



Respuesta a la Solicitud de modificación de la Ordenanza del taxi de Bilbao.

SUMARIO:

I. Descripción de la solicitud	1
II. Análisis	2
- Existe una reducción de la demanda por razón de la crisis.....	3
- Haber llevado a cabo todas las medidas posibles para generar un incremento de la citada demanda.....	5
- Conciliación de la vida laboral y familiar.....	7
- Otros elementos de justificación.....	7
III. Conclusiones.....	8

I. Descripción de la solicitud

1. La asociación Radio Taxi Bilbao presentó en esta AVC un escrito de fecha 3 de abril de 2014 en el que aporta datos que tratan de justificar una modificación transitoria de la Ordenanza municipal del taxi de Bilbao¹. La citada modificación implicaría la prohibición para los taxistas de Bilbao de prestar el servicio durante más de 10 horas diarias. La Asociación de Radio Taxi Bilbao alega, como fundamento de su solicitud:

- una reducción de la demanda de servicios de taxi en Bilbao debida a la crisis económica.
- haber llevado a cabo todas las medidas posibles para generar un incremento de la citada demanda.

¹ Ordenanza Municipal del taxi del Ayuntamiento de Bilbao, BOB nº 62, de 31 de marzo de 2004.



Para justificar la citada petición la asociación presenta:

- datos de evolución del número de servicios realizados por la asociación basándose en datos obtenidos del sistema de gestión de flotas.
- Facturas correspondientes a la creación y difusión de una aplicación para smartphones.
- Facturas correspondientes a una campaña publicitaria en las marquesinas de Bilbao.

El día 9 de octubre de 2014 la misma asociación remite una carta a esta AVC en que informa de una propuesta realizada al Ayuntamiento de Bilbao en virtud de la cual se solicita que la prohibición de prestar el servicio durante más de 10 horas se limite a los días laborables quedando los fines de semana en 12 horas. Además plantea la posibilidad de que ante situaciones previsibles de elevada demanda, se permita prestar el servicio a taxistas en días que libren. Para justificar esta medida se recurre al descenso de demanda por la crisis, a la competencia del transporte público, al aumento de sus gastos (módulos fundamentalmente), al hecho de que es un servicio que no recibe subvenciones y a la conciliación de la vida laboral y familiar. Esta medida se propone también por un año, revisable finalizado el mismo.

II. Análisis

2. Ante esta solicitud de valoración de la petición realizada al Ayuntamiento la AVC ha realizado un análisis de los distintos elementos que deben tenerse en cuenta para responder a la petición de cambio normativo. No puede desconocerse que la solicitud implica que **se prohíba a los operadores que lo deseen** prestar el servicio de taxi durante más de 10 horas diarias y que la normativa existente les permite reducir sus horas de servicio sin limitación por debajo de las 12 máximas fijadas en la regulación vigente. Pretenden, por tanto, un reparto de mercado amparado por la norma jurídica entre los operadores con licencia.

El sector del taxi está extremadamente regulado y esto limita extraordinariamente la competencia entre operadores, principalmente por el número limitado de la licencia de acceso al mercado y por muchas de las condiciones de prestación del servicio. Esta regulación limita el principio de libertad de empresa, principio inherente a toda sociedad y consagrado en nuestra vigente Constitución, tanto de manera específica en el Art. 38 como, en términos más generales pero no menos contundentes, en el mismo Art. 1.1 puesto que la libertad, como tal, constituye un “Valor Superior” de todo el ordenamiento jurídico (incluida, como es evidente, la normativa reguladora del servicio de taxi).



La Ley puede limitar la competencia cuando existan causas que justifiquen la restricción, pero ni las leyes ni las normas con rango inferior pueden alejarse del objetivo de protección del interés general que ha de motivar toda regulación de una actividad empresarial y toda actuación administrativa.

Desde esta perspectiva, se analizan los distintos elementos alegados por la Asociación.

- Existe una reducción de la demanda por razón de la crisis

3. En primer lugar debe notarse que los datos que ha facilitado la solicitante se limitan a los servicios prestados por medio de la centralita de una de las asociaciones. Este hecho deja de lado buena parte de los servicios prestados que no se solicitan por medio de llamadas telefónicas (taxis parados en la calle, en las paradas, pactos previos con empresas o particulares...).

Una información mucho más completa de los servicios prestados, podría obtenerse fácilmente por medio del empleo de los taxímetros.

La información presentada por la Asociación muestra un descenso de los servicios prestados a través de locutorio que comienza en el año 2005.

La siguiente tabla refleja el porcentaje de descensos por año.

