuenta el fenómeno siguiente: las posibilidades de conquistar nuevos mercados son desiguales ya que están en función de la composición del mercado y del peso que tienen las empresas y otras formas consorciales como son las emisoras de radiotaxi. No exageramos si afirmamos que se necesita un mínimo de estructura empresarial para acceder a las nuevas cuotas de mercado. Es necesario toda una serie de gestiones para crear y encontrar nuevos mercados que exigen redactar y firmar contratos, entre otros elementos. Pero, sobre todo, hay que tener visión empresarial y cierta capacidad para calcular los costes y beneficios de estas actividades cuando la tarifa reconocida por el servicio no corresponde con la vigente. Es obvio que esta capacidad empresarial y de gestión no está repartida por un igual en el mercado, de forma que los incrementos de la demanda no tienen la misma incidencia sobre todo el colectivo. En la medida en que los nuevos segmentos de la demanda puedan ser utilizados por parte del colectivo actual –empresas y otras formas consorciales– que dispone en estos momentos de una importante capacidad de excedente⁽¹¹⁾, éste se hará cargo de esta

11. Ver los resultados sobre la capacidad utilizada que figuran en el apartado sobre la amortización de licencias, en la parte dedicada a los aforos realizada por este estudio.

nueva demanda sin necesidad de aumentar la flota ni su carga diaria de trabajo, sin renunciar, por tanto, a la parte del mercado actual que hoy le corresponde. De esta forma, una posible ampliación de la demanda puede ser una posibilidad real y, al mismo tiempo, no ofrecer una solución al desequilibrio oferta/demanda en la medida en que el incremento de la demanda no se difunde por un igual sobre la totalidad del mercado.

Esta posible asimetría generada por un crecimiento de la demanda y que se entiende como una posibilidad real para el sector plantea algunos problemas al decidir cuál debe ser su peso en el momento de planear la reestructuración del sector. Dada la atomización del mercado del taxi y el grado de capacidad desocupada existente es muy posible que la parte del mercado que no se vea favorecida por el incremento de la demanda como consecuencia de la conquista de nuevos mercados, o que lo sea en un grado muy reducido, sea la mayoría, en cuyo caso nos encontraríamos con que existe una parte importante del colectivo para el que la solución a su posible déficit de explotación no depende de la creación de nuevos mercados potenciales.

Surgen, pues, dos problemas evidentes en la solución del desequilibrio oferta/demanda si se desea actuar exclusivamente desde la óptica de la demanda:

I. No hay garantías de que el crecimiento que pueda experimentar la demanda como resultado de la creación de nuevos mercados sea suficiente para compensar el desequilibrio oferta/demanda que pueda existir en el mercado.

Según las estimaciones que se realizan en el apartado 3.3., los ingresos que se generan en el sector son de 40.537.367.000 de pesetas anuales, de modo que para aumentar la demanda en un 1% deben incrementarse los ingresos para la creación de nuevos mercados en 405,4 millones de pesetas, lo que representa poco más de 1,1 millón de pesetas por día del calendario.

Aunque no imposible, no es fácil que, en un sector en el que la facturación media por servicio se ha estimado alrededor de las 550 pesetas, se pueda alcanzar este objetivo a corto plazo, en la medida en que el incremento de un 1% de la demanda implica un aumento de 2.000 servicios al día para el colectivo. Si además se tiene en cuenta que la-

prestación de estos servicios comporta normalmente la realización de ciertos descuentos o incurrir en determinados costes, podríamos estimar en un incremento de 2.500 los servicios equivalentes necesarios para aumentar la demanda actualmente existente en un 1%.

II. Por otra parte, la distribución de ganancias ocasionada por una expansión de la demanda puede distribuirse de forma muy desigual, de manera que puede existir un segmento mayoritario del mercado que no se vea favorecido por la creación de la nueva demanda. Para comprender hasta qué punto esta posibilidad es real, se han realizado algunos cálculos a partir de la situación actual en la que la tasa de ocupación media es del 48,19%, y se ha estimado la plena capacidad de ocupación de un taxi en un 70%. La diferencia hasta llegar a un 100 % es debida a la movilidad tanto de vehículos como de usuarios, siendo imposible obtener una ocupación del 100% ⁽¹²⁾. Los cálculos realizados indican el número de vehículos mínimo que podría cubrir la nueva creación de demanda, con diferentes hipótesis en relación al incremento de la ocupación hasta llegar a una ocupación máxima estimada del 70% y con el supuesto de que esta nueva creación ocasionaría aumentos de la demanda actualmente existente de entre un 1 y un 5%. Los resultados de este cálculo aparecen en el cuadro siguiente:

Incremento de la demanda (%)	Nº taxis	Nº taxis	Nº taxis	Nº taxis
	mínimo para cubrirla	mínimo para cubrirla	mínimo para cubrirla	mínimo para cubrirla
	Grado de ocupación: 55%	Grado de ocupación: 60%	Grado de ocupación: 65%	Grado de ocupación: 70%
1	633	365	232	170
2	1.266	730	464	340
3	1.899	1.095	696	510
4	2.532	1.460	928	680
5	3.165	1.825	1.160	850

12. El valor del 70% como tasa máxima de ocupación es bastante habitual en numerosos trabajos y artículos de investigación sobre el sector.

Los resultados que se obtienen de la tabla son bastante claros. El mayor número de beneficiados se da por un incremento en la demanda del 5% que tiene un efecto relativamente escaso sobre el nivel actual de ocupación que lo cubre: el nivel de ocupación de estos vehículos pasa de un 48,19 a un 55%. En este caso, el incremento de la demanda necesita 3.165 autotaxis para ser satisfecha, aproximadamente 1/3 de la flota actual, que incrementaría en 4 el número de carreras diarias que realizan en la actualidad. El otro caso extremo es el de un incremento de la demanda que queda concentrado en pocas empresas que aumentarían su tasa de ocupación hasta alcanzar un 70%. En esta situación, un incremento del 5% podría cubrirse con 850 vehículos –aproximadamente el 7% de mercado– que incrementaría en 15 el número de carreras diarias.

Todas estas cifras e hipótesis muestran que no se puede tomar muy seriamente la creación de nueva demanda como única salida posible a la crisis que sufre el sector, ya que sus efectos quedan excesivamente concentrados al afectar en el mejor de los casos tan sólo a 1/3 de los taxistas que trabajan en el sector.

c.1. Variaciones cíclicas de la demanda

Hasta ahora se han considerado los cambios en la demanda provocados por la conquista de nuevos mercados y que se corresponden con las medidas para aumentar la demanda consideradas en el apartado 4.3. Es distinto el caso provocado por las variaciones de la demanda debidas al ciclo económico, que con sus altibajos desplaza de un lado a otro la curva DD de forma casi permanente.

El análisis de estas variaciones es importante, puesto que la demanda de los servicios de los autotaxis muestra una fuerte sensibilidad al momento económico. Aunque no se conoce con exactitud hasta qué punto el ciclo económico condiciona la demanda en un momento dado, los diversos estudios que la empresa 7SET realiza por encargo del área metropolitana de Barcelona nos proporcionan una descripción bastante ajustada de estas evoluciones, ya que es habitual que los mencionados estudios incluyan uno bastante detallado del índice de ocupación de los vehículos a partir de numerosos aforos realizados en distintos puntos de la ciudad de Barcelona. Las estadísticas registradas muestran una fuerte sensibilidad de la evolución de la ocupación en función del momento

económico con tasas de cambio que pueden oscilar hasta un 18% en el plazo de un año.

Esta magnitud permitiría poder ser un poco optimista en relación al futuro, ya que la diferencia entre el grado de ocupación máxima –el año 1989– y el actual –el año 1995– es de más de 22 puntos porcentuales, lo que corresponde aproximadamente a un incremento de la demanda del sector y que podríamos estimar en un poco más de 13 puntos porcentuales. No obstante, teniendo en cuenta las modificaciones en las redes viarias y la mejora del transporte público urbano, así como el previsto en el futuro, resulta casi imposible que los valores máximos obtenidos para el año 1989 vuelvan a producirse en el futuro. Teniendo en cuenta que se intenta encontrar una solución duradera para el sector del taxi, la máxima posibilidad de incremento de la demanda convencional por motivos cíclicos se estima en un 5%, que, corregido por los posibles altibajos, daría una estimación de incremento permanente y posible de la demanda del 2%.

d. Reducción de costes

La reducción de costes por sí misma no soluciona los problemas del exceso de oferta, pero para un determinado volumen de oferta excedentaria permite obtener una mayor rentabilidad al sector. En la industria del taxi hay un hecho que no debe pasar por alto y que deriva del fuerte componente que representan los costes fijos en el conjunto global de todos los costes. En economía, cuando los costes fijos son muy importantes en proporción a los costes totales, se recomienda hacer un uso intensivo de la actividad económica. En el sector del taxi, esto significaría que el taxi trabajara a doble jornada. La doble jornada aumenta los ingresos, pero casi no modifica los costes globales de la actividad, salvo en lo que se refiere a los costes salariales. Sin duda, la gestión óptima de la actividad recomendaría hacer un uso más intensivo de los vehículos con el objeto de obtener economías de escala y permitir una mayor rentabilidad del vehículo para un nivel dado de demanda.

No obstante, existen dos factores que en la presente situación del sector son contrarios a esta medida. En primer lugar, la demanda no se distribuye de forma uniforme a lo largo de las 24 horas del día, ya que si todos los autotaxis trabajaran a doble jornada y la oferta potencial fuese igual a la demanda potencial se producirían desajustes en los horarios, de modo que durante las horas diurnas –cuando hay mayor demanda–

faltarían vehículos, mientras que, en las horas nocturnas –cuando hay menor demanda–, no. En segundo lugar, la generalización de la doble jornada añadiría todavía más oferta al mercado y obligaría a realizar un proceso de reestructuración más amplio de lo conveniente en estos momentos para el sector.

Por tanto, las propuestas de reducción de costes que se plantearán en su momento estarán fundamentadas en la actual estructura del sector en cuanto a composición de vehículos que trabajan a una única y/o doble jornada. Esto no quiere decir que toda la estructura en que está basada la doble jornada no tenga que experimentar modificaciones, y el Institut Metropolità del Taxi en un futuro no muy lejano deberá indicar cuál es el porcentaje de empresas que considera conveniente que coexistan en el sector y permitir la legalización de las mismas, aunque sea permitiendo el arrendamiento de licencias hasta llegar a la proporción considerada conveniente.

e. Combinaciones

Por último, se puede intentar arreglar la situación de desequilibrio en el mercado del taxi utilizando todos los instrumentos mencionados hasta ahora: combinaciones que incluyen rebajas de tarifas, reducción de la oferta, incrementos de la demanda y reducciones de costes. De hecho, una combinación de todos estos elementos puede ofrecer la mejor de las soluciones y, de hecho –con la salvedad del mantenimiento de tarifas–, la propuesta que se hace más adelante los combina todos, aunque hace recaer la mayor parte de su peso en la amortización de licencias.

3. Elementos para la reestructuración del sector

El reequilibrio entre la oferta y la demanda que se propone más adelante se apoya en los siguientes puntos:

I. Las tarifas permanecen en su nivel actual y se mantienen fijas en términos reales a lo largo de todo el proceso de reestructuración. Las únicas subidas previsibles en las tarifas están vinculadas a la evolución del Índice de Precios al Consumidor.

II. Los incrementos de la demanda quedan repartidos en dos grandes capítulos:

- a. hay un incremento de la demanda originado por la conquista de nuevos mercados, al que accede únicamente una fracción del colectivo de los taxistas. Por tanto, este incremento de la demanda no se tendrá en cuenta a la hora de calcular el número de licencias a amortizar. Los ingresos procedentes de esta nueva demanda se consideran rentas adicionales que incrementan la renta mínima calculada para cada miembro del colectivo, y que tienen su fundamento económico en una especie de premio obtenido por la capacidad empresarial y de gestión de aquellos miembros del colectivo que son capaces de captar nuevos mercados.
- b. existe un incremento de la demanda derivado de una cierta recuperación económica. Este incremento favorece por un igual a todos los miembros del colectivo. Para medir este efecto de evolución del ciclo económico, se supone que, como consecuencia del cambio en la tendencia en el ciclo económico, en el futuro, la demanda en el mercado del taxi aumenta de forma permanente en un 2%.
- c. se calcula como posible y deseable una reducción de los costes en un 0,5%.
- d. el resto del ajuste necesario para reequilibrar la oferta y la demanda corre a cargo de reducciones en la oferta mediante un proceso de amortización de licencias.

3.1. La amortización de licencias. Introducción

Que hay un exceso de licencias y que, por tanto, sobra una parte de la oferta parece ser una realidad reconocida desde hace muchos años. El Reglamento del Servicio de Autotaxis, aprobado en 1981, en su disposición adicional primera, indica que el número de licencias se establecerá en la ratio de 2,5 licencias por 1.000 habitantes, y en esta disposición se refleja la opinión de cuál se pensaba que sería la oferta adecuada para cubrir el mercado del área metropolitana de Barcelona.

A pesar del tiempo transcurrido desde que se incluye en el Reglamento esta disposición adicional, poca cosa se ha hecho para reducir la oferta. En la década de los 80, se amortizan 111 licencias como resultado de una política dirigida a reducir la oferta. Al margen de la amortización de licencias, se han intentado resolver los problemas estructurales del sector mediante otras medidas como la obligatoriedad de los descansos semanales y las vacaciones y, especialmente, con una política continuada de modificaciones

en las tarifas. Los problemas actuales y el estado de agitación que vive el sector aconsejan, no obstante, acometer de forma decidida la amortización de licencias.

Pero, lo primero que hay que señalar es que la ratio de 2,5 licencias por 1.000 habitantes no tiene un valor contrastado. No parece que su inclusión en el Reglamento fuera precedida por un cálculo serio sobre su valor, ni las modificaciones experimentadas por el sector 14 años después de su inclusión justificarían su mantenimiento. Porque, aunque el valor de 2,5 es parecido al que existe en otros países europeos, cada ciudad tiene sus características y cada ratio está en función de toda una información complementaria como son las tarifas, el número de empresas que conviven en el sector, las características de las ciudades y el volumen de su población flotante, el desarrollo de los medios de transporte, el grado de congestión en la circulación, etc. Por tanto, antes de partir de una cifra conocida, merece la pena calcular de nuevo cuál puede ser el número de licencias que debe existir en el mercado, y al hacerlo conviene, al mismo tiempo, definir qué características se quieren para este mercado. En este sentido, para calcular el número de licencias que se considera necesario en este estudio, se parte de la suposición de que el mercado del taxi que se desea después de la amortización de licencias es un mercado competitivo. Es decir, un mercado en el que los ingresos se igualen a los costes de explotación de una licencia, incluyendo en estos costes el mismo salario para cada miembro del colectivo y una pequeña remuneración por el capital aportado. Por tanto, el número de licencias a amortizar es el resultado de calcular unos ingresos medios y unos costes medios anuales para cada miembro del colectivo, calcular el déficit de explotación existente y proponer la reducción de licencias necesaria para equilibrar la cuenta de explotación. Buscar una cuenta de explotación con una determinada rentabilidad, tras haber propuesto un salario y una pequeña remuneración al capital aportado, sería abrir la puerta a un sector donde existirían rentas de monopolio.

3.2. Análisis de los costes

En este apartado se presenta el cálculo de los costes necesarios para alcanzar el coste total por año relativo a la explotación del taxi. Las diferentes partidas de coste que determinan el coste total quedan divididas como sigue:

1. Costes fijos –incluyendo el salario imputado.

2. Costes variables.
3. Amortización y costes financieros.

3.2.1. Costes fijos

En este apartado, se incluyen los costes que se originan con independencia del grado de explotación del vehículo. Las partidas relativas a los costes fijos, su fundamentación y el cálculo del coste correspondiente, se desarrollan a continuación. Estos costes están referidos a un vehículo “tipo”. Este vehículo puede estar determinado a partir de tres diferentes posibilidades:

- a. Calcular el precio medio de la actual flota de autotaxis: dada la antigüedad de gran parte de ellos, el modelo que hubiéramos adoptado como vehículo, aunque fuera representativo de la realidad actual, no sería idóneo para un estudio con perspectivas de futuro.
- b. La segunda opción podría haber consistido en adoptar como vehículo modelo el vehículo medio a partir de las reposiciones de vehículos efectuadas en 1994. En este caso, nos habríamos acercado más a la realidad.
- c. La tercera opción, que ha sido la adoptada, consiste en incrementar la opción anterior en un 25 % en función de los vehículos homologados para un futuro. Por tanto, los vehículos modelo tienen un precio de referencia superior al de los vehículos actuales, y queda fijado en 2.270.000 pesetas.

A partir de aquí, todos los costes basados en el vehículo –fiscalidad, amortización, mantenimiento, etc.– se basarán en este modelo de vehículo.

a. Impuesto de circulación

Para fijar este elemento de coste se ha solicitado a diferentes municipios información relativa al importe de su impuesto de circulación para el vehículo modelo que tiene 19 HP fiscales. El número de HP fiscales del vehículo modelo es superior al del actual promedio, ya que en la actualidad poco más del 85% de la flota actual corresponde a vehículos entre 8 y 16 HP. Hemos ponderado el peso específico de cada municipio, lo que da preponderancia al importe de este impuesto en el municipio de Barcelona –donde es más elevado. El impuesto resultante representa un coste de 27.422 ptas.

b. Seguro del vehículo

De nuevo hacemos referencia al vehículo modelo. Para determinar este coste se han consultado tres grupos de agentes de seguros, cada uno de ellos mantiene relaciones con varias compañías de seguros. Se ha constatado que buena parte de las compañías rechazan firmar pólizas con el colectivo de autotaxis y que otras incrementan la tarifa normal, exigiendo una sobreprima del 27%. Teniendo en cuenta estos elementos, el coste calculado es de 223.249 ptas. Este seguro incluye el riesgo contra terceros, seguro de pasajeros, defensa, etc.

c. Seguridad Social

El coste calculado en concepto de seguros sociales es la media ponderada de las bases de cotización mínimas de la Seguridad Social para autónomos y asalariados al tipo del 28,80%. El valor de esta media ponderada representa un coste de 344.346 ptas.

d. Impuesto sobre el valor añadido (IVA)

Este impuesto se liquida trimestralmente por el sistema de módulos. El valor de cada módulo es de 15.000 ptas. por trimestre, lo que representa un coste anual de 60.000 ptas.

e. Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)

Este impuesto también se liquida mediante el sistema de módulos. Su valor tiene un importe anual de 140.000 ptas.

f. Parking y vigilancia

Se supone que todo vehículo pernocta en una plaza de parking propia a la que se imputa un alquiler de 144.000 ptas./año.

g. Administración y gestión

Se considera que la realización de los trámites administrativos, por ejemplo, el pago de los módulos de IVA e IRPF que se confía a profesionales y gestorías administrativas, generan un gasto de 27.500 ptas./año.

h. Salario

Si bien la figura del autotaxista podría asimilarse a la de un empresario que acepta el riesgo de mercado, parece más conveniente reconocer que gran parte de la actividad diaria que realiza un conductor de taxi se parece a la de un asalariado. En este sentido, vale la pena asignar un salario para dar un valor de mercado al trabajo físico realizado al volan-

te. Este valor de mercado se ha fijado en 1.900.000 pesetas/año, e incluye de forma implícita una remuneración al capital materializado en el vehículo.

El conjunto de todos estos costes fijos se refleja en la siguiente tabla, y se determina un valor final de 2.866.517 de ptas.

Costes fijos	
Impuesto de circulación	27.422 pesetas
Seguro vehículo	223.249 pesetas
Seguridad Social	344.346 pesetas
Impuesto Valor Añadido	60.000 pesetas
IRPF	140.000 pesetas
Parking y vigilancia	144.000 pesetas
Gestión y Administración	27.500 pesetas
Salario	1.900.000 pesetas
Total	2.866.517 pesetas

3.2.2. Costes variables

Los conceptos de costes variables están en función de los kilómetros recorridos y del vehículo "tipo".

a. Combustible

El consumo de combustible se deduce del vehículo tipo mencionado en el subepígrafe anterior. Este vehículo tipo tiene un consumo equivalente a 7,7 litros de gasóleo/100 km. Para determinar este indicador se ha tenido en cuenta la actual distribución de tipo de combustible de la flota actual, en la que el 10% de la flota utiliza butano; un 3%, gasolina,; y un 87%, gasóleo. También se ha estimado que por día laborable el recorrido del autotaxi es de 227,7 km. Sobre la base de 221 días laborables por año, el recorrido total en kilómetros por vehículo sería de 50.321,7 km que, con un consumo de 7,7 litros de gasóleo/100 km a un precio de 80,10 ptas/litro, representa un coste de 310.437 ptas.

b. Lubricantes

Cada 5.000 km recorridos por el vehículo se realiza un cambio de aceite que, de acuerdo con los kilómetros/ años mencionados, da un valor de 25.867 ptas.

c. Neumáticos

Se considera que cada 40.000 km recorridos, el vehículo cambia todos sus neumáticos. Con un precio del juego de neumáticos de 54.905 ptas., esta partida representa un coste de 69.071 ptas.

d. Mantenimiento y reparaciones

Se parte de una vida media del vehículo igual a 7 años, que es muy parecida a la vida media de los que configuran la flota actual, que es de 7,2 años. Al mismo tiempo, se considera que los costes de mantenimiento y reparaciones dependen de la edad de cada vehículo. Tras realizar diversas consultas a profesionales del sector de reparaciones de automóviles, nos ha sido recomendada la tabla siguiente:

Coefficientes

del valor de las reparaciones en función del valor del vehículo

Primer año	0,0005
Segundo año	0,0625
Tercer año	0,0735
Cuarto año	0,0855
Quinto año	0,0985
Sexto año	0,1125
Séptimo año	0,1275

Calculando la media de estos coeficientes y aplicando el coeficiente resultante (0,087) al valor del vehículo modelo, estimamos un coste de reparaciones de 197.717 ptas.

Reuniendo toda la información relativa a estos costes, resulta un coste variable total por año igual a 603.092 ptas. Lo resume la tabla siguiente:

Costes variables

Combustibles	310.437 pesetas
Lubricantes	25.867 pesetas
Neumáticos	69.071 pesetas
Mantenimiento y reparaciones	197.717 pesetas
Total costes variables	603.092 pesetas

3.2.3. Amortizaciones y costes financieros

En este apartado analizamos como componentes del coste la amortización del vehículo tipo y los costes de su financiación.

1. Amortizaciones

Se supone una amortización lineal a 7 años del vehículo tipo. El valor de la amortización resultante es de 324.285 ptas./año.

2. Costes financieros

Se ha considerado que el vehículo tipo se financia en su totalidad en 3 años, a un tipo de interés fijo del 14%. El coste total de esta financiación se ha repartido a partes iguales a lo largo de los 7 años de vida calculada del vehículo. El resultado ofrece un coste financiero equivalente por año igual a 68.100 ptas. El total de estas dos partidas es de 392.385 ptas.

3.2.4. Costes Totales

Los costes totales ascienden a 3.861.994 ptas. La tabla que aparece a continuación ofrece su desglose.

Concepto	Importe en pesetas	Porcentaje
Fijo	2.866.517	74,22
Coste variable	603.092	15,61
Amortización. y c. f.	392.385	10,16
Totales	3.861.994	100,0%

3.3. Ingresos

La determinación de los ingresos proviene única y exclusivamente del transporte de pasajeros. Para determinar los ingresos se ha recogido información sobre los mismos a partir de tres comprobaciones:

1. Aforos

A lo largo de la redacción de este trabajo se han realizado determinados aforos en días laborables y no laborables, en horas diurnas y nocturnas, y en distintos puntos de la ciudad de Barcelona, con el fin de determinar de manera aproximada la tasa de ocupación por vehículo.

El porcentaje máximo de ocupación de vehículos según la técnica del aforo se obtuvo la tarde del día 22 de febrero –miércoles– en el cruce de Balmes/Gran Vía, entre las 14 y las 22 h. En esta observación, el porcentaje de vehículos que al pasar por el citado cruce iban ocupados con pasajeros era del 56,98%.

El porcentaje mínimo de ocupación de vehículos según la técnica del aforo se obtuvo el día 11 de marzo –sábado– en el cruce de Vía Augusta/Muntaner, entre las 10 h y las 20. En esta observación, el porcentaje de vehículos que al pasar por el citado cruce iban ocupados con pasajeros era del 41,06 %. También esta observación ofreció el menor número de autotaxis en tránsito por hora (371 vehículos/hora). El promedio de ocupación ponderada por la frecuencia del paso de vehículos por cada punto de los aforos realizados da un índice de ocupación del 48,12%.

Aplicando este porcentaje al total de kilómetros (221,7 km/día), se obtiene que cada vehículo realiza 106,7 km/día con pasajeros. Estimando un precio medio por kilómetros, de acuerdo con las tarifas vigentes en la actualidad de 162,5 ptas., resulta una recaudación diaria de 17.335 ptas.

2. Muestra de recaudaciones diarias

Diversos sindicatos y asociaciones del colectivo de autotaxis han proporcionado voluntariamente hojas laborales y/o recaudaciones diarias que constituyen una muestra para estimar los ingresos. Esta información, dada la heterogeneidad de sus fuentes, ha sido subdividida en dos submuestras.

a. Submuestra 1. Consiste en varias hojas laborales correspondientes a 4 vehículos autotaxis identificados como AAAA, BBBB, CCCC, DDDD, recogidas entre los días 21 y 26 de febrero. El número total de hojas recogidas es de 16. Dos de ellas parecen incompletas y las otras dos, aunque completas, representan jornadas laborales de una duración inferior a la habitual. Las jornadas laborales realizadas por estos vehículos se realizan sobre todo durante la jornada diurna –mañana y tarde. El resumen de la información contenida en estas hojas se ofrece en el cuadro de la página 62. La información del cuadro siguiente se ha utilizado de la siguiente manera: todas las observaciones se emplean para calcular el promedio de los beneficios/hora. El valor de este promedio se multiplica por 10, que es el número de horas estimado por jornada laboral. De aquí se deduce una recaudación diaria de 14.689 ptas. Por otra parte, se han eliminado las observaciones correspondientes a los vehículos marcados con (*) y (**), y se ha calculado la media de

Vehículo	Día y mes	Recaudación	Recaudación por hora
AAAA	21/2/95	21.325	1.436
AAAA	23/2/95	16.215	1.621
AAAA	24/2/95	11.695	1.670
BBBB	21/2/95	14.010	1.167,5
BBBB	22/2/95	20.945	2.094,5
BBBB	24/6/95	18.665	1.435,7
BBBB	25/2/95	18.630	1.552,5
CCCC	21/2/95	13.865	1.386,5
CCCC	22/2/95	10.922	1.213,5
CCCC	23/2/95	19.730	1.973
CCCC (*)	24/2/95	7.535	1.070
CCCC (*)	26/2/95	4.495	1.498
DDDD	21/2/95	12.830	1.221,9
DDDD	22/2/95	15.350	1.228
DDDD (**)	23/2/95	12.315	1.407,4
DDDD (**)	25/2/95	7.604	1.620,8

(*) Hoja incompleta

(**) Jornada laboral reducida

recaudación diaria correspondiente en esta submuestra. El valor de la recaudación resultante de esta operación es de 16.174 ptas.

b. Submuestra 2. Está formada por una muestra de 6 taxis controlada a lo largo de los días 1 al 26 de febrero de 1995. Todos estos autotaxis realizan jornadas de 10 horas. Del conjunto de vehículos, 3 trabajan durante el día y 3 durante la noche.

El promedio de recaudación es de 16.720 ptas./día, pero teniendo en cuenta la diferente composición horaria, con su diversidad de tarifas, se han ponderado las recaudaciones según los valores correspondientes a los porcentajes de autotaxis que trabajan a jornada diurna y nocturna –en proporciones del 70 y del 30%–, de lo que resulta finalmente una recaudación de 15.372 ptas./día.

3. Control del sondeo

Con el propósito de comprobar la exactitud de las recaudaciones ofrecidas por las asociaciones y sindicatos, se controlaron las recaudaciones de un vehículo durante tres días. Para conseguir este control se contó con la colaboración de un taxista anónimo que consintió en ser seguido por otro taxi ocupado por un colaborador de este estudio, de modo que el segundo autotaxi ponía en marcha y paraba su taxímetro cuando el primero tenía o no pasajeros. El promedio de las recaudaciones diarias conseguidas por este vehículo fueron de 16.452 ptas./día.

3.3.1. Determinación de los ingresos

De los cálculos dados por los procedimientos anteriores se han obtenido 6 posibles valores para la recaudación diaria de un vehículo. La recaudación más alta es la calculada por el procedimiento del aforo –método indirecto– que es de 17.335 pesetas; mientras que la más baja tiene lugar cuando de la submuestra 1 se calcula la recaudación obtenida por hora y se multiplica por 10. El valor de los ingresos diarios en este caso es de 14.689 ptas. Teniendo en cuenta todos estos valores, una estimación adecuada de los ingresos diarios recaudados por el sector es la de 15.500 ptas. por conductor y día.

El valor de 15.500 ptas. parece el adecuado. Es un valor que se encuentra en la zona intermedia de las estimaciones realizadas y que, además, coincide con el resultado del último control efectuado a partir de la muestra.

De las muestras sobre las que se ha trabajado se ha obtenido que el promedio de carreras por día es de 28 por conductor/día. Teniendo en cuenta el actual importe de la bajada de bandera, que es de 270 ptas., resulta que los ingresos diarios sólo por este concepto ascienden a 7.560 ptas., de modo que el valor del ingreso calculado corresponde a un importe medio por carrera de 554 ptas., del que un 49 % ya se obtiene en el mismo momento de producirse la captación del usuario.

Para calcular los ingresos correspondientes a todo un año de trabajo, se ha supuesto que el número de jornadas laborales es de 221. El resultado de multiplicar los ingresos diarios por el número de jornadas laborales da un valor de los ingresos anuales para cada taxista de 3.425.000 de ptas.

3.4. El déficit de explotación

Una vez conocidos los costes y los ingresos anuales, el cálculo del déficit de explotación es una cuestión trivial. El déficit es, simplemente, la diferencia entre los ingresos y los costes de explotación, es decir, el déficit de explotación referido al sector del taxi en el área metropolitana de Barcelona es:

$$\text{déficit de explotación} = 3.425.000 \text{ ptas.} - 3.861.994 \text{ ptas.} = -436.994 \text{ pesetas.}$$

En términos porcentuales, este déficit es igual al 12,75%, que indica en qué porcentaje deberían incrementarse los actuales ingresos para conseguir un equilibrio entre los ingresos totales y los costes totales.

3.5. Déficit de explotación y amortización de licencias

Se tiene ya una medida del actual déficit de explotación que nos indica aproximadamente que hay un exceso de oferta del 12,75%. Es decir, del número total de licencias existentes tendría que desaparecer un 12,75% si se pretende reducir a cero el déficit de explotación para que el salario de cada taxista sea de 1.900.000 de ptas. netas de impuestos y cargas sociales.

De todas formas, no sería correcto iniciar un proceso de reestructuración del sector sin intentar averiguar dentro de este déficit qué parte se podría considerar temporal, dependiendo del momento del ciclo económico en el que se vive, y qué parte se podría considerar permanente, que responde al exceso de oferta que existe y es independiente de la evolución del ciclo económico. Esta distinción es importante, ya que la parte temporal del déficit de

explotación se va anulando a medida que cambian las condiciones económicas, mientras que la parte permanente sigue subsistiendo con el paso del tiempo como un déficit estructural que puede ser suprimido mediante la anulación del número de licencias que corresponde a este porcentaje. Por tanto, si el objetivo consiste en calcular el déficit estructural o permanente que existe en el sector para proponer una amortización de licencias que lo elimine, el valor del déficit de explotación que se ha obtenido debe corregirse para proponer la supresión de aquel número de licencias que efectivamente sobran en todo momento. Para llegar a la cifra del déficit de explotación permanente corregimos el déficit de explotación calculado previamente de la siguiente manera:

1. Partimos del hecho de que la demanda actual es relativamente baja a causa de la crisis económica general. Aunque el ciclo económico en los dos últimos trimestres de 1994 y el primero de 1995 parece haber modificado su tendencia y se acerca a una fase de recuperación, ésta, como sabemos, todavía no ha sido propiciada por un incremento del consumo. En consecuencia, el ciclo particular que afecta al sector del taxi sigue mostrando un estado de atonía bastante pronunciada. Teniendo en cuenta que en el futuro el ciclo mostrará recuperaciones sobre su nivel actual, pero también tendrá inflexiones a la baja, se considera, quizá de forma bastante conservadora, que el incremento que puede experimentar la demanda a causa de la mejora del ciclo económico general y del taxi en particular es de un 1,75%. Por consiguiente, sobre la cifra de ingresos calculada en el apartado anterior hay que añadir este 1,75%, de modo que obtenemos un cálculo de los ingresos que de forma permanente puede conseguir el sector, como promedio de los años buenos y malos, que asciende ya a 3.485.428 ptas.

2. Además, también se prevé la posibilidad de que los actuales costes de explotación puedan reducirse desde su nivel actual a uno menor, como consecuencia del aprovechamiento de algunas economías de escala, ocasionadas por el agrupamiento de determinadas compras. La reducción de costes estimada por este aprovechamiento de las economías de escala se estima en el 0,5%, de forma que los costes totales llegan a 3.842.684 ptas. A causa de estas rectificaciones, el déficit de explotación permanente se estima en:

déficit de explotación permanente = $3.485.428 - 3.842.684 = 357.256$ pesetas que, en términos porcentuales equivale al 10,25%. Contando un número efectivo de licencias igual 11.834 –las 10.925 existentes más la parte que consideramos dobles por la existencia de asalariados–, la supresión del exceso de oferta existente en la actualidad implica proponer la retirada de 1.213 licencias, que se ajustan hasta llegar al número de 1.215.

4. Efectos de la amortización de licencias

La retirada de licencias tiene como principal efecto reunir los ingresos procedentes de las licencias que se han retirado y ponerlos a disposición de los miembros del colectivo que quedan en el sector. Teniendo en cuenta que el número de licencias efectivas que se ha calculado que existen en el área metropolitana de Barcelona es de 11.834, el número de las que quedarían después de efectuada la reconversión sería de 10.619 –las nominales serían 9.710. Los ingresos procedentes de esta retirada de licencias serían del orden de 4.234.795.000 de pesetas que, divididas entre las 10.619 licencias que quedarían, significa que cada propietario de licencia aumentaría sus actuales ingresos en la cantidad de 398.794 pesetas –de valor constante en pesetas de 1995. Esta cantidad añadida a los ingresos permanentes asociados con la explotación del taxi, que eran de 3.884.222 ptas., representa un superávit de explotación del 1% en la nueva situación.

Por otra parte, también es importante calcular el coste que representa la amortización de estas licencias. Partiremos de la base del actual precio de mercado, que es de 6.000.000 de pesetas. Las licencias se compran a crédito, y fijamos el plazo del crédito en 15 años. Por último, el tipo de interés aplicado es del 15%.

La amortización de este crédito implica el pago mensual por licencia de 83.975 ptas., que divididas entre las 10.619 licencias que quedarán en el mercado representa un coste mensual de 7,91 ptas. para cada miembro del colectivo, gasto que se soportará durante 15 años hasta que el crédito con el que se ha comprado la licencia quede totalmente amortizado. En total, para amortizar una licencia, un miembro del colectivo habrá desembolsado un total de 1.423,8 ptas., aunque hay que apuntar que esta cantidad tiene distinto valor ya que, a causa de la inflación, la peseta va perdiendo valor con el paso del tiempo, y el sacrificio que supone pagar una misma cantidad de pesetas va reduciéndose.

En lo que se refiere a los beneficios que reporta la amortización de una licencia, esto consiste en proporcionar de forma permanente el flujo de ingresos que correspondía a la licencia amortizada y que, ahora, se repartirán entre los miembros del colectivo que quedan en el mercado. Ya hemos indicado que estos ingresos son del orden de las 3.485.428 ptas. que, divididas por 10.619, representan unos ingresos anuales permanentes de 328,221 ptas. por propietario de licencia efectiva.

El interés de este proceso de amortización es obvio a primera vista. Los ingresos obtenidos en los cuatro primeros años son suficientes para financiar en su totalidad la compra de la licencia. Visto de otra manera podríamos decir que, en cualquier momento, los ingresos que provienen de una licencia (328,22 ptas.) son más que suficientes para financiar los costes derivados de la adquisición de una licencia (94,92 ptas./año).

La rentabilidad de la compra de licencias depende del número de años que suponemos que el colectivo podrá disfrutar de los beneficios de la compra de esta licencia. Suponiendo una tasa de inflación del 3%, y estableciendo el período de posesión de una licencia en 25 años, la tasa de rentabilidad de la compra de una licencia resulta ser del 61%.

A efectos de ilustración para los miembros del colectivo presentamos un cuadro en el que se contabilizan como ingreso durante los 15 primeros años la diferencia entre los ingresos derivados de la compra de licencias menos el coste destinado a pagar la amortización del crédito adquirido para su compra.

Cada una de las casillas de la tabla de la página 73 representa el flujo neto de caja –los ingresos aportados por una licencia en el caso de una inflación del 3% y descontando el importe del crédito a devolver durante los primeros 15 años–, que representa la compra de una licencia. Para obtener estos flujos de caja, el propietario de cada licencia que quede tiene que aportar 565,02 ptas. –lo que representa la parte alícuota de comprar una licencia por 6 millones–, pero realizada esta aportación, todos los flujos de caja neto derivados de esta aportación son positivos.

Sea cual sea la manera de contemplar la amortización de las licencias, se comprueba que la compra de licencias por parte del colectivo es una operación de alta rentabilidad. La razón de esta elevada rentabilidad reside en el hecho de que la rentabilidad de una licencia es distinta dependiendo de si quien la compra pertenece o no al colectivo de autotaxistas. Si no pertenece, la compra de una licencia implica tener que aportar un vehículo –con

sus correspondientes gastos– y una determinada carga de trabajo, cuyo valor debe descontarse de los flujos de ingresos que proporciona la licencia. Antes ya hemos visto que esto implica en el momento actual una rentabilidad negativa.

Además, cuando la compra de la licencia la realiza el colectivo suponemos que el vehículo y la carga de trabajo ya han sido aportados previamente, de modo que lo que realmente se compra es el flujo de ingresos correspondientes a la licencia adquirida sin que a este flujo de ingresos se le haya de descontar cantidad alguna. De aquí las diferencias de rentabilidad en la compra de licencias según se pertenezca o no al colectivo.

**Flujos de caja netos
procedentes de la amortización de una licencia**

Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
233,3	243,15	253,29	263,73	275,19
Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
285,57	296,98	308,73	320,84	333,30
Año 11	Año 12	Año 13	Año 14	Año 15
346,14	359,37	372,99	387,04	401,49
Año 16	Año 17	Año 18	Año 19	Año 20
511,30	526,63	542,43	558,71	575,478
Año 21	Año 22	Año 23	Año 24	Año 25
592,73	610,51	628,83	647,70	667,13

5. Las empresas de taxis

Tanto al describir las posibilidades de ganar nuevos mercados como al hablar de los costes, se ha hecho hincapié en la importancia de adoptar planteamientos de gestión empresarial para la gestión de la oferta y la demanda en el sector del autotaxi. En concreto se ha señalado que, por una parte, la gestión empresarial permite crear y gestionar nuevos segmentos de

la demanda y, por otra, aprovechar al máximo las economías de escala derivadas de la utilización de los vehículos a doble turno. Puesto que los costes fijos derivados de la utilización de los vehículos son importantes, la importancia de estas economías de escala no es en absoluto despreciable. Por último, una gestión empresarial permite el acceso a compras colectivas con la consiguiente reducción de costes.

De hecho, en el área metropolitana de Barcelona existen diversas flotillas de taxis que funcionan como empresas constituidas. El número de taxis que integran cada flotilla es variable. Según las informaciones que hemos podido obtener varían de cuatro hasta ciento veinte. El problema radica en que dichas empresas, por motivos fiscales, no están legalizadas. Ello implica algunos inconvenientes en cuanto al aprovechamiento de las ventajas citadas y, además, crean interferencias en el funcionamiento interno del sector en tanto que la presencia de estas flotillas altera la filosofía del sector de que “el taxi es para los autónomos”.

También hay que señalar que en las actuales circunstancias, la falta de control sobre las flotillas de taxis puede alterar la rentabilidad futura esperada del sector, debido a que, aunque sólo sea de forma indirecta, la presencia de éstas influye sobre el precio de las licencias. En efecto, los cálculos económicos que hemos realizado no justifican el precio de las licencias si el vehículo va a ser explotado por un taxista autónomo a un sólo turno. Por ello se deben introducir elementos extraeconómicos para justificar el precio; por ejemplo, seguridad en el empleo en un entorno de precarización de los mercados laborales. Pero al mismo tiempo, hay que reconocer que cuando el vehículo es utilizado a doble turno o se aprovechan determinadas potencialidades para reducir los costes, entonces puede resultar atractiva la adquisición –mediante traspaso– de nuevas licencias a los precios actuales. Es decir, la inversión en nuevas licencias para las flotillas organizadas en empresas puede resultar atractiva desde el punto de vista económico. Es por ello que en el futuro podría observarse una mayor presencia de estas empresas en el mercado de licencias, hecho que podría provocar nuevas distorsiones en el precio de las mismas, así como un incremento adicional no deseado en la oferta del servicio.

Dada la filosofía imperante en el sector, resultaría aconsejable la legalización de estas flotillas con el objeto de determinar su influencia efectiva en el funcionamiento del sector, tanto en lo que se refiere a difusión hacia todo el sector de nuevas técnicas de gestión en el binomio oferta - demanda como

para conocer la rentabilidad potencial del sector y el valor de las licencias. Puesto que conviene limitar el alcance de los “shocks” sobre la oferta, resultaría adecuado limitar su porcentaje, que podría ser asignado a las empresas. Diversas propuestas realizadas limitan este porcentaje a valores situados entre el 3 y el 5 %. En una primera aproximación, estos valores parecen razonables, porque posibilita a las diversas flotillas existentes su legalización, sin pérdida de lo que podríamos llamar sus derechos adquiridos

Síntesis de las propuestas para la reestructuración del sector del taxi en el área metropolitana de Barcelona

1. Desde hace unos cuantos años y, en especial, desde el año 1989, se ha observado una caída de la demanda de los servicios del taxi ocasionada básicamente por los cuatro fenómenos siguientes:

1a. Incremento de la utilización de los vehículos privados, tanto como consecuencia del aumento del parque móvil como de la mejora de los accesos a las ciudades, debida a la realización de determinadas obras de infraestructura e incremento del número de plazas de parking.

1b. Mejora de los transportes públicos, ya sean de superficie o subterráneos.

1c. Cambios en la localización de los centros de trabajo y de vivienda.

1d. Repercusión de la crisis económica, que incide de una forma particularmente aguda en el sector del autotaxi.

2. En la situación actual, los ingresos anuales proporcionados por cada autotaxi se calculan en 3.425.000 de pesetas. Los costes de explotación, incluyendo en el cálculo un valor salarial para cada conductor de autotaxi y una remuneración por el capital vehículo invertido, ascienden a 3.861.994 ptas./año. De aquí se desprende un déficit de explotación del 12,74%.

En el cálculo de este déficit no se ha incluido la capitalización de la licencia. Aunque la licencia puede considerarse como un valor patrimonial y, por tanto, un activo, la forma que adquiere este activo es la de un bono de cupón cero, lo que significa que la rentabilidad que logra el propietario de una licencia se aplaza hasta el momento de su transmisión. Dicho de otro

modo, ni las tarifas ni la rentabilidad estimada por el propietario del vehículo incluyen el hecho de que se haya pagado una determinada cantidad en el momento de acceder al sector. En función de la oferta y la demanda de licencias en el momento de su transmisión, este activo puede dar una rentabilidad positiva a su propietario.

3. La solución de este déficit de explotación puede conseguirse mediante tres vías:

- a. Modificación de tarifas.
- b. Incremento de la demanda y reducciones de costes.
- c. Disminución de la oferta con su correspondiente retirada de licencias.

4. Aunque la reducción de tarifas comportaría un incremento de la demanda de los servicios de los autotaxis por parte de los usuarios, la información estadística disponible no permite asegurar que este aumento comporte un incremento de los ingresos tal, que equilibrara la cuenta de explotación. Por tanto, no puede considerarse que la reducción de tarifas comporte solventar los problemas que en la actualidad tiene el sector.

5. La situación actual permite considerar la posibilidad de que en el futuro la demanda pueda incrementarse. Este incremento de la demanda puede conseguirse de dos maneras:

5 a. *Por la captación de nuevos mercados.* Esta posibilidad se considera abierta siempre y cuando haya una acción conjunta de la Administración y el colectivo en el sentido de promocionar la imagen del autotaxi y de concertar servicios con las diferentes administraciones, organizaciones empresariales y ciudadanas. En cualquier caso, se considera que los beneficiarios de esta captación de nueva demanda tan sólo será la parte del colectivo debidamente organizada, con visión de futuro y con cierta capacidad de gestión. En la medida en que los beneficios de esta expansión no se cree que afectarán a todo el sector, consideramos que los ingresos que generarán deben ser considerados como una rentabilidad adicional a la ordinaria, como remuneración a una mejor iniciativa y capacidad de gestión. En función a lo dicho en el párrafo anterior, se considera que un número significativo de autónomos no accederá a este incremento de mercado, por lo que su déficit de explotación se mantendrá sin modificaciones.

5 b. Al mismo tiempo, se prevé que, como consecuencia de la mejora en la situación general del país, habrá un incremento de la demanda con difusión a todo el colectivo que estimamos de forma conservadora en un 2%.

5 c. Se estima la posibilidad de reducir el nivel actual de costes en un 0,5%, porcentaje que podría incrementarse mediante el acceso a una economía de escala motivada por una concentración de la demanda de diferentes factores de producción y servicios. Obviamente, la reducción de costes no se aplica al salario. De lo anterior resulta una proyección de cuenta de explotación que comporta un déficit de explotación ajustada a las nuevas condiciones del mercado del 10,25%.

6. La reducción de este déficit a cero comporta la retirada de licencias del mercado. El número de licencias a retirar para conseguir el equilibrio del mercado entre oferta y demanda es de 1.215. Para el colectivo que quedará una vez retiradas las licencias, esta amortización representará un incremento de los ingresos por un total de 4.234,8 millones de pesetas, que en términos per cápita representará un ingreso neto adicional permanente de 398.794 ptas./año.

7. El precio de compra actual de una licencia es de 6 millones de pesetas. Teniendo en cuenta que cada licencia retirada aporta al sector 3,5 millones pesetas de forma permanente, es evidente que la compra de licencias, sea cual sea el medio y plazo de financiación, es una inversión de alta rentabilidad. A título de ejemplo, y suponiendo una vida útil de 25 años por la licencia, la rentabilidad de esta inversión sería del 61%, según se desprende del cálculo de su tasa interna de rentabilidad (TIR). También, a título de ejemplo, el coste de amortizar una licencia financiada mediante un crédito a 15 años y a un tipo de interés es de 7,90 ptas. mensuales para cada uno de los miembros del colectivo que queden en el sector. Esta cantidad puede sufrir pequeñas alteraciones por cambios en tipo de interés, plazo de amortización, o diferentes conceptos de repartición dentro del colectivo que pudieran establecerse.

8. El Institut Metropolità del Taxi arbitrará las medidas necesarias a fin de: en primer lugar, evitar que, en el transcurso del proceso de reestructuración, el precio de la licencia pueda experimentar aumentos de precio como consecuencia de la reducción de la oferta. Y, en segundo lugar, el Institut

Metropolità del Taxi también arbitrarà el procedimiento de recaudación de las aportaciones correspondientes a cada miembro del colectivo a fin de garantizar la solvencia financiera del proceso de amortización de licencias y la participación de todo el colectivo beneficiado.

9. Tanto las diferentes administraciones afectadas como el colectivo estudiarán las posibles ayudas encaminadas a la formación profesional del sector, para posibilitar a todos y a cada uno de sus miembros el acceso a nuevos mercados y a la gestión de los servicios de autotaxi como empresa multiproducto.

10. En relación al tema 'un taxi-un conductor', la solución más adecuada consiste en la reforma del artículo 17.1 del Reglamento, de modo que, al mismo tiempo que mantiene el control de la nueva oferta, establezca en su lugar de trabajo a los asalariados actualmente existentes.

11. Para posibilitar la gestión racional de adecuar las condiciones del mercado a la demanda existente se recomienda la creación de un organismo, donde todas las partes afectadas estarán representadas, encargado de gestionar todo el proceso de reestructuración. Al mismo tiempo, se estima conveniente reformar el actual Reglamento con el objeto de que la nueva normativa sea la que se ajuste a las nuevas realidades del mercado.

Plan de amortización de 1.215 licencias de autotaxi adquiridas a un precio de 6 millones por licencia, financiado mediante un crédito a devolver en 15 años (cuotas mensuales)

Miembros del colectivo a pagar: 10.619

T1	15%	14%	13%	12%	11%	10%	9%
PMLL	89.938	78.983	75.101	71.297	67.576	63.943	60.403
PMLLT	7,91	7,43	7,07	6,71	6,36	6,02	5,68
CMPA	9.489	9.037	8.593	8.158	7.732	7.316	6.911
CAPA	113.868	108.444	103.116	97.876	92.784	87.792	82.932
BAAT	398.794	398.794	398.794	398.794	398.794	398.794	398.794
BNPAT	284.926	290.350	295.678	300.898	306.010	311.022	315.862

T1: Tipo de interés con el que se obtiene el crédito.

PMLL: Pago mensual correspondiente a la devolución de 6 millones en 15 años.

PMLLT: Pago mensual que corresponde a cada taxista por la devolución de un crédito de 6 millones en 15 años.

CMPA: Pago mensual que corresponde a cada taxista por la amortización del total de las licencias retiradas.

CAPA: Pago anual que corresponde a cada taxista por la amortización del total de las licencias retiradas.

BAAT: Ingresos anuales que representa por cada taxista el plan de amortización

BNPAT: BAAT - CAPA

Competencias estatales, autonómicas y locales

1. Las competencias autonómicas en general

1.1. El ordenamiento autonómico y estatal

Como señala el profesor Joaquín Tornos i Mas (*Manual de dret públic de Catalunya*, obra colectiva, cap. IV, pág. 1233 y ss, I. Estudis Autònòmics, 1992), el derecho que emana de la Comunidad Autónoma configura un ordenamiento propio y diferenciado de los demás ordenamientos; es un ordenamiento derivado, ya que su fundamentación se encuentra en el texto de la Constitución, y queda vinculado con este ordenamiento originario mediante el Estatuto.

El Parlamento, el Gobierno y la Administración autonómicos son las instituciones que, con una legitimación diferenciada de la legitimación de las instituciones del Estado, elaboran un derecho propio. El Estatuto y las normas institucionales de la Generalitat definen y ordenan el origen y la forma de producir este derecho. Es decir, la organización creada para dar respuesta institucional a la existencia de una realidad nacional en el conjunto de España se autorregula y determina sus relaciones con otros sujetos mediante un derecho propio en ejercicio de la autonomía, que, elaborado de acuerdo con la Constitución y el Estatuto, constituyen su propio ordenamiento jurídico.

El campo propio del ordenamiento autonómico queda delimitado según el principio de competencia: aunque las normas dictadas por la Generalitat se ordenen con otras normas del propio ordenamiento en virtud de los criterios clásicos de temporalidad, jerarquía y especialidad, el criterio que permite determinar la norma aplicable, cuando la relación se establece con una norma de otro ordenamiento, es el criterio de competencia.

En otras palabras, para determinar si se debe aplicar o no una ley de la Generalitat que entra en conflicto con una ley estatal, no se podrá recurrir ni al criterio temporal o de antigüedad, ni al jerárquico, ni al de especialidad o generalidad de la norma. Tendremos que analizar si la norma ha sido dictada por la Generalitat dentro del ámbito de sus competencias, que quedan acotadas por la Constitución y el Estatuto, además de otras normas por

remisión de la Constitución del ordenamiento autonómico –conjunto denominado “bloque de constitucionalidad”.

Esta relación global entre ordenamientos jurídicos, separados entre sí y que exigen unos mecanismos de integración determinados por la norma suprema, no impide que, cuando las competencias son compartidas o concurrentes, exista una clara relación entre la norma básica y la de desarrollo, lo que significa que la materia concreta se regulará de manera compartida por los dos ordenamientos.

Una manifestación de esta relación entre ordenamientos puede tener su origen en la regulación de una misma materia por normas de ordenamientos diferentes. La relación estará dominada, en este caso, por los tipos de normas integradas en ésta, y ello nos remite directamente a la tipología del sistema competencial. Dejemos de lado la relación en la que se integran con la finalidad de dar un trato jurídico al mismo supuesto material.

En el marco de las relaciones entre normas de distintos ordenamientos, Tornos resalta que no tendría que existir, en principio, relación alguna entre ley estatal y reglamento autonómico. En el caso de competencias de ejecución, la comunidad autónoma sólo debe aprobar los reglamentos organizativos para la prestación de servicios o funciones; reglamentos autónomos desvinculados en su aspecto sustantivo de la regulación material estatal. En el caso de otras competencias normativas autonómicas, el reglamento de la comunidad autónoma deberá desarrollar siempre una ley de la propia comunidad, esté la ley dictada en el ejercicio de competencias exclusivas o como desarrollo o complemento de una ley estatal previa. La práctica, sin embargo, no se ajusta a lo que acabamos de decir, y, muy a menudo –añade Tornos–, las comunidades autónomas dictan normas reglamentarias –no organizadoras– vinculadas directamente a leyes estatales.

1.2. Tipología de las competencias

Las competencias están definidas por dos elementos, la materia y la función, y pueden asumirse en el Estatuto; o bien atribuirse extraestatutariamente. De ello resulta una clasificación de las clases de competencias.

Una primera distinción general contempla el criterio del origen de la competencia: habrá competencias estatutarias –artículos del 9 al 28 del Estatuto de Cataluña– y competencias extraestatutarias, aplicadas según lo previsto en los artículos 150.2 de la Constitución y 28 del Estatuto.

Tomando como criterio clasificador el contenido de la competencia, se pue-

den establecer diversas categorías según la relación entre la materia y la función y el alcance de cada uno de estos dos elementos. Conforme a ello, podemos distinguir las competencias exclusivas, las concurrentes, las compartidas y las indistintas.

Por competencia exclusiva se entiende el supuesto según el que corresponde a la Generalitat de Catalunya –o al Estado– la regulación de una materia y todo el conjunto de funciones sobre ésta. A veces, la materia puede estar dividida por su interés –puertos de interés general–, o por razones territoriales –aguas que recorren más de una comunidad; carreteras que atraviesan más de una comunidad territorial. Seguirá tratándose de competencias exclusivas, ya que sobre una materia previamente delimitada se ejercerán todos los poderes funcionales.

Competencia concurrente se refiere a la concurrencia en el ejercicio de la función normativa, cuando el Estado se reserva la legislación básica y la Generalitat asume el desarrollo legislativo y la ejecución de una determinada materia.

Se habla de competencia compartida cuando se comparte la intervención sobre una misma materia y se atribuye a cada ente una función distinta, de modo que el Estado asume toda la función normativa –salvo los aspectos organizativos–, mientras que la ejecución de esta normativa estatal queda reservada a la Generalitat.

Por último, podemos hablar de competencias indistintas cuando la intervención sobre una misma materia se atribuye al Estado y a la Generalitat indistintamente, de modo que ambos pueden ejercer toda clase de funciones en la regulación de esa materia sin que haya ningún criterio preferencial favorable a alguno de ellos.

1.3. Las competencias exclusivas

Como hemos señalado, estas competencias son las que atribuyen a la Generalitat –o al Estado– todas las funciones sobre una materia previamente delimitada. Pero, de hecho, el Estatuto define como competencias exclusivas las mencionadas en los artículos 9 y 12, en los que encontramos atribuciones que no se corresponden exactamente con el criterio de exclusividad. Por tanto, debemos descartar la definición literal y abstracta, y atenernos al contenido sustancial del título competencial.

El carácter equívoco del concepto de exclusividad en el Estatuto ha sido subrayado por el Tribunal Constitucional –sentencias de 16 de noviembre de

1981 y 28 de enero de 1982, entre otras.

Esta relativización del concepto de competencia exclusiva afecta también lo que dispone el artículo 25.2. del Estatuto: “En el ejercicio de sus competencias exclusivas corresponde a la Generalitat, según proceda, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección”. Esta totalidad de funciones únicamente corresponderá a la Generalitat si nos encontramos ante una auténtica competencia exclusiva. La mencionada relativización general del concepto conlleva que, incluso en los casos en los que el Estado no tiene ninguna competencia reconocida de manera específica sobre el sector social en cuestión –turismo, artesanía, asistencia social, por ejemplo–, siempre puede entrar en juego un título de carácter horizontal, como es el caso de la ordenación general de la economía, la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles, que obliguen a considerar la normativa estatal y reduzcan el alcance de una competencia, en principio, exclusiva. Tras estas consideraciones generales, estamos en condiciones de entrar en el tema de la competencia exclusiva en materia de transportes terrestres.

2. La competencia exclusiva en transportes terrestres

2.1. Es obvio que el transporte plantea problemas a los países como el nuestro que han procedido a una repartición de los poderes públicos entre diferentes centros políticos. En efecto, a menudo el transporte atraviesa territorios y vías de diferentes titularidades públicas y siempre acaba suscitando el problema de qué instancia pública será la competente para regular los aspectos públicos del transporte. Tampoco tenemos que olvidar que el transporte es un importante factor de conexión e interrelación humana y un elemento capital en los intercambios de personas y de bienes, e influye también en la vertebración de la sociedad y en el progreso social y económico. Por tanto, el examen constitucional de cómo debe organizarse el transporte en España tiene su importancia y despierta gran interés desde el punto de vista práctico en el tema que nos ocupa.

La distribución de competencias en esta materia aparece en la Constitución y, dentro de su marco, en el Estatuto de Cataluña adoptando como base el criterio de la territorialidad, de modo que los transportes terrestres, salvo los prestados por RENFE, que circulan íntegramente por el territorio de Cataluña, se reconocen como competencia exclusiva de la Generalitat,

mientras que los que exceden este territorio son de competencia exclusiva del Estado –artículos 148.1.5, 149.1.20 y 21 de la Constitución y 9.15 del Estatuto.

Además, y sin duda para apoyar la intervención autonómica en los transportes por carretera que, con origen y destino en Cataluña, salgan de ella a puerta cerrada, así como también para no impedir su intervención en los servicios ferroviarios que, al circular por las vías de RENFE, circulen íntegramente por territorio catalán, el artículo 9.15 del Estatuto otorga a la Generalitat competencias de ejecución para la ordenación de este tipo de transportes, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserva el Estado. Sin embargo, junto a este panorama competencial resultante del marco constitucional-autonómico, también deben considerarse las competencias que se transfirieron en la etapa preautonómica por el R.D. 2115/1978, del 26 de julio, que, en cualquier caso y en lo que pudieran exceder las previsiones estatutarias, se han consolidado a favor de la Generalitat en virtud de la Disposición Transitoria 6ª 6. También cabe mencionar el traspaso de servicios en el tema de la inspección del transporte por carretera.

Sólo queda recordar que las competencias exclusivas comportan la plenitud de potestades –legislativa, reglamentaria y ejecutiva, incluida la inspección– sobre el transporte por carretera –art. 25.2 del Estatuto– y que las competencias ejecutivas, si bien estarán sujetas a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado –art. 25.2 del Estatuto–, no siempre se tratará estrictamente de una aplicación mecánica de las normas estatales correspondientes, ya que es evidente que tales normas pueden desconocer las características propias de la organización administrativa autonómica y, por tanto, no adaptarse con suficiente eficacia y previsión –sentencia del Tribunal Constitucional 165/1988.

2.2. ¿Como actúa esta distribución competencial en el llamado “sistema común del transporte”?

Según Manuel Vicens i Matas –*Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol I, pág. 627 y ss; *Estudis Autònoms*, Barcelona, 1988–, una visión superficial de los preceptos constitucionales y olvidar que forman un conjunto unitario y equilibrado ha propiciado que algunos autores afirmen que la regulación del transporte crea compartimentos estancos y redes separadas de gran ineficacia. Intentar corregir este riesgo abstracto ha obligado al Estado a instaurar un marco normativo homogéneo para el trans-

porte en todo el territorio estatal, al estilo federal, pese a que el Estado de las autonomías se encuentra muy lejos del Estado Federal.

En este sentido debe interpretarse la última legislación estatal sobre transportes, concretamente la Ley 16/1987, del 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la complementaria Ley orgánica 5/1987, del 30 de julio, de delegación de facultades estatales a las comunidades autónomas en el tema del transporte por carretera y por cable. Con estas leyes se pretende instaurar en el Estado Español un marco normativo sustantivo común, similar al de República Federal Alemana.

Con todo, lo cierto es que la Constitución traza con toda claridad las coordenadas que permiten concebir el transporte como un sistema común o general y no como la yuxtaposición de una serie de sistemas separados e independientes difícilmente articulables entre sí. De entrada, la Constitución ha situado en la órbita estatal los transportes internacionales, los intercomunitarios, el transporte aéreo íntegro y toda la regulación mercantil del transporte. Dicho de otro modo: todo lo que en el transporte podría calificarse de alguna manera como general o común, la Constitución ya lo ha situado en la esfera estatal.

Por otra parte, si bien las comunidades autónomas tienen competencias exclusivas sobre los transportes terrestres, marítimos y ferroviarios no explotados por RENFE, cuyos itinerarios recorran íntegramente sus territorios, no hemos de olvidar que estas competencias deberán ejercerlas respetando los principios derivados de la Constitución y, entre ellos, el principio de la unidad del mercado, que no equivale a uniformidad absoluta.

El deber general de colaboración o de concertación es otro criterio constitucional que preserva el sistema común del transporte, sin olvidar la posibilidad de leyes de armonización –art. 150.

En resumen, nos encontramos frente a una solución compleja pero realista y plenamente ajustada a las exigencias y necesidades de una sociedad política y territorialmente descentralizada.

2.3. El transporte por carretera, en el que debemos enmarcar la problemática del servicio del taxi, es el que da lugar a las mayores dificultades interpretativas –comenta Vicens i Matas– al aplicar los mandatos de la Constitución y del Estatuto en cuanto a las respectivas competencias.

Sabemos, y lo hemos explicado en este informe, que los transportes por carretera se suelen clasificar en públicos o de servicio público, privados o

de uso particular, y oficiales. Las tres modalidades son objeto de normativización por parte de los poderes públicos, generalmente de forma más intensa los públicos y en menor grado los demás. También distinguimos los transportes públicos en regulares y discrecionales.

Refiriéndonos al transporte por carretera discrecional, remitimos a la naturaleza jurídica del servicio de autotaxi, anteriormente examinada en el sentido de que no se trata de un servicio público propio, gestionado por concesión administrativa, sino más bien de una actividad particular al servicio o en interés del público. Además, recogemos la observación de Vicens i Matas según la cual la funcionalidad de este tipo de servicios supera la idea de que el transporte es un hecho físico vinculado exclusivamente al territorio y destaca la utilidad material buscada con el transporte en la empresa y no en los vehículos, a diferencia de los transportes regulares.

El transporte discrecional es competencia de la Generalitat si el domicilio de la actividad de las empresas transportistas –empresas que pueden ser personalistas e individuales en cuanto a los vehículos– se encuentra en territorio catalán. Es decir, el transporte discrecional representado por el sector del taxi, metropolitano o simplemente municipal y urbano, desarrolla su actividad en el territorio de Cataluña y, por tanto, en el esquema competencial queda enteramente bajo la competencia de la Generalitat. La intervención estatal en el sector del taxi quedaría limitada a la adopción de disposiciones básicas que establecerían eventuales restricciones o limitaciones para el acceso al mercado por razones de política económica general, de acuerdo con la competencia estatal del artículo 149.1.13 de la Constitución.

En cambio, si hubiera licencias o autorizaciones de taxi para circular por todo el territorio del Estado con carácter supracomunitario, es decir, por territorios de dos o más comunidades, serían de competencia puramente estatal; pero tal clase de licencias no existen de momento, sobre todo por la reserva de la expedición de autorizaciones en los entes municipales o locales en general.

Esto nos lleva al tema de la autonomía de los municipios, bien jurídico constitucional protegido. Pero debe quedar claro que esta autonomía municipal y local tiene carácter administrativo y no político, a diferencia de la autonomía predicada por las comunidades autónomas. Por tanto, y en consecuencia, los poderes de decisión emanados de los entes locales se tendrán que ejercer siempre con sujeción a la legalidad dictada en uso de sus competencias por la correspondiente Comunidad Autónoma. No es necesario

mencionar que la competencia local queda limitada a su territorio, municipal o metropolitano.

Cuando el legislador ordinario, es decir, el comunitario, reconoce y permite mancomunidades o entidades especializadas en el transporte de grandes conurbaciones por la necesidad de un trato común, la propia dimensión supramunicipal de los servicios justificará un mayor protagonismo de la Comunidad Autónoma respectiva.

En definitiva, es posible decir, de acuerdo con el citado Vicens i Matas, que en nuestro país los transportes urbanos, los regulares y los discrecionales, se organizan según una estructura piramidal cuya base sería el transporte puramente urbano, de competencia municipal; su centro, el transporte interurbano de competencia de la Generalitat, y su cúspide, el transporte intercomunitario, a cargo del Estado. En la base municipal, el aspecto del interés afectado constituirá el elemento capital para perfilar el alcance y la dimensión de las competencias asumibles, mientras que en los otros dos planos tendremos que atenernos a los dictados de la Constitución y del Estatuto, que ya han tenido presente los intereses respectivos al asignar las competencias al Estado y a las comunidades autónomas.

En consecuencia de los antecedentes explicados, defendemos las siguientes CONCLUSIONES:

I. La regulación del servicio del taxi metropolitano de Barcelona es competencia:

a. De la Generalitat de Catalunya, es decir del Parlamento, que ejerce la potestad legislativa, y del Consejo Ejecutivo, que ejerce la potestad reglamentaria. Estas potestades han dado lugar hasta el momento a la Ley 12/1987, del 28 de mayo, de Regulación del Transporte de Viajeros por Carretera mediante Vehículos de motor, y el Decreto 319/1990, del 21 de diciembre, que aprueba su reglamento. Estas dos normas le son plenamente aplicables.

b. De la Entitat Metropolitana del Transport, en el marco de la Ley 7/1987, del 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la Conurbación de Barcelona. Su Reglamento Metropolitano del Servicio de Autotaxi, del 12 de marzo de 1981, es vigente, utilizado directamente en la Ley 7/1987 mencionada, y está supeditado únicamente a dicha ley catalana y al mencionado reglamen-

to catalán. La Generalitat puede dictar un reglamento del sector del taxi para toda Cataluña o para un ámbito territorial determinado que englobe el área metropolitana, y este posible reglamento abrogaría el que está actualmente en vigor.

II. El Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles ligeros, aprobado por Real Decreto 763/1979, del 16 de marzo, con sus modificaciones y declarado en vigor por el R.D. 1211/1990, no es aplicable en Cataluña por la razón de que en Cataluña no hay “defecto de normativa específica de la Comunidad Autónoma”, inexistencia normativa comunitaria que la Disposición Adicional primera del mismo reglamento exige para que este reglamento sea de aplicación general. Como acabamos de decir, la normativa específica está constituida por la ley y el reglamento citados en la conclusión primera.

III. Este Reglamento Nacional es de dudosa constitucionalidad por ignorar la legislación básica y de desarrollo del régimen local. Pero no es necesario plantearnos su probable inconstitucionalidad por no ser, como hemos dicho, aplicable en Cataluña. Sí que será vigente en otras comunidades autónomas, como derivado y legitimado por la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y su reglamento.

IV. La Ley estatal 16/1987, del 30 de julio, de Ordenación de los transportes terrestres es:

a. De aplicación supletoria, entendiendo la supletoriedad en sentido estricto –artículo 2–, de la Ley catalana 12/1987.

b. De aplicación por la teoría del “sistema común del transporte”, en la parte en que desarrolla los grandes principios del sistema común –por ejemplo, las normas contenidas en los artículos 3, 4, 5, 7, 9, 12, 13, 14, 17, 18, 20 y 29 a 30).

V. El reglamento de la anterior ley estatal, aprobado por Real Decreto 1211/1990, del 28 de septiembre, es de aplicación supletoria estricta respecto al reglamento catalán 319/1990, exacta y únicamente en los puntos indicados en el apartado b/ precedente. No lo es en su conjunto y globalidad. Tratándose de materias de transporte terrestre de competencia catalana por el Estatuto, este reglamento no es supletorio en términos concretos, a pesar del silencio o la laguna del reglamento catalán 319/1990.

La actividad privada de interés público

1. Consideraciones generales

Disponemos de un dictamen emitido en febrero de 1976 por el catedrático de derecho administrativo de Barcelona, Rafael Entrena Cuesta, a petición de la extinta Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona. En este dictamen, el profesor Entrena empieza por plantearse la naturaleza jurídica del servicio de autotaxi en el derecho español entonces vigente.

Según este profesor, el servicio de autotaxi es un servicio privado, es decir, un servicio o actividad de interés público ejercida por ciudadanos. Y, precisamente, este carácter de servicio justifica y exige la intervención de las corporaciones locales, especialmente porque la actividad se lleva a cabo en calles y carreteras, vías públicas, que son bienes de dominio público.

Por aquel entonces, quien dictaminaba se acogía al único texto normativo existente, que era el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por el Decreto de 17 de julio de 1955 vigente.

En efecto, el título I del reglamento se refiere a “la intervención administrativa en la actividad privada”; el II, a la “acción de fomento”; y el III, a “los servicios de las corporaciones locales”, siguiendo la tradición doctrinal de nuestros administrativistas. El documento señala que las actuaciones administrativas de los ayuntamientos respecto al llamado servicio de taxi no se llevan a cabo según el título III, sino en aplicación de los artículos 1.4 y 17.1. De acuerdo con el primero, “en los servicios de particulares destinados al público mediante la utilización especial o privativa de bienes de dominio público, los ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados para imponer la prestación de aquellos debidamente y bajo tarifa”.

El segundo decía y dice: “en la reglamentación de los servicios privados prestados al público a los que se refiere el citado artículo, corresponderá a las corporaciones locales otorgar la autorización, aprobar las tarifas del servicio, fijar las condiciones técnicas y determinar las modalidades de prestación, las garantías de interés público y las sanciones aplicables en caso de infracción, así como los supuestos en que procediere revocar la autorización”.

En definitiva, el dictamen decía que nos encontramos a medio camino entre

la actividad netamente privada y el servicio público. Al ser privado, el servicio de transporte por taxi puede prestarse a particulares sin necesidad de obtener una concesión administrativa, que constituye una forma de gestión indirecta por parte de la Administración; basta con una autorización o licencia. Pero una vez se ha obtenido la autorización/licencia, dado su interés público y partiendo del hecho de que se emplean vías públicas o de dominio público, se procede a imponer una reglamentación y una tarifa. Más adelante nos referiremos a la diferencia entre concesión administrativa y licencia administrativa.

En el *“Estudio sobre la regulación del servicio de autotaxi”* –cuya autoría nos es desconocida–, realizado en los años ochenta por encargo de la Direcció General de Transports del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat, se alude a la teoría de Estrena Cuesta, que finalmente acepta, aunque cree que la diferenciación entre servicio público estricto y actividad o servicio de particulares de interés público es puramente terminológica, sosteniendo que la regulación concreta, por su contenido, se aproxima a un verdadero servicio público.

El profesor Entrena Cuesta insistió en su calificación de la naturaleza jurídica del servicio de taxi en otro dictamen de junio de 1983: “Acerca de la competencia para regular el servicio de autotaxi en el ámbito territorial de la Corporación Metropolitana de Barcelona, y sobre la legalidad y alcance de posibles medidas a adoptar para restringir la oferta de dicho servicio”.

En su opinión, la Administración no asume la titularidad del servicio del taxi y, por lo tanto, no lo presta por ninguno de los tipos de gestión previstos legalmente. Lo considera como un servicio privado, pero atendiendo a su interés público, especialmente por la utilización de bienes de dominio público, procede a imponer su prestación reglamentada y tarifada.

La doctrina de los administrativistas –especialmente Garrido Falla, *Tratado, II*, Madrid 1982, pág. 436 s.– recoge esta tesis.

Según Manuel M. Vicens Matas –en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, I.E.A., Barcelona, 1988, volumen I–, “el transporte discrecional por carretera no está sujeto a concesión administrativa, sino únicamente a la obtención de una previa autorización, circunstancia que permite calificarlo de actividad mercantil sujeta a la competencia del mercado que, inicialmente libre, ha pasado después a ser intervenida por la Administración por razones de interés público. Debería añadirse que la funcionalidad de este tipo de servicio supera la idea de que el transporte es un hecho físico

vinculado exclusivamente al territorio y hace recaer el peso de la utilidad material buscada en el transporte, en la empresa y no en los vehículos, como sucede en el transporte regular” (pág. 636).

La misma tesis es compartida por Joaquín Tornos Mas en un dictamen a petición del Sindicato de Trabajadores Autónomos del Taxi de Cataluña –febrero de 1982–, en materia de embargabilidad de la licencia, aduciendo en este sentido un dictamen de 5 de julio de 1973 del Consejo de Estado. En resumen, los textos parecen claros en dicho sentido. Repasemos los principales:

a. El Decreto 3275/1974, de 28 de noviembre, sobre organización y funcionamiento de la extinta Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona. Se refiere a “servicios de particulares como el de autotaxi, destinados al público mediante la utilización especial o privativa de bienes de dominio público”. Apuntemos, además, que el uso privativo de bienes de dominio público es un caso muy distinto, precisamente porque necesita, por su exclusividad, una verdadera concesión administrativa, concepto diferente del de mera licencia o autorización.

b. La Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña. Establece en el artículo 220 que “Los entes locales pueden intervenir la actividad de los ciudadanos por los medios siguientes:

1. Aprobación de ordenanzas y bandos.
2. Sumisión a licencia y actos de control preventivo.
3. Órdenes individuales de mandato”.

Según el artículo 222:

1. “El ejercicio por parte de los particulares de actividades de interés general está sujeto a la ordenación del sector de acuerdo con la legislación correspondiente, y está sometido a medidas de control, de policía y de autorización que correspondan.
2. En el ámbito local, los entes locales pueden intervenir estas actividades mediante un régimen reglamentado de autorización administrativa.
3. Para otorgar las autorizaciones hay que respetar, en todos los casos, los principios de libre concurrencia y de igualdad”.

c. La Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres –ley estatal. Sus artículos 62, 63 y 64 clasifican los transportes por carretera

y de las diversas clasificaciones resulta que el servicio de taxi es un transporte público –que se hace por cuenta de otro con retribución económica–, de viajeros y discrecional –sin estar sujeto a itinerarios, calendario ni horario prefijados.

Y según los artículos 90 y siguientes, este servicio de transporte público de viajeros discrecional sólo puede ser prestado por las personas que hayan obtenido la correspondiente autorización administrativa, que puede ser especial para un tipo de transporte y con radio de acción limitado.

d. La Ley catalana 12/1987, de 28 de mayo, de Regulación del Transporte de Viajeros por Carretera mediante Vehículos de motor. Según los criterios clasificadores del artículo 3, el servicio de taxi es un transporte público, urbano, discrecional y “consolidado” –contratado por un único usuario y para la capacidad total del vehículo. Y el artículo 38 establece que los servicios discrecionales son objeto de licencia municipal. Por el contrario, los servicios regulares de carácter lineal y los zonales se consideran servicios públicos sujetos a concesión administrativa.

e. Según la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. La diferencia entre la concesión y la licencia reside en que la concesión es una forma de “gestión indirecta” de los servicios públicos –junto a la gestión interesada/participada, el concierto, el arrendamiento, la sociedad mercantil y las cooperativas–, mientras que la licencia es una forma de intervenir la actividad de los ciudadanos –junto a las ordenanzas y los bandos, a los actos de control preventivo, al mandato para ejecutar un acto y a la prohibición de un acto.

f. Decreto 336/1988, de 17 de octubre, Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales. En la regulación de la utilización de los bienes de dominio público, entre los que se encuentran los destinados al uso público, como las vías de circulación, el artículo 55 establece que tal utilización puede adoptar las modalidades de uso común, sea general o especial, y de uso privativo. Según el artículo 56.2, el uso común especial es aquél en que concurren circunstancias singulares de peligrosidad, intensidad de uso u otras similares, y según el 56.3, este uso común especial se puede someter a licencia.

En cambio, el uso privativo, que comporta la ocupación directa o inmediata de una porción del dominio público, de modo que limite o excluya

su utilización por parte de los demás interesados, puede ser objeto de licencia si no comporta la transformación o la modificación del dominio público –artículo 57.2–, o tiene que ser objeto de concesión administrativa si comporta esta transformación o modificación, o si los bienes quedan afectados por el uso privativo –artículo 59.

g. R.D. 1372/1986, de 13 de junio, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales –no aplicable a Cataluña. También establece que el uso común especial normal de los bienes de dominio público quedará sujeto a licencia; de lo contrario, serán objeto de concesión administrativa el uso privativo (limitativo o excluyente de los demás) y su uso anormal (artículos 77 y 78).

h. Reglamento Regulador del Servicio de Autotaxi, Autoturismos y Especiales o de Abono de la Entitat Metropolitana del Transport, aprobado por el Consejo Metropolitano el 12 de marzo de 1981 –modificado el 28 de abril de 1994. Se trata del texto normativa más inmediatamente aplicable al sector del taxi del área metropolitana de Barcelona, totalmente en vigor y dictado por el ente local competente, es decir, por la extinta Corporació Metropolitana de Barcelona reconvertida legalmente en Entitat Metropolitana del Transport.

Así, según el artículo 10, la prestación del servicio quedará sujeta a previa licencia metropolitana; y según el artículo 11, es de competencia del Consejo Metropolitano establecer el número máximo de licencias, que se determinará de acuerdo con la necesidad y la conveniencia del servicio a prestar al público.

1.1. Problemas que plantea

1.1.1. El alcance de la intervención administrativa

Como se ha descrito en el apartado anterior, la prestación del servicio del taxi es supuestamente una actividad privada de ciertos ciudadanos en interés público, sin constituir propiamente un servicio público. Sin embargo, esta actividad de los particulares en el transporte público, urbano, de viajeros, de carácter discrecional y “consolidado” no es una actividad libre, precisamente por dos razones: porque utiliza como base física de la prestación unos bienes de dominio público como son las vías públicas, y porque se destina a ofrecer al público en general y de forma indeterminada un servicio de transporte fundamentalmente urbano, metropolitano e incluso interurbano.

Se trata, repetimos, de una actividad particular que requiere natural y lógicamente la intervención reguladora y ordenadora de la Administración pública. Es evidente que no se trata, dada la legislación, de una intervención discrecional, sino de una intervención reglada, cuyos límites se analizan posteriormente en el apartado 2.2.3. Lo que interesa ahora es describir su marco y su alcance, es decir, el sentido general de la intervención reglada de la Administración en el sector del taxi.

Como marco general que no podemos perder de vista a pesar de su evidencia, nos encontramos con el sistema de mercado único español, que no admite compartimentación alguna por nacionalidades o regiones. Vivimos en una economía de tipo claramente liberal que ve acentuarse cada vez más su liberalismo.

La aceleración liberal es vertiginosa y notable desde el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea y desde la fundación de la Unión Europea en el Tratado de Maastrich.

El texto básico de la Constitución española es el artículo 38, donde establece: “Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”.

Esta importante norma debe relacionarse con los artículos 128 y 131, pero hay que subrayar que lo que se ha mencionado sobre la actividad planificadora ha caído en desuso y está obsoleto. En lo referente a las escasas posibilidades de las comunidades autónomas, entre las que se encuentra Cataluña, para diseñar una auténtica política económica basta con leer los artículos 143.13, que les permite fomentar el desarrollo económico, aunque dentro de los objetivos marcados por la política económica española, y el artículo 149, que proclama la competencia exclusiva del Estado en materias como el comercio exterior, aduanas, sistema monetario, crédito, banca y planificación general de la actividad económica.

Por otro lado, la economía liberal de mercado y el mercado único español actualmente forman parte del mercado único europeo, y es sabido que los centros de decisión y del poder económico, financiero y monetario, residen en la Comunidad Europea y en la Unión Europea.

Una vez señalado el marco político y económico de fondo sobre el que se proyecta toda la intervención de la Administración, a cualquier nivel, en sectores más o menos amplios o importantes de la actividad económica —en

nuestro caso, en el sector terciario de los servicios-, hay que fijar el alcance de dicha intervención en los textos catalanes y españoles en vigor, que, de algún modo, inciden en el servicio del taxi metropolitano.

En este sentido, examinaremos los textos, desde los más generales hasta los más particulares.

a. Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local –ley estatal aplicable a Cataluña. Refiriéndose a actividades y servicios de las corporaciones locales –entre las que se encuentra la Entitat Metropolitana del Transporte, con categoría de ente local de tipo funcional y no territorial–, el artículo 84 explica que “Las corporaciones locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: a. Ordenanzas y Bandos; b. Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo; c. Órdenes individuales de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo –la actividad de intervención se ajustará en todo caso a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativos y respeto a la libertad individual”.

Y el artículo 86.3 declara la reserva en favor de las entidades locales de las actividades o servicios esenciales que enumera, entre los que se encuentra el transporte público de viajeros.

Resulta, por tanto, que el alcance de la intervención viene limitado por la reserva de la materia del transporte público de viajeros, reserva en favor de la entidad local, por el sometimiento a licencia previa para transportar viajeros y por la posibilidad de controles preventivos. La intervención abarcará todo lo que sea preciso, pero siempre que se respeten la igualdad de trato, la congruencia entre fines y medios, y la libertad individual.

b. Ley catalana 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña. Con la misma reserva para los municipios del transporte público de viajeros –art. 63.2 m–, el artículo 92 dice que “puede corresponder a las entidades metropolitanas la planificación, la coordinación o la gestión de aquellos servicios municipales que, por las características económicas, sociales y urbanas concurrentes en los ámbitos territoriales respectivos, hagan necesaria una actuación de alcance supramunicipal”. Por tanto, el alcance, en relación con el transporte público de viajeros, será la planificación, la coordinación o la gestión. Limitando más la materia, el artí-

culo 222 establece:

1. “El ejercicio por parte de los particulares de actividades de interés general está sujeto a la ordenación del sector, de acuerdo con la legislación correspondiente, y está sometido a las medidas de control, de policía y de autorización que correspondan.
2. En el ámbito local, los entes locales pueden intervenir las actividades mediante un régimen reglamentado de autorización administrativa.
3. Para otorgar las autorizaciones hay que respetar, en todos los casos, los principios de libre concurrencia y de igualdad”.

El alcance de la intervención se amplía a la ordenación de todo el sector, a un régimen reglamentado de autorizaciones, a medidas de control y de policía. Y, al respeto a la igualdad, la congruencia y la libertad, se añade el respeto a la libre concurrencia.

c. Ley catalana 7/1987, de 4 de abril, sobre la Conurbación de Barcelona.

Constituyen los instrumentos básicos del régimen especial creado por esta ley, entre otros dos, “la creación de entidades metropolitanas para la planificación conjunta, la programación, la coordinación, la gestión y ejecución de determinados servicios” –art. 2.2. Según el artículo 16.1 corresponde a la “Entitat Metropolitana del Transport: a. coordinar los servicios de transporte público urbano de viajeros de los municipios de su ámbito territorial (...); d. ejercer las facultades de intervención administrativa en los servicios de transporte público de viajeros en automóviles.

d. Ley catalana 12/1987, de 28 de mayo, de Regulación del Transporte de Viajeros por Carretera por medio de Vehículos de motor. Y Reglamento aprobado por D. 319/1990.

Corresponde a la Generalitat planificar, coordinar y regular estos transportes –art. 2.2, y corresponde al Departament de Política Territorial i Obres Públiques la elaboración del Plan de transportes de viajeros de Cataluña, que aprobará el Consejo Ejecutivo –art.4. En cuanto a los servicios discrecionales, “corresponden a los ayuntamientos o a los entes metropolitanos la ordenación y la gestión de los servicios urbanos de transporte con vehículos de capacidad máxima de cinco personas, incluida la del conductor”, dice el artículo 38.3.

e. Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Según el artículo 3, “la organización y el funcionamiento del sistema de transportes se ajustará a los siguientes principios:

- a.** Establecimiento y mantenimiento de un sistema común de transporte en todo el Estado, mediante la coordinación e interconexión de las redes, los servicios o las actividades que lo integran, y de las actuaciones de los distintos órganos y administraciones públicas competentes;
- b.** Satisfacción de las necesidades de la comunidad con el máximo grado de eficacia y con el mínimo coste social;
- c.** Mantenimiento de la unidad de mercado en todo el territorio español”.

Evidentemente, esta ley, supletoria en Cataluña, incluye todo tipo de transportes terrestres como el ferroviario, pero estos principios ya no se limitan a hablar de gestión, ordenación, regulación, coordinación y planificación, sino que introducen en la intervención administrativa, considerada en general, más allá de la técnica de las autorizaciones, conceptos como la satisfacción de necesidades comunitarias, mínimo coste social y unidad del mercado español. El artículo 7 hace referencia a la planificación, gestión, autorizaciones, etc.

Considerándolas disposiciones comunes a los diferentes transportes terrestres, resultan muy interesantes las directrices generales marcadas por los artículos 12 y 13: “el marco de actuación en el que habrán de desarrollarse los servicios y actividades de transportes es el de la economía de mercado, con la obligación a cargo de los poderes públicos de promover la productividad y el máximo aprovechamiento de los recursos” –art. 12.1. “Por los órganos competentes de la Administración, (...) podrán adoptarse, durante el tiempo preciso, y en las formas previstas en esta ley y en sus normas de desarrollo, medidas que promuevan la corrección de las posibles deficiencias estructurales del sistema de transporte, tendiendo a la eliminación de las insuficiencias y de los excesos de capacidad, y vigilando la implantación y mantenimiento de servicios o actividades del transporte, acordes con las necesidades de la demanda –art. 13”.

Así se acaban de perfilar las posibilidades y las potencialidades que marcan el alcance de toda intervención administrativa en la materia, incluso en sectores especiales y actuando sobre zonas limitadas, como es el caso que nos ocupa: economía de mercado, productividad, aprovechamiento de recursos, corrección de deficiencias estructurales, eliminación de insuficiencias y de los excesos de capacidad/oferta.

f. Reglamento Regulador del Servicio de Autotaxi, Autoturismos y Especiales o de Abono de la Entitat Metropolitana del Transport, de 12 de marzo de 1981, adaptado.

El artículo 4 enumera los medios por los que se ejercerá la intervención de la Entitat en el servicio de autotaxi –y los otros citados. Son los clásicos: disposiciones complementarias para una mejor prestación del servicio, ordenanzas fiscales, aprobación de las tarifas, sometimiento a previa licencia metropolitana, concesión de licencia metropolitana, fiscalización, órdenes individuales constitutivas de mandato.

Y, entre las disposiciones complementarias para la mejor prestación del servicio, el artículo 5 cita: “la determinación del número global y máximo de licencias otorgables dentro del área metropolitana y la forma de otorgamiento”. Fijar un máximo compete al Consejo Metropolitano, y este máximo se determinará de acuerdo con la necesidad y la conveniencia del servicio a prestar al público, y deberá analizarse: a. La situación del servicio en calidad y extensión antes de la concesión de nuevas licencias; b. El tipo, la extensión y el crecimiento de los núcleos de población; c. Las necesidades reales de un servicio mejor y más extenso; d. La repercusión de las nuevas licencias a conceder en el conjunto del transporte y la circulación y las intrínsecas del propio sector –art.1.

1.1.2. La intervención de los usuarios en las modificaciones

Desde el momento en que la Constitución, en el artículo 51, ordena a los poderes públicos garantizar la defensa de los consumidores y de los usuarios y proteger, por medio de procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos, el Estatut d’Autonomia de Catalunya, en el artículo 12.1.5, tiene asumida la competencia exclusiva en la materia, competencia reconocida por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 26 de enero de 1989 referente a las normas de la Ley estatal 26/1984, de 19 de julio, que o son nulas o no son aplicables a Cataluña.

Examinaremos la legislación general de defensa de los usuarios y consumidores, las disposiciones de las leyes sobre transportes terrestres en relación a la intervención de los usuarios mediante sus organizaciones o asociaciones cuando se trate de modificar la regulación del servicio de autotaxi, como tipo de transporte terrestre, y su reflejo en el vigente Reglamento metropolitano del servicio de autotaxi.

a. Ley catalana 3/1993, del 5 de marzo, del Estatuto del Consumidor.

Según el artículo 2, “los derechos y los intereses de los consumidores

protegidos por estas leyes son los siguientes:

- a. la protección de la salud y la seguridad;
- b. la protección de los intereses económicos;
- c. la información y la educación en materia de consumo;
- d. la representación, la consulta y la participación;
- e. la protección jurídica y la reparación de daños;
- f. la defensa del ambiente y de la calidad de vida.”

Y, desarrollando el epígrafe d., el artículo 18.1 establece “Las organizaciones de consumidores constituidas de conformidad con esta ley y con los reglamentos deben ser escuchadas preceptivamente en consulta en el procedimiento de elaboración de las leyes y disposiciones administrativas de carácter general que afecten directamente a los derechos e intereses de los consumidores”.

Por su parte, la Ley 26/1984 de 19 de julio, para la defensa de los consumidores y usuarios, establece similar participación de las asociaciones de usuarios y consumidores, pero, de acuerdo con lo que cita el Tribunal Constitucional en dicha sentencia, no es directamente aplicable a Cataluña.

b. Ley catalana 12/1987, de 28 de mayo, de Regulación del Transporte de Viajeros por Carretera mediante Vehículos de motor.

Dedica a los usuarios un breve capítulo en el que el artículo 8.3 dice que “La Administración debe mantener informados a los usuarios sobre las prestaciones de los sistemas de transporte que en cada caso se encuentren a su disposición y de sus modificaciones”.

La norma es mucho más restrictiva que la ley anterior: la obligación de informar se limita a las prestaciones y a las modificaciones de dichas prestaciones –tarifas, honorarios– y no incluye la consulta/participación en las decisiones sobre organización y ordenación del transporte, como la supresión de líneas en el transporte regular urbano o interurbano, o la modificación a la baja del número de licencias en el servicio de transporte urbano por autotaxi. En cambio, hay una expresa inclusión de los usuarios del taxi: “también son usuarios los que contraten a transportes consolidados” –como es sabido, un único usuario por la capacidad total de vehículo.

La restricción es irrelevante, y en todo caso deberá aplicarse la norma general de la Ley del Estatuto del consumidor, ya estudiada. Esta inter-

pretación se refuerza sabiendo que la Ley de Ordenación de los transportes terrestres, que veremos a continuación y que es supletoria en Cataluña, también ordena la participación de las asociaciones de usuarios en la elaboración de las disposiciones administrativas que les puedan afectar.

c. Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Si el artículo 40 menciona que la Administración tiene que mantener informados a los usuarios de las prestaciones del sistema de transportes y de sus modificaciones, el artículo 39 dice que: “Los usuarios participarán, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en la legislación específica de consumidores y usuarios, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y de las resoluciones administrativas referentes al transporte que les afecten, en la forma que reglamentariamente se determina”.

Y el artículo 30 del reglamento, aprobado por R.D. 1211/1990, de 28 de septiembre, canaliza esta participación a través de las asociaciones de usuarios.

Como acabamos de señalar, esta ley estatal es supletoria y se aplicará a los transportes y actividades cuya competencia corresponda a las comunidades autónomas y a la Administración local –art.2.

d. Reglamento Metropolitano del Servicio de Autotaxi del 12 de marzo de 1981, adaptado.

Concretando mucho, el artículo 11 establece que “es competencia del Consejo Metropolitano fijar el número máximo de licencias, que será determinado de acuerdo con la necesidad y conveniencia del servicio a prestar al público”. Añadiendo que “en el expediente que a este efecto se tramite, se solicitará un informe de la Comisión Delegada de Tránsito y Transporte y Comunicaciones de la Provincial de Gobierno y de la Dirección General de Transportes de la Generalitat, y se dará audiencia a los ayuntamientos del ámbito metropolitano y a las agrupaciones profesionales y centrales sindicales representativas del sector, así como a las de consumidores y usuarios, por un plazo de quince días”.

Por consiguiente, en el marco general de la Ley catalana del Estatuto del consumidor, este reglamento detalla claramente qué organizaciones han de tener audiencia en el mismo expediente, que sería inválido y anulable sin tal trámite:

- a. los diecisiete ayuntamientos integrados en la Entitat Metropolitana del Transport.
- b. las agrupaciones profesionales, es decir, las patronales.
- c. las centrales sindicales.
- d. las asociaciones de consumidores y usuarios existentes en Cataluña e inscritas en el registro de organizaciones de consumidores y usuarios de Cataluña.

1.1.3. La regla “Un taxi, un conductor” y la libre competencia

A fin de entender el alcance y los objetivos de la Ley española de defensa de la competencia, plenamente aplicable a Cataluña, debemos exponer brevemente la normativa de la Comunidad Europea sobre tal defensa, normativa fundamentalmente contenida en los artículos 85 a 94 del Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, como miembros que somos de la Comunidad Europea y de la Unión Europea. Naturalmente, el tratado ha sido desarrollado en reglamentos comunitarios y directivas, también incorporados en nuestro derecho interno.

El apartado f del artículo tercero del Tratado de Roma establece que para conseguir los fines socioeconómicos por los que se crea la Comunidad, es necesario, entre otros medios, establecer un régimen que evite que la competencia entre empresas sea falseada.

Estas normas sobre la libre competencia quedan configuradas en el tratado como instrumentos para proteger la competencia y, al protegerla y desarrollarla, facilitar el desarrollo económico, la expansión económica y el aumento del nivel de vida. Esto se corresponde perfectamente a la concepción económica global que inspira y fundamenta el tratado, que asigna al mercado y a la competencia unos papeles preponderantes.

La creación del mercado común, es decir, la ampliación del espacio económico, provoca un efecto movilizador por las economías de escala producidas y por el incremento substancial de la concurrencia de agentes económicos, oferentes y demandantes, en el mercado. Y la consecuencia inmediata es el incremento de la competencia entre las empresas para mantener o ampliar sus posiciones en el mercado.

Esta competencia más activa y más dinámica se valora muy positivamente, y por eso debe defenderse, en tanto que crea en las empresas que quieren substituir la necesidad de mejorar y racionalizar los sistemas de producción, las técnicas de gestión y de organización, los sistemas de distribución, la

innovación y el desarrollo tecnológico o la cooperación. El conjunto de estos efectos indiscutiblemente beneficia al conjunto de la economía.

Es por ello que se asigna a la libre competencia una función dinamizadora y racionalizadora de toda la actividad económica –ver *Derecho de la Competencia*, de Carlos Fernández -Lerga Garralda y otros, en Aranzadi Editorial, 1994, pág. 6 y siguientes–, y queda establecida una relación entre conceptos cercanos: el incremento de la concurrencia de agentes económicos en un mercado libre hace aumentar la competencia entre ellos y esto exige una mayor competitividad. Las normas del Tratado de la Comunidad Europea sobre libre competencia quieren evitar que mediante acuerdos o abusos de una posición dominante se pueda impedir, falsear o restringir el juego de la competencia dentro del mercado común.

La Unión Europea intenta que el incremento de la oferta producido por la ampliación y la liberalización del mercado comporte a usuarios y consumidores europeos mejores posibilidades de satisfacción de su demanda.

Ahora bien, en derecho comunitario no se trata tanto de elaborar una teoría general y abstracta de la defensa de la competencia. Se trata de una aproximación pragmática y casuística de las conductas que podrían constituir ataques claros o disimulados a la libre competencia, y se reconoce que un comportamiento idéntico puede producir resultados diferentes según los sujetos, empresas, que lo protagonicen o según el mercado o sector en que actúen. Este pragmatismo comunitario lleva a la aplicación de la regla “de *minimis*”, es decir, de la irrelevancia de las conductas restrictivas del libre juego de la competencia si el número de empresas o de servicios afectados por estas conductas sospechosas son de poca importancia o de importancia negligible.

Venimos hablando siempre de empresas, y es que el comportamiento posiblemente colusorio o atentatorio a la libre y plena competencia únicamente puede venir, en el sistema capitalista, de las empresas, cuya actividad e iniciativa es la esencia del sistema. Además de la conducta empresarial, la Unión Europea regula y limita estrictamente las conductas monopolistas o las subvenciones de los estados miembros.

Llegados a este punto, se podría objetar que la legislación comunitaria no es aplicable en absoluto al sector del autotaxi del área metropolitana de Barcelona por la sencilla razón de que el sector no afecta al comercio interestatal, sino que queda circunscrito en un territorio dentro del Estado español que está vinculado en ningún momento al mercado común europeo.

Diferente es el caso de los transportes de viajeros y mercancías por carretera, que sí puede ser interestatal y por ello quedar claramente afectado por las normas y reglamentos comunitarios.

Esta consideración es totalmente cierta: la regulación del servicio de auto-taxi en el área metropolitana de Barcelona o en toda Cataluña es una cuestión ajena al mercado común y a la Unión Europea, pero esta exclusión evidente no es obstáculo para que cuando estudiemos la Ley española de defensa de la competencia se tenga que tener en cuenta y a la vista la normativa comunitaria, sin la que, podemos afirmar rotundamente, no existiría dicha ley española.

Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia –plenamente aplicable a Cataluña. Según lo que explica la exposición de motivos de la ley, “la competencia, como principio rector de toda economía de mercado, representa un elemento consubstancial del modelo de organización económica de nuestra sociedad, y constituye, en el plano de las libertades individuales, la primera y más importante forma de manifestarse el ejercicio de la libertad de empresa. La defensa de la competencia, por tanto, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación, debe ser concebida como un mandato a los poderes públicos relacionado directamente con el artículo 38 de la Constitución”.

El objetivo específico de la ley es garantizar la existencia de una competencia suficiente y protegerla ante cualquier ataque contrario al interés público.

La ley trata de las conductas prohibidas –art.1–, de las autorizadas por ley o por disposición reglamentaria directamente –art.2– y de los supuestos de autorización por el Tribunal de Defensa de la Competencia –arts. 3 y 4.

Queda prohibido todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva o la práctica concertada o conscientemente paralela que tenga por objeto, que produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o en parte del mercado nacional.

El listado de casos del artículo primero es puramente enunciativo y abierto.

Estas prohibiciones no se aplicarán a los acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas que resulten de la aplicación de una ley o de las disposiciones reglamentarias dictadas en aplicación de una ley.

Justo es decir que resulten directamente de una ley o de una disposición reglamentaria propiamente dicha, es decir, dictada como consecuencia de una ley.

Y, finalmente, los acuerdos, conductas o prácticas directamente prohibidas pueden ser autorizadas singularmente por dicho tribunal según el artículo tercero.

Las conductas de las empresas –repetimos que siempre se trata de conductas de las empresas o de los grupos de empresas en un mercado libre– pueden ser autorizadas por el Tribunal de Defensa de la Competencia siempre que contribuyan a mejorar la producción o la comercialización de bienes y servicios, o a promover el progreso técnico o económico.

También podrán ser autorizadas por el tribunal siempre y cuando, en la medida justificada por la situación económica general y el interés público, las conductas tengan por objeto, entre otros, “la adecuación de la oferta a la demanda cuando se manifieste en el mercado una tendencia sostenida de disminución de la demanda, o cuando el exceso de capacidad productiva sea claramente antieconómica”. O cuando las empresas “produzcan una elevación suficientemente importante del nivel social y económica de zonas o de sectores deprimidos”.

Otro caso de posible autorización es el de su escasa importancia –de minimis–, que no puedan afectar de manera significativa a la competencia.

Con estos antecedentes legales, europeos y estatales, podemos examinar la reciente modificación por parte del Consejo Metropolitano, en acuerdo del 22 de diciembre de 1994 del artículo 17.1 del Reglamento regulador del servicio metropolitano de autotaxi, modificación que se ha recurrido sin conocer en el momento de escribir este informe la resolución de los recursos.

El nuevo texto reglamentario dice: “Toda persona física, titular de licencia de las clases A y B tendrá la obligación de explotarla de manera directa, conduciendo personalmente el vehículo aplicado a la licencia, en régimen de plena y exclusiva dedicación y de incompatibilidad con otra profesión. Los titulares actuales de una o más licencias, que han sido adjudicadas o adquiridas antes del 14 de abril de 1979, podrán explotarla mediante la contratación de un único conductor, familiar o asalariado, que esté en posesión del

carnet de conducir metropolitano y afiliado a la Seguridad Social, en régimen de plena y exclusiva dedicación y de incompatibilidad con otra profesión.

Los titulares de licencia que no puedan conducir porque estén en situación de incapacidad laboral transitoria, o estén cumpliendo una sanción de suspensión del permiso de conducir impuesta por la Prefectura de Tráfico o la autoridad judicial, pasarán a la situación de titular no conductor, siempre que la causa sea debidamente acreditada ante este Instituto, y se podrá autorizar a otro conductor contratado en las condiciones señaladas en el párrafo anterior, por el tiempo que se prevea su ausencia”.

Vemos, por tanto, que esta modificación reglamentaria, si los recursos son rechazados, consagra en el servicio metropolitano del taxi la regla “un taxi, un conductor”, seguramente como parte de la reestructuración o reconversión del sector, cuyas posibilidades son objeto de este estudio.

Con esta nueva fórmula se intenta impedir que el titular de una licencia de taxi pueda utilizar toda la capacidad productiva del vehículo, elemento o maquinaria de la producción del servicio de transporte de viajeros, que, por la propia naturaleza de la máquina, puede estar rodando continuamente con la asistencia técnica adecuada.

Dicho de otra forma, el servicio del vehículo no podrá utilizarse al cien por cien de rendimiento ganando productividad y competitividad, sino que la rentabilidad se frenará en un 40 o 50%. Esta nueva reglamentación parece incidir en lo que el artículo 1.c define como supuesto de “restricción o falseamiento” de la competencia mediante “la repartición del mercado” o la “limitación o el control de la producción, la distribución o (...) las inversiones” –apartado b.

Si la Entitat Metropolitana del Transport fija una cifra máxima de taxis o de licencias/taxis, esta fijación no afecta a la libre competencia entre los taxis licenciados, pero refrenar y limitar la capacidad y las posibilidades económicas del instrumento de producción/vehículo de la flota ya tasada y maximizada parece incurrir en una práctica que falsea la competencia y la competitividad entre las unidades de producción o, si se quiere, entre las empresas dedicadas al taxi. El pleno rendimiento del elemento básico de producción del servicio de transporte de viajeros por taxímetro, que es la unidad licencia/vehículo, se ve reglamentariamente obstaculizado y frenado, y se establece una práctica igualitaria que parece contradecir la libre y plena competitividad entre empresas del sector; esta igualación por abajo parece