



Lehiaren  
Euskal Agintaritza  
Autoridad Vasca  
de la Competencia

## **INFORME DEL CONSEJO VASCO DE LA COMPETENCIA EN RELACIÓN A LA CONSULTA REALIZADA POR EL AYUNTAMIENTO DE BILBAO SOBRE LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ART. 33.1 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL DEL TAXI DE BILBAO.**

**Expte. I-19/2013**

### **Pleno:**

Dña. María Pilar Canedo Arrillaga, Presidente

Dña. Natividad Goñi Urriza, Vocal

D. Rafael Iturriaga Nieva, Vocal

Secretario: D. Ibon Alvarez Casado

### **Sumario:**

I. ANTECEDENTES .....	2
II. COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA .....	4
III. ALCANCE DEL INFORME .....	4
IV. ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN DE LA CAE EN EL SECTOR DEL TAXI ..	5
1. La normativa de la CAE en el sector. ....	5
2. Principios de buena regulación. ....	7
3. Algunas cuestiones sobre el modelo regulatorio en la CAE. ....	10
V. EL MERCADO DEL SERVICIO DE TAXI EN BILBAO. ....	15
1. Descripción del mercado. ....	15
2. Análisis del mercado. ....	19
VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA .....	24
1. Regulación del tiempo máximo de prestación del servicio por los operadores.....	25
2. La necesaria libertad de decisión en la prestación del servicio por parte de los operadores. ....	26
3. Efectos sobre la competencia, justificación y alternativas a la modificación propuesta.....	27
A. Efectos de la modificación propuesta en la competencia. ....	27
B. Justificación de la medida. ....	31
VII. CONCLUSIÓN. ....	34



El Consejo Vasco de la Competencia (en adelante, CVC), con la composición arriba expresada ha adoptado el siguiente informe, a petición del Ayuntamiento de Bilbao.

## I. ANTECEDENTES

1. El 30 de agosto de 2013 tuvo entrada en el registro de la Autoridad Vasca de la Competencia (AVC) un escrito remitido por el Área de Circulación y Transportes del Ayuntamiento de Bilbao en el que se notificaba la Resolución adoptada en fecha 11 de junio de 2011<sup>1</sup>. En ella se resuelve, entre otras cuestiones, conceder audiencia a la AVC para que manifieste por escrito lo que tenga por conveniente, en relación con la petición formulada por la Asociación Radio Taxi Bilbao de modificar el artículo 33.1 de la Ordenanza Municipal del Taxi de Bilbao, de forma que la jornada laboral máxima diaria de los taxistas bilbaínos se reduzca de 12 a 10 horas.

El 10 de septiembre de 2013 la AVC remitió al Área de Circulación y Transportes del Ayuntamiento de Bilbao una solicitud de documentación complementaria a fin de poder formular alegaciones en el procedimiento de modificación de la Ordenanza municipal del taxi de Bilbao y la consiguiente suspensión de plazo.

2. El 27 de septiembre tuvo entrada en el registro de la AVC escrito remitido por el Ayuntamiento de Bilbao dando respuesta a la solicitud y otorgando un nuevo periodo de audiencia.

El escrito adjuntaba copia íntegra del expediente, conformado por la siguiente documentación:

- Copia del Justificante de Registro de Entrada de la Solicitud de modificación de la Ordenanza municipal tramitada por la Asociación de Radio Taxi de Bilbao en fecha 27 de marzo de 2013.
- Copia de la instancia de la solicitud realizada firmada por el representante de Radio Taxi Bilbao, donde se solicita “Conjuntamente entre Radio Taxi Bilbao y Tele Taxi modifiquen la Ordenanza municipal del Taxi de Bilbao eliminando la frase “duración del turno para los días de la semana (12 horas) establecida con carácter general en la presente resolución, no rige para aquellas licencias explotadas conjuntamente por su titular y un conductor asalariado” del artículo 33.4. Asimismo solicitamos decreten fuera de la Ordenanza municipal la duración del turno de 10 horas.”

<sup>1</sup> Fecha que consta en el escrito aunque parece obedecer a un error de transcripción.