Servicios realizados por la asociación Radio Taxi		
	Nº Servicios	Variación anual
2005	1.181.149	
2006	1.168.536	-1,07%
2007	1.049.322	-10,20%
2008	1.051.013	0,16%
2009	925.719	-11,92%
2010	883.637	-4,55%
2011	817.778	-7,45%
2012	754.650	-7,72%
2013	695.197	-7,88%

Estos descensos muestran que las variaciones más importantes en la demanda de servicios prestados a través de centralita alegadas por la asociación se han producido antes de la crisis (especialmente 2007 y 2009).

A continuación se analizan los datos ofrecidos por las fuentes estadísticas oficiales sobre el consumo interno de la CAE, con el objeto de contrastar en la medida de lo posible los datos ofrecidos por la Asociación.



En la tabla se recoge la aportación de la demanda interna vasca al crecimiento del PIB en el periodo analizado.

EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE CONSUMO									
Tasas de variación interanual									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Consumo privado (índice de volumen)	4,1	3,7	3,6	0,6	-3,6	0,8	-0,7	-1,3	-1,0
Consumo público (índice de volumen)	2,7	4,3	6,4	7	5	2,2	0,6	-0,8	-1,3

Fuente: Eustat e Informe anual 2013 de la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco

Se observa una contracción en la aportación de la demanda interna vasca al crecimiento del PIB a lo largo de todo el periodo, tanto en el gasto en consumo de los hogares como en el gasto de las administraciones públicas. Respecto al gasto en consumo de los hogares, las familias optaron por un comportamiento de prudencia en sus decisiones de consumo, especialmente a partir de 2009, ante el pesimismo generalizado sobre la evolución de la economía general y, muy especialmente, sobre el mercado laboral.

La Estadística de Gasto Familiar (EGF) ofrece información sobre el gasto en consumo final de los hogares de la C.A. de Euskadi. El desglose por grupo de gasto aporta información sobre el gasto de los hogares de la CAE en servicios de transporte.

GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES (TOTAL Y SERVICIOS DE TRANSPORTE)								
Tasa de variación anual								
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	Gasto Total	5,6%	2,9%	-1,6%	2,4%	1,5%	-1,2%	-1,1%
	Gasto medio por hogar	3,6%	0,9%	-3,3%	0,9%	0,2%	-2,0%	-1,3%
	Gasto medio por persona	4,8%	2,1%	-2,1%	2,2%	1,4%	-1,0%	-0,4%
073 Servicio de transporte	Gasto Total	11,6%	-22,5%	10,5%	2,0%	6,2%	1,3%	-4,9%
	Gasto medio por hogar	9,3%	-23,9%	8,6%	0,5%	4,8%	0,5%	-5,0%
	Gasto medio por persona	10,8%	-23,1%	10,0%	1,8%	6,0%	1,7%	-4,4%

Fuente: Eustat

Si se analiza la tasa de variación anual del gasto en servicios de transporte (concepto que abarca servicios de transporte en general, pero que incluye el gasto en servicios de taxi), se observa que sufrió un descenso importante en 2008 (descendió un 22,5%), se recuperó en 2009 y se ha mantenido con incrementos moderados hasta 2012. En 2013 nuevamente sufrió un retroceso, del 4,9%.

4. En conclusión de los datos existentes no se deriva una relación directa entre la crisis y el descenso de la demanda de servicios prestados a través de locutorio.



- Haber llevado a cabo todas las medidas posibles para generar un incremento de la citada demanda.

5. La Asociación manifiesta haber llevado a cabo todas las medidas posibles para incentivar la demanda. Sin embargo, tan solo se presenta documentación referente al desarrollo de una aplicación para móviles.

Analizada esta aplicación, pueden realizarse sobre la misma varias observaciones.

En primer lugar debemos destacar que, a diferencia de lo que ocurre en otros mercados, la aplicación desarrollada ofrece a los usuarios un menor servicio que la llamada telefónica, en la medida en que tan solo permite solicitar un taxi y conocer de manera aproximada los minutos de espera (sin que quepa por ejemplo solicitar que el taxi tenga tarjeta de crédito u otros servicios como atención a minusválidos...).

En segundo lugar no hace posible la competencia entre taxistas como permiten otras aplicaciones funcionando en otros mercados. No permite la selección de un taxi concreto, la evaluación del taxi y del taxista y la difusión de las mismas de modo que sirvan a los usuarios futuros en su selección, características del taxi, pago de los servicios a distancia, establecimiento de conductores preferentes, opción por los taxis compartidos con el consiguiente descenso del precio...).

Además debe notarse que la aplicación no puede usarse desde todos los tipos de teléfonos, quedando fuera de su ámbito algunas de las marcas más extendidas en su uso por los consumidores.

Por estas razones puede concluirse que no contribuye a la mejora de las condiciones en que se presta el servicio para los usuarios. Esto explica su desconocimiento entre los usuarios de este servicio y en consecuencia -y teniendo además en cuenta la existencia conocida por los consumidores de aplicaciones mucho más eficientes- no resulta previsible que su contribución al incremento de la demanda, sea elevada.

6. No consta en la documentación presentada que se hayan realizado otras medidas tendentes a incrementar la demanda: diferenciación pública de la oferta realizada (idiomas, tarjetas...), la oferta de taxis de más de cuatro plazas, la posibilidad de reserva anticipada de taxi, la prestación de otros servicios complementarios del de traslado de personas (colaboración con hoteles, realización de algunos servicios turísticos, paquetería), posibilidades de servicios sin taxímetro a precios pactados o medidas directas que supongan una reducción efectiva de los precios de cada uno de los servicios...



Caso de existir esas medidas, no consta que se hayan llevado a cabo campañas de difusión de estas ventajas para los usuarios que, efectivamente, puedan redundar en incrementos de la demanda.

7. En referencia concreta a los precios, debe realizarse un análisis específico. La siguiente tabla refleja los incrementos de precios por año.

BILBAO	Incremento 2007/2006	Incremento 2008/2007	Incremento 2009/2008	Incremento 2010/2009	Incremento 2010 iva 8%/2010 iva 7%	Incremento 2011/2010	Incremento 2012/2011	Incremento 2012 iva 10%/2012 iva 8%	Incremento 2013/2012	Incremento 2014/2013
Tarifa I	Laborables: 7:00 a 22:00h.									
Percepción mínima	1,56%	4,62%	6,18%	0,83%	0,82%	1,91%	2,94%	1,85%	2,01%	0,00%
Kilómetro recorrido	0,00%	1,67%	6,56%	1,54%	1,52%	1,49%	2,94%	1,85%	0,99%	2,78%
Hora de espera	0,00%	3,10%	5,08%	1,02%	0,95%	2,00%	2,94%	1,85%	2,15%	2,23%
recorrido incluido en percepción mínima (metros)	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Tarifa II	Laborables: 22:00 a 7:00h. Sábado: día completo. Domingos y festivos.					Laborables: 22:00 a 7:00h. Sábado: día completo. Domingos y festivos. 22, 23, 24 y 25 de agosto (Semana Grande) y 24 y 31 de diciembre.	Laborables: 22:00 a 7:00h. Sábado: día completo. Domingos y festivos. 20, 21, 22 y 23 de agosto (Semana Grande) y 24 y 31 de diciembre.	Laborables: 22:00 a 7:00h. Sábado: día completo. Domingos y festivos y 24 y 31 de diciembre.	Laborables: 22:00 a 7:00h. Sábado: día completo. Domingos y festivos. 19, 20, 21 y 22 de agosto (Semana Grande) y 24 y 31 de diciembre.	Laborables: 22:00 a 7:00h. Sábado: día completo. Domingos y festivos. 18, 19, 20 y 21 de agosto (Semana Grande) y 24 y 31 de diciembre.
Percepción mínima	1,27%	3,75%	5,54%	1,14%	0,90%	2,01%	3,07%	1,85%	3,40%	0,00%
Kilómetro recorrido	0,00%	1,22%	7,23%	1,12%	1,11%	2,20%	3,23%	1,85%	1,25%	0,00%
Hora de espera	0,00%	1,22%	7,86%	0,98%	0,93%	2,02%	2,97%	1,85%	1,21%	0,00%
recorrido incluido en percepción mínima (metros)	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Tarifa III							Viernes, sábados y vísperas de festivos 22:00 a 07:01	Viernes, sábados y vísperas de festivos 22:00 a 07:02	Viernes, sábados y vísperas de festivos 22:00 a 07:02	Viernes, sábados y vísperas de festivos 22:00 a 07:03
Percepción mínima							4,27%	1,85%	2,39%	0,00%
Kilómetro recorrido							4,30%	1,85%	3,24%	0,00%
Hora de espera							4,21%	1,85%	2,64%	0,00%



recorrido incluido en percepción mínima (metros)							2.000	2.000	2.000	2.000
--	--	--	--	--	--	--	-------	-------	-------	-------

En 2010 hay dos precios porque el IVA subió del 7% al 8% . Lo mismo en 2012 que subió del 8% al 10%.

Aunque no es fácil realizar comparativas de precios teniendo en cuenta la existencia de varias tarifas y los diferentes conceptos que abarcan cada una de ellas, debe destacarse que existe un muy relevante incremento de las tarifas en el año 2009. Siguen en importancia los incrementos de 2008, 2012, 2013 y 2011.

Únicamente en el año 2014 se han congelado las tarifas II y III, produciéndose un aumento de la Tarifa I.

Esta elevación en los precios coincide con los mayores descensos en los servicios.

- Conciliación de la vida laboral y familiar

8. La justificación de la medida basada en razones de conciliación de la vida laboral y familiar no puede recibir sustento en la medida en que los prestadores del servicio son trabajadores autónomos que tienen un máximo de horas diarias de prestación del servicio pero tienen la posibilidad de decidir libremente la prestación durante un número menor.

La solicitud no implica la reclamación de un derecho sino la prohibición de prestación del servicio a operadores que pueden tener necesidades personales o políticas comerciales diferentes. Genera por tanto una restricción de la prestación del servicio sin ventaja alguna en el objetivo pretendido.

- Otros elementos de justificación

9. La existencia de incrementos en sus gastos de funcionamiento o el hecho de no recibir subvenciones pueden considerarse elementos que afectan a este sector de manera semejante a cualquier otro de la economía y no pueden servir para justificar la medida pretendida, máxime cuando se trata de un mercado extraordinariamente regulado y con una absoluta barrera de entrada generada por las licencias.

10. El incremento de servicios de transporte público resulta evidente y, si bien ambos tipos de transporte no forman parte del mismo mercado, este hecho



puede tener una incidencia de reducción de la demanda en el mercado del servicio de taxis.

Ante esta situación se consideran adecuadas medidas de dos tipos: las de fomento de la demanda adaptada a la sociedad actual y las de reducción estructural de la oferta.

Teniendo en cuenta que no ha quedado acreditado que se hayan llevado a cabo medidas de incremento de la demanda para adaptarse a las nuevas necesidades sociales, parece que ésta es la primera vía a explorar, máxime teniendo en cuenta que el número de licencias de taxi no se ha modificado en Bilbao desde 1978.

Debe recordarse no obstante que, aplicando la fórmula de la normativa vasca para calcular el número máximo de licencias, el Ayuntamiento de Bilbao podía conceder 1048 en 2007 sin que la Dirección de Planificación del Transporte del Gobierno Vasco haya realizado ninguna actualización posterior de esa cifra².

III. Conclusiones

PRIMERA.- El servicio del taxi está extremadamente regulado y esto limita la competencia entre operadores por el acceso al mercado y por muchas de las condiciones de prestación del servicio. Cualquier modificación de la regulación que limite aún más la competencia o pueda suponer un reparto del mercado debe estar basada en razones de protección del interés general.

SEGUNDA.- Cualquier medida de adaptación de la oferta a la demanda que pueda adoptar la administración debe considerar todos los intereses en presencia y partir de datos completos y precisos de la totalidad de los servicios prestados por los operadores económicos en un sector.

Los datos facilitados no se refieren al total de los servicios de taxi prestados en ese período al depender tan solo de una de las asociaciones, estar basados en datos no verificables y responder tan solo a los servicios solicitados por centralita.

TERCERA.- El alegado descenso de la demanda no parece resultar achacable a la crisis económica por lo que una medida transitoria no parece adecuada.

² Orden de 11 de febrero de 2005, del Consejero de Transportes y Obras Públicas, por la que se establece el número máximo de autorizaciones de transporte público interurbano de viajeros en automóviles de turismo en la Comunidad Autónoma de Euskadi, BOPV nº 44, de 4 de marzo de 2005.



CUARTA.- No consta que se hayan adoptado medidas eficaces tendentes a la mejora y diferenciación del servicio y en cambio se ha producido un aumento de los precios inexplicable en un contexto de disminución de la demanda.

QUINTA.- La adopción de cualquier medida que prohíba a los operadores que lo deseen prestar el servicio durante un número de horas diferente al que permite la normativa vigente implica una restricción de la libertad de los taxistas (operadores económicos individuales) para prestar el servicio; no sirve para resolver y ni siquiera paliar el déficit de competencia entre los taxistas, y no genera ventaja alguna para los consumidores y usuarios del servicio de taxis ni por lo tanto para el interés general. Por ello, esta medida resultaría contraria a la competencia.

SEXTA.- Se recomienda la adopción de medidas que permitan una mejor adaptación de la oferta del servicio del taxi a los cambios que se están produciendo en el sector del transporte de viajeros y fomenten la competencia entre operadores.

En Bilbao a 30 de octubre de 2014

PRESIDENTE
MARIA PILAR CANEDO ARRILLAGA

SECRETARIO
IBON ALVAREZ CASADO

VOCAL
NATIVIDAD GOÑI URRIZA

VOCAL
RAFAEL ITURRIAGA NIEVA