- Copia del escrito emitido por empresa fabricante de taxímetros donde se indica que el modelo HALO MCT-06 es programable y que se puede variar a un máximo de 10 horas de trabajo.
- Copia del Acta de la Asamblea General Ordinaria de 21 de marzo de 2012 celebrada por Radio Taxi Bilbao, a la que asisten 106 socios, en la que se adoptó el acuerdo de *solicitar al Ayuntamiento la reducción de la Jornada Laboral a 10 horas en los días laborables manteniendo el horario de los fines de semana (...)* el resultado de la votación sobre este punto, en la que participaron 87 socios fue de 65 votos a favor, 20 en contra y 2 abstenciones.
- Votación de la Asamblea celebrada por Radio Taxi Bilbao el 20 de marzo de 2013, donde el resultado del punto 4 “Diez horas en fin de semana” fue de 124 a favor, 41 en contra y 4 abstenciones.
- Copia de certificado expedido por empresa fabricante de taxímetros marca NITAX donde se señala que los modelos NI-100 y NI-110 instalados en taxis de Bilbao permiten fijar el turno de trabajo a 10 horas.
- Copia de certificado expedido por el fabricante de taxímetros marca DIGITAX que especifica que se pueden adaptar al nº de horas necesario que se solicite.
- Copia del Justificante de Registro de Entrada de la documentación adicional adjuntada por la Asociación de Radio Taxi de Bilbao en fecha 3 de mayo de 2013.
- Copia de la instancia presentada por la Asociación Radio Taxi de Bilbao que adjunta copias de los resultados de las votaciones realizadas en los años 2012 y 2013 respecto a la reducción de la jornada laboral a 10 horas.
- Copia del Justificante de Registro de entrada de solicitud presentada por la Asociación de Radio Taxi de Bilbao junto con copia de la instancia donde solicitan *que la jornada laboral empiece y finalice a las 22:00 horas en vez de a las 00:00 horas para conciliar la vida familiar con la vida laboral y para dar un mejor servicio de taxi.*
- Copia del Justificante de Registro de Entrada de la solicitud presentada en fecha 3 de junio de 2013 por la Asociación de Radio-Taxi de Vizcaya cuya instancia de solicitud viene acompañada por copia del acta de la Asamblea del 17 de febrero de 2013 donde constan los resultados de las votaciones respecto a las 10 horas siendo de 55 votos a favor, 54 en contra y 1 en blanco.
- Informe-propuesta que la Subárea Jurídico Administrativa eleva al Concejal Delegado del Área de Circulación y Transportes del Ayuntamiento de Bilbao, emitido en fecha 6



de agosto de 2013, en el cual propone conceder audiencia tanto a esta AVC como a la Federación de Consumidores de Euskadi respecto a la propuesta de modificación de la Ordenanza de 12 a 10 horas.

## **II. COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA**

3. El artículo 3.5 de la Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia, establece que “la Autoridad Vasca de la Competencia actuará como órgano consultivo sobre cuestiones relativas a la defensa de la competencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En particular, podrá ser consultada en materia de competencia por el Parlamento Vasco, el Gobierno Vasco, las Juntas Generales, las Diputaciones Forales, los Ayuntamientos, los colegios profesionales, las cámaras de comercio y las organizaciones empresariales, sindicales y de personas consumidoras y usuarias”.

Por su parte, el artículo 10.k) de la citada Ley 1/2012 atribuye al CVC la función de “elaborar y aprobar los dictámenes a los que hace referencia el apartado 5 del artículo 3 de esta ley”.

4. En virtud de esta normativa el CVC debe por tanto elaborar un informe para responder a la solicitud arriba señalada.

## **III. ALCANCE DEL INFORME**

5. El presente informe tiene como objeto analizar en términos de competencia la propuesta de modificación del período máximo en que los taxistas pueden prestar su servicio cada 24 horas, establecido en la Ordenanza Municipal del Taxi del Ayuntamiento de Bilbao, de 26 de Febrero de 2004 (en adelante, la Ordenanza), en concreto el apartado 1 del artículo 33, de forma que ese período máximo pase de las 12 horas actualmente contenidas en la norma, a 10.

El artículo 33 de la Ordenanza estipula lo siguiente:

“1.- Se establece, para los titulares de licencias, una jornada laboral máxima de doce horas diarias, que se controlará mediante su incorporación al funcionamiento del aparato taxímetro, que solamente podrá funcionar durante la jornada laboral máxima, y recogerá, entre otras, las siguientes funciones:

1º.- De la jornada laboral

1º.1) Definición de la jornada laboral



1º.2) Definición del día laboral de trabajo, determinando

- Día de descanso semanal
- Día de descanso fin de semana
- Día festivo especial

1º.3) Definición del turno de trabajo, en cada día laboral de trabajo, en el que se podrá establecer:

- Duración del turno para los días de la semana (12 horas)
- Día de descanso fin de semana
- Día de descanso en semana.

2º. Del tiempo de Trabajo

2º.1) La jornada laboral se iniciará en el momento en el que el taxi se sitúe en la parada o cuando finalice la franquicia de treinta kilómetros.

2º.2) Los tiempos no utilizados durante el turno de trabajo no serán trasladables a días laborables siguientes.

2º.3) Si el turno de trabajo termina cuando el taxímetro está en ocupado continuará funcionando hasta finalizar el servicio.

2º.4) El tiempo mínimo en que el taxímetro podrá permanecer apagado será de sesenta minutos. Si el taxímetro se enciende antes de transcurrir dicho periodo, éste se descontará en su totalidad.

2º.5) En caso de equivocación se establece un tiempo de un minuto para que se pueda volver a encender el taxímetro sin que se descuenten los sesenta minutos.

2º.6) Se establece una franquicia de 30 Km. anterior al inicio de la jornada laboral.

Después de iniciada la jornada de trabajo, todo el tiempo que esté circulando se descontará de la jornada de trabajo.

Esta franquicia no computará como tiempo de trabajo y tiene la finalidad de permitir la realización de asuntos propios, o efectuar el trayecto desde el domicilio hasta Bilbao.

2º.7) El taxímetro permitirá la consulta de tiempo restante del turno en curso

2.- El sistema de control horario estará protegido de posibles fraudes para evitar que se efectúen servicios fuera de la jornada laboral aprobada.

3.- El sistema de control horario deberá contar con todos los permisos del órgano competente en la materia, y estar debidamente homologado.

4.- La limitación horaria (12 horas) establecida con carácter general en la presente resolución, no rige para aquellas licencias explotadas conjuntamente por su titular y un conductor asalariado.”

Así, se analizará el impacto o repercusión que dicha modificación normativa podría generar en las condiciones de competencia en el mercado del sector analizado.

## **IV. ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN DE LA CAE EN EL SECTOR DEL TAXI**

### **1. La normativa de la CAE en el sector.**

6. El Parlamento Vasco, en ejecución de la competencia exclusiva que sobre transporte terrestre otorga a la CAE el artículo 10.32 del Estatuto de Autonomía, aprueba la Ley 2/2000, de 29 de junio, de Transporte Público Urbano e Interurbano de Viajeros en Automóviles de Turismo<sup>2</sup>. Esta norma unifica en un solo cuerpo legal la

<sup>2</sup> B.O.P.V. nº 146, de 1 de agosto de 2000.



normativa dispersa y recoge las exigencias y necesidades surgidas en la CAE sobre el sector del taxi.

El objeto de la Ley es la regulación de los servicios de transporte público urbano e interurbano de viajeros realizados en vehículos de turismo que transcurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi (art. 1).

La distribución de competencias entre las diferentes instituciones de Euskadi es la siguiente (art. 3).

Compete a las instituciones comunes de la CAE la legislación, el desarrollo normativo, la alta inspección, la planificación general y la coordinación de los servicios de transporte que transcurran por el territorio de la CAE.

A las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos les compete el otorgamiento y anulación de las autorizaciones de transporte interurbano residenciadas en sus respectivos territorios, así como la inspección y sanción de los servicios interurbanos, el establecimiento de áreas de prestación conjunta y zonas de régimen general, la creación de comisiones del taxi, entre otras.

Por último, a los Ayuntamientos les compete, dentro del ámbito del transporte urbano, el otorgamiento y anulación de licencias de transporte<sup>3</sup>; la planificación, la inspección y la sanción de los servicios; la fijación de tarifas, y la acreditación de la aptitud de los conductores; así como la elaboración y aprobación de las correspondientes ordenanzas municipales reguladoras de la prestación del servicio<sup>4</sup>.

**7.** En desarrollo de la Ley 2/2002 el Gobierno Vasco adopta el Decreto 243/2002, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Transporte Público Urbano e Interurbano de Viajeros de automóviles de turismo<sup>5</sup>.

**8.** Posteriormente, y en ejecución de la competencia que sobre la planificación general ostenta el Gobierno Vasco, el Consejero de transportes y Obras Públicas dictó la Orden de 11 de febrero de 2005, por la que se establece el número máximo de

---

<sup>3</sup> Licencia: título jurídico que habilita a su titular para la prestación de los servicios urbanos. La autorización habilitará para la realización de transporte interurbano. Se exige la obtención de las licencias o autorizaciones de menor ámbito para la concesión de las de ámbito superior.

<sup>4</sup> Artículo 3 Ley 2/2000, de 29 de junio, de Transporte Público Urbano e Interurbano de Viajeros en Automóviles de Turismo.

<sup>5</sup> B.O.P.V. Nº 233, de 5 de diciembre de 2002.



autorizaciones de transporte público Urbano e Interurbano de Viajeros en Automóviles de Turismo<sup>6</sup>.

9. El Decreto 126/2001, de 10 de julio, sobre Normas técnicas sobre condiciones de Accesibilidad en el Transporte establece el número mínimo de taxis que debe existir por municipio adaptados a personas usuarias de sillas de rueda así como sus características técnicas.

10. En el término municipal de Bilbao, es de aplicación la Ordenanza Municipal del Taxi de Bilbao<sup>7</sup>.

## 2. Principios de buena regulación.

11. El artículo 38 de la CE reconoce la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado y establece a los poderes públicos la obligación de garantizar y proteger su ejercicio. Así, todas las Administraciones Públicas (AAPP) deben velar porque la libre competencia sea efectiva pero, además, deberán regular de forma eficiente, desde el punto de vista de la competencia, evitando en cualquier caso introducir restricciones injustificadas a la misma.

Hay que tener presente que, si bien la prestación del servicio de taxi es una actividad regulada y muy intensamente intervenida, se trata de una actividad privada –actividad privada regulada también llamada servicio público impropio- y que, por tanto, le es de aplicación el principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado recogido en el mencionado artículo 38 CE, por lo que cualquier regulación restrictiva de la actividad deberá contar con habilitación de rango legal<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> B.O.P.V. Nº 44, de 4 de marzo de 2005.

<sup>7</sup> B.O.B. Nº 62, de 31 de marzo de 2004.

<sup>8</sup> El servicio de taxi no es un servicio público, sino un servicio *al público*, que puede ser intervenido por el Ayuntamiento cuando se dan las circunstancias señaladas en el Decreto de 17 de junio de 1955, Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (B.O.E. nº 196, de 15 de julio). Esta norma habla indistintamente de *servicios de particulares destinados al público* y de *servicios privados prestados al público*.

Véase igualmente el Dictamen del Consejo de Estado, nº 1272/2005, relativo al Proyecto de Decreto por el cual se aprueba el Reglamento de los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo de la Comunidad de Madrid en el que se califica el servicio de taxi como actividad privada dirigida al público y de un marcado interés general.



En este supuesto el Ayuntamiento de Bilbao incide, como veremos, a través de su regulación mediante la Ordenanza, en la forma en que deben prestar el servicio los conductores de taxi.

**12.** La conocida como Ley Ómnibus, introdujo un nuevo artículo en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>9</sup>. Dicho artículo (39 bis), establece los principios por los que deben regirse las AAPP en sus intervenciones para el desarrollo de actividades. Son los denominados principios de buena regulación (o *better regulation*).

El apartado 1 de dicho artículo establece que, cuando en el ejercicio de sus competencias las AAPP establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán:

- elegir la medida menos restrictiva,
- motivar su necesidad para la protección del interés público
- justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.

Estos principios van a ser tenidos en cuenta a la hora de realizar el informe.<sup>10</sup>

**13.** Por su parte, la Ley de Economía Sostenible, establece en su artículo 3 los principios por los que los poderes públicos deben guiar su actividad para impulsar la

---

<sup>9</sup> Ley Ómnibus, 25/2009, de 22 de diciembre, sobre modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>10</sup> Los servicios de transporte están expresamente excluidos de la aplicación de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y, por ende, de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas), de transposición de la anterior, que implanta el régimen general de libre acceso a las actividades de servicios y prohíbe con carácter general, entre otras, la limitación del número de autorizaciones o la imposición de ciertos requisitos. La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, sobre modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus) sin embargo, sí realiza modificaciones parciales a la LOTT, además de incluir los principios de buena regulación en el ordenamiento a través del artículo 39. bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. El objetivo de la normativa es simplificar trámites y sustituir los controles previos por la libertad de acceso.





sostenibilidad de la economía, entre los que se encuentra el principio de mejora de la competitividad, que dice así<sup>11</sup>:

Las Administraciones Públicas impulsarán el incremento de la competitividad de las empresas, mediante marcos regulatorios que favorezcan la competencia y la eficiencia en los mercados de bienes y servicios, faciliten la asignación de los recursos productivos y la mejora de la productividad (...).

Además, el artículo 4 de esta norma recoge los “Principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas”, dentro del Capítulo dedicado a la mejora de la regulación. Son los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia que deben regir el actuar de las AAPP, debiendo quedar suficientemente justificada en las iniciativas normativas la adecuación a estos principios.

A continuación pasamos a transcribir lo que recoge dicho artículo respecto a cada uno de estos principios:

- Principio de **necesidad**: la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general.
- Principio de **proporcionalidad**: la iniciativa normativa que se proponga deberá ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.
- Principio de **seguridad jurídica**: las facultades de iniciativa normativa se ejercerán de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible, creando un entorno de certidumbre que facilite la actuación de los ciudadanos y empresas y la adopción de sus decisiones económicas.
- Principio de **transparencia**: los objetivos de la regulación y su justificación deben ser definidos claramente.
- Principio de **accesibilidad**: se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa, así como instrumentos de acceso sencillo y universal a la regulación vigente.

---

<sup>11</sup> Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible, B.O.E. nº 55 de 5 de marzo de 2011.



-Principio de **simplicidad**: exige que toda iniciativa normativa atienda a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.

-Principio de **eficacia**: la iniciativa normativa debe partir de una identificación clara de los fines perseguidos, estableciendo unos objetivos directos y evitando cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales.

**14.** Respecto a la incidencia de la regulación en la competencia interesa igualmente destacar el informe elaborado por la CNC en que se establecen los principios que debe tener en cuenta una regulación favorecedora de la competencia. Entre ellos destacan el de necesidad, proporcionalidad, mínima distorsión, eficacia, transparencia y predecibilidad<sup>12</sup>.

### **3. Algunas cuestiones sobre el modelo regulatorio en la CAE.**

**15.** La normativa actualmente en vigor en la CAE regula intensamente tanto el acceso como el ejercicio de la actividad del taxi y deja muy poco ámbito a la libre actuación de los operadores. Por ello puede decirse que contiene importantes restricciones a la competencia que en algunos casos pueden estar justificadas. La administración debe con su actividad garantizar el interés público para la consecución de un nivel de calidad en la prestación del servicio. Este objetivo puede justificar la existencia de restricciones a la competencia, siempre que sean necesarias para alcanzar el fin propuesto, proporcionales al mismo y no existan alternativas menos lesivas a la competencia que sirvan al mismo fin.

A continuación se recogen algunas de las principales restricciones recogidas en la normativa vasca. El objetivo de este análisis no es verificar la posible pertinencia de las mismas sino tan solo describir la intensidad de la intervención administrativa existente en el sector, de forma que se pueda valorar adecuadamente la propuesta de modificación normativa en su contexto.

**16.** La Ley 2/2000, de 29 de junio, contiene dos tipos de restricciones. Las de acceso y las de ejercicio de la prestación del servicio del taxi.

---

<sup>12</sup> Comisión Nacional de la Competencia, *Recomendaciones a las Administraciones Públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia*, Madrid 2008.



Entre las restricciones al acceso podemos destacar las siguientes.

- Exigencia de título habilitante: Para poder realizar la actividad es necesario ser titular de una licencia que habilita para realizar el transporte urbano y cuya concesión corresponde a los Ayuntamientos y/o, en su caso, obtener una autorización, que habilita para realizar transporte interurbano y cuya concesión corresponde a las Diputaciones Forales. En el caso del transporte interurbano el régimen de habilitación es doble, pues resulta preceptiva la obtención previa de la licencia municipal para tramitar la autorización de transporte interurbano<sup>13</sup>. Las licencias y autorizaciones se otorgan por tiempo indefinido. Para ser titular de una licencia o autorización es necesario ser persona física. Además, quienes la soliciten deberán acreditar el cumplimiento de múltiples obligaciones o requisitos de diversa índole.

- Existencia de un número máximo de autorizaciones y licencias: El número máximo de autorizaciones y licencias que se pueden conceder en la CAE se encuentra contingentado. La fórmula para el cálculo del número máximo se realiza atendiendo a la necesidad y conveniencia del servicio a prestar al público, que se determina por criterios de población a la que se haya de atender y las circunstancias socio-económicas que concurren en cada zona.

Este requisito implica una barrera de entrada al mercado especialmente importante, pues una vez que el número máximo de licencias y autorizaciones ha sido concedido se produce el cierre automático a la entrada de nuevos operadores interesados que quedarán a merced de que se produzcan “bajas” (ya sea por jubilaciones, fallecimientos, etc.) entre los operadores ya instaurados.

- Características de las licencias y autorizaciones: Una persona puede ser titular de una única licencia. El titular de la licencia está obligado a prestar el servicio personalmente, es decir, se otorgan *intuitu personae*. La licencia también lleva adscrito cuál es el vehículo concreto mediante el que se realizarán los servicios. Es decir, la concesión de las licencias y/o autorizaciones ampara el ejercicio de la actividad a un solo titular, realizada por un solo conductor y por medio de un solo y determinado vehículo. Las licencias y autorizaciones son con carácter general, intransmisibles. Existen sin embargo algunos supuestos muy excepcionales que permiten su transmisión (el fallecimiento del titular, la jubilación, la imposibilidad de realizar la actividad por el titular debido a una enfermedad, accidente u otras causas de fuerza mayor). También cabe la transmisión cuando hayan transcurrido más de diez años desde el otorgamiento de la licencia. Se establece el visado periódico obligatorio de los títulos habilitantes.



- Características de los vehículos: Los servicios deben prestarse mediante vehículos de turismo, que serán aquellos vehículos automóviles distintos de las motocicletas diseñados para el transporte de personas con una capacidad igual o inferior a nueve plazas. Los Ayuntamientos pueden determinar otros requisitos.

Las Restricciones en el ejercicio de la prestación del servicio de taxi son también numerosas.

- Inicio de actividad obligatorio: Una vez concedida la licencia el titular de la misma tiene obligación de iniciar la actividad en un plazo de 60 días naturales desde su notificación.
- Dedicación exclusiva: La prestación del servicio debe realizarse en régimen de exclusiva dedicación por lo que los operadores de este sector no podrán complementar su actividad con la realización de otros servicios que no sean estrictamente los recogidos en la norma<sup>14</sup>.
- Calendario de prestación del servicio por parte de los operadores económicos: La Ley no establece horarios, turnos, vacaciones o periodos de interrupción. Sin embargo, para garantizar la prestación de un servicio mínimo, remite a la normativa de desarrollo para determinación y preceptúa su obligado cumplimiento.
- Único conductor: Como ya se ha señalado las licencias llevan aparejada la titularidad, el vehículo vinculado a las mismas, así como el conductor de dicho vehículo, que deberá estar determinado y ser siempre el mismo. Ello significa que los profesionales que se dedican a esta actividad no podrán explotarla a través de la modalidad de contratación de conductores asalariados<sup>15</sup>.
- Capacidad total: La contratación del vehículo se realiza por su capacidad total<sup>16</sup>.
- Encargos: La realización del servicio de transporte de encargos no está prohibida por la Ley, si bien está condicionada a su desarrollo reglamentario.

---

<sup>13</sup> Salvo excepciones, pues tanto los Ayuntamientos como las Diputaciones pueden, a la vista de las circunstancias concurrentes, otorgar la licencia o la autorización pese a que la otra haya denegado uno de los títulos (Artículo 12 del Decreto 426/2003, de 15 de octubre).

<sup>14</sup> Salvo supuestos establecidos reglamentariamente, determinados por la concurrencia de circunstancias socio-económicas o de escasa población de la zona a que afecte.

<sup>15</sup> Excepcionalmente la norma señala que en determinados supuestos podrá explotarse mediante conductores asalariados o trabajador por cuenta ajena (por incapacidad laboral transitoria, por ejemplo).

<sup>16</sup> Reglamentariamente se puede determinar las excepciones donde sea posible la contratación de servicios por plaza con pago individual.



- Servicio obligatorio: El conductor está obligado a prestar el servicio, salvo que sea demandado para realizar actuaciones con fines ilícitos o concurran circunstancias de riesgo para la integridad o seguridad física de los viajeros u otras personas.
- Precio: No existe competencia en precio. Los servicios de taxi están sujetos a tarifa, vinculante y obligatoria, cuyo régimen es distinto en función de si el recorrido a realizar es urbano o interurbano. En los servicios interurbanos se podrá pactar un precio por debajo de tarifa siempre y cuando exista constancia escrita del precio pactado y se lleve a bordo durante la prestación del servicio.
- Lugar de inicio del servicio: Los servicios deben iniciarse en el término municipal al que corresponda la licencia, consecuentemente, no se puede recoger pasajeros en el municipio donde finaliza la prestación del servicio cuando se realicen prestaciones de servicio interurbanos<sup>17</sup>.

**17.** El **Decreto 243/2002**, también establece múltiples restricciones que son mera reproducción de las ya contempladas en la Ley, por lo que a efectos de evitar duplicidades solamente se van a relacionar aquéllas que no hayan sido expresamente recogidas en la Ley.

Restricciones en el acceso:

- Características de los vehículos: Como requisito para la obtención de la licencia se establece que los vehículos no podrán tener una antigüedad superior a los dos años. La capacidad máxima de los vehículos es de cinco plazas, aunque se podrá ampliar hasta nueve en casos suficientemente justificados. Las dimensiones mínimas y las características del interior y de los asientos deben ser adecuadas para asegurar la seguridad y comodidad de los usuarios. En todo caso, deben disponer mínimamente de 4 puertas y la capacidad del maletero ser al menos de 330 litros.
- Certificado de aptitud: El conductor deberá someterse a una prueba para acreditar, entre otras cuestiones, que conoce perfectamente el municipio, que conoce las normas relativas al servicio así como las tarifas vigentes y que posee conocimientos contables y fiscales básicos sobre la actividad.
- Permiso de conductor emitido por el Ayuntamiento o la Diputación: Los vehículos solo pueden ser conducidos por personas que dispongan del permiso de conductor que expiden el Ayuntamiento o la Diputación que expidió el título habilitante, previa acreditación de una serie de requisitos: poseer permiso de conducir, no padecer

<sup>17</sup> Excepto servicios en áreas territoriales de prestación conjunta y zonas de régimen especial y servicios especiales, entre otros.



impedimentos físicos o psíquicos que imposibiliten el normal ejercicio de la profesión y poseer el certificado de aptitud.

Se recogen a continuación las principales restricciones al ejercicio del servicio de taxis:

- Publicidad: Para poder contratar y mostrar publicidad es necesaria la obtención de una autorización que otorgarán, en función de sus respectivas competencias, o los Ayuntamientos o las Diputaciones —quienes regularán el procedimiento al efecto— y siempre previo informe emitido por la Comisión del Taxi.
- Encargos: Se podrán realizar excepcionalmente, atendiendo a las circunstancias socio-económicas y de población y siempre que no afecten a la debida prestación del servicio de transporte de viajeros. Lo puede solicitar un único contratante, tener un único punto de origen y destino y no se podrá compartir el servicio de transporte de encargos con el de viajeros. Las tarifas serán las mismas que las de transporte de viajeros.

**18.** Respecto a las pocas cuestiones que no han sido reguladas por la ley vasca o por su reglamento de desarrollo, se establece una remisión expresa para que puedan ser reguladas por los Ayuntamientos<sup>18</sup>. Las Ordenanzas generan en algunos casos más restricciones al acceso y ejercicio de la actividad. Ejemplos de estas limitaciones (algunas de ellas justificadas) pueden ser el establecimiento de turnos de recogida de clientes en las paradas; la determinación del número de horas de prestación del servicio y fijación de los turnos de descanso; algunos de los requisitos que deben cumplir los vehículos; los colores y distintivos que deben llevar los vehículos; el contenido de las pruebas de aptitud a realizar para obtener el certificado; etc.

**19.** Tras el análisis de la normativa cabe concluir, con carácter general, que se trata de un sector muy regulado, con una normativa muy intervencionista y que presenta múltiples barreras tanto para el acceso a la profesión —la principal la existencia de un *numerus clausus* de licencias, que imposibilita la entrada de nuevos operadores al mercado—, como para su ejercicio —horarios regulados, imposibilidad de contratar conductores asalariados, entre otras—.

---

<sup>18</sup> Como por ejemplo en el artículo 6.2 Reglamento: “El Ayuntamiento podrá exigir mediante la correspondiente ordenanza, se cumplan otros requisitos de carácter personal o referentes a peculiaridades de cada municipio para poder otorgar la licencia”.; o el artículo 25.2 del Reglamento, en relación con los vehículos: “Los Ayuntamientos a través de su ordenamiento municipal, podrán determinar los requisitos que estimen oportunos, con el objeto de garantizar una adecuada prestación del servicio a los usuarios”.



Si bien no es momento para analizar si las restricciones impuestas en la Ley y su reglamento de desarrollo se hallan o no justificadas y si se ajustan a los principios de buena regulación señalados, el hecho es que la actividad está muy intervenida. Esa es la razón por la que cualquier intervención añadida que se imponga a través de la regulación, vía Ordenanza, acentuará aún más la falta de competencia en este mercado, con el consiguiente riesgo de perjuicio para el interés general y de los consumidores y usuarios en particular.

Conviene en este informe analizar si la regulación/intervención se encuentra justificada, si es proporcional al fin que pretende proteger y si no existen alternativas menos restrictivas para ello.

## **V. EL MERCADO DEL SERVICIO DE TAXI EN BILBAO.**

### **1. Descripción del mercado.**

**20.** El servicio de taxi se encuadra, junto con el servicio de alquiler de vehículos con conductor, dentro de los servicios de transporte público urbano e interurbano de viajeros realizados en vehículos de turismo. Se trata de un transporte público que se lleva a cabo por un profesional autónomo a cambio de una retribución económica<sup>19</sup>.

Como ya se ha señalado a lo largo de este informe el servicio del taxi es una actividad muy regulada tanto para el acceso a la actividad económica (a través de la concesión de licencias y la limitación de su número por criterios socioeconómicos) como para el ejercicio de la actividad (precios administrativamente fijados, establecimiento de turnos de recogida de clientes en las paradas, limitación del número de horas y turnos de descanso, licencia concedida a un solo titular con un solo conductor y por medio de un solo y determinado vehículo).

**21.** El mercado del servicio de taxi se divide en 3 segmentos atendiendo al modo en el que los clientes contratan el servicio:

- Contratación de vehículos que circulan por la vía pública. Los usuarios solicitan los servicios en la calle, entre los vehículos que se encuentran circulando por la vía pública.

---

<sup>19</sup> Este transporte se diferencia del privado que tiene como objetivo satisfacer necesidades particulares de una persona física o jurídica. Véase el artículo 100 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. B.O.E de 31 de Julio de 1987.



- Contratación de vehículos en las zonas habilitadas como paradas de taxi.
- Vehículos previamente contratados mediante una centralita, emisora de taxi u otro medio.

En los dos primeros segmentos, también llamados “*street taxi*”, existe una reserva de actividad a favor del taxi, pues la regulación actual solo permite que actúen estos operadores. Sin embargo, en el tercer segmento los prestadores de servicio de taxi compiten en teoría con los prestadores del servicio de alquiler de vehículo con conductor<sup>20</sup>.

**22.** En la siguiente tabla observamos la evolución de la concesión de licencias en la CAE. Si nos fijamos en el municipio de Bilbao, el número de licencias, 774, permanece inalterado desde el año 1995. El Ayuntamiento informa de que no se conceden nuevas licencias desde el año 1978.

Turismos de servicio público.																					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
País Vasco	2426	2397	2389	2355	2317	2307	2287	2261	2258	2230	2267	2262	2245	2239	2255	2245	2252	2237	2245		
Capitales	1258	1257	1257	1239	1235	1237	1239	1236	1234	1206	1254	1249	1250	1255	1272	1273	1276	1276	1274		
Araba/Álava	214	216	212	218	201	203	205	201	205	180	228	226	220	227	243	244	249	249	244		
Vitoria-Gasteiz	157	157	157	158	154	155	157	154	152	124	172	167	168	173	190	191	194	194	192		
Gipuzkoa	787	764	781	742	732	728	723	717	720	721	710	713	706	692	691	686	688	680	683		
Donostia-San Sebastian	326	326	326	307	307	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308		
Bizkaia	1425	1417	1396	1395	1384	1376	1359	1343	1333	1329	1329	1323	1319	1320	1321	1315	1315	1308	1318		
Bilbao	775	774	774	774	774	774	774	774	774	774	774	774	774	774	774	774	774	774	774		

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Estadística del taxi. Serie 1994-2012

**23.** El número máximo de licencias que se pueden conceder en la CAE se calcula según la fórmula recogida en la 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 el caso de Bilbao, municipio con población mayor de 150.000 habitantes, la fórmula tiene en cuenta además de la variable población, factores sociales y económicos como el empleo en el sector servicios, el número de turismos y el de viviendas secundarias.

Según los cálculos realizados por la Dirección de Planificación del Transporte del Gobierno Vasco de acuerdo con esta fórmula, el número máximo de licencias que podía conceder el Ayuntamiento de Bilbao era de 959 en 2005 y de 1048 en 2007. Por

<sup>20</sup> La Ordenanza de Bilbao no regula el servicio de alquiler de vehículo con conductor.





tanto, las 774 licencias concedidas en Bilbao suponían un 75-80% del máximo permitido por la regulación en esas fechas.

Hay que tener en cuenta que la Dirección de Planificación del Transporte del Gobierno Vasco no ha realizado ninguna actualización posterior de esa cifra.

**24.** En cuanto al tiempo máximo en que cada operador puede prestar el servicio de taxis en Bilbao, el artículo 33 de la Ordenanza establece el período doce horas diarias. Este período se puede controlar a través del taxímetro. Así mismo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 39.3 de la Ordenanza, el Ayuntamiento de Bilbao establece los turnos de descanso para la flota de taxis de la Villa, de tal modo que los taxistas descansan 1 día laborable a la semana y 2 fines de semana al mes.

En consecuencia, considerando los turnos de descanso establecidos para 2013, el número total de taxis que pueden operar a lo largo de las 24 horas de cada día en la villa es el siguiente<sup>21</sup>:

Día de la semana	Nº taxis en activo
Lunes a Viernes	589/590
Sábado y Domingo	387

El Departamento de Obras Públicas y Transportes de la Diputación Foral de Bizkaia autoriza que 29 taxis del Municipio de Bilbao recojan viajeros en el aeropuerto<sup>22</sup>. El Ayuntamiento de Bilbao establece, aplicando criterios de rotación consensuados con las asociaciones, las licencias autorizadas cada semana del año para prestar ese servicio.

**25.** La densidad de taxis en el municipio de Bilbao es de 2,2 por mil habitantes.

Si se comparan los valores de este indicador en diferentes ciudades, se observa que el número de taxis por 1000 habitantes es mayor en grandes áreas metropolitanas o en zonas turísticas. En cuanto a las capitales vascas, Bilbao es la que tiene el ratio mayor.

<sup>21</sup> Aprobados por Resolución de 28 de noviembre de 2012 del Concejal delegado del Área de Circulación y Transportes.

<sup>22</sup> Al amparo de la Orden Foral 4894/2000, de 14 de noviembre, por la que se autoriza a titulares de autorizaciones de servicio público en automóviles de turismo no residenciales en Loiu, a recoger viajeros en el aeropuerto de Bilbao.



<b>Dotación de taxis (nº de taxis/1.000 habitantes) Año 2011.</b>	
	Ratio
Barcelona	6,4
Madrid	4,8
Sevilla	3,2
Mallorca	3,1
Zaragoza	2,5
Bilbao	2,2
Donostia-San Sebastián	1,7
Vitoria-Gasteiz	0,8

Fuente: Ministerio de Fomento y elaboración propia.

**26.** En el municipio de Bilbao existen 4 asociaciones de taxistas. Sus funciones se recogen en sus Estatutos e incluyen, entre otras, la de representación, defensa y promoción de los intereses económicos, sociales, profesionales y culturales de sus asociados.

- La ASOCIACIÓN DE RADIO TAXI DE BILBAO, conocida como RADIO-TAXI o RADIO-TAXI BILBAO, tiene su domicilio social en Bilbao, en la C/ Xalbador nº 1. Según consta en sus estatutos su ámbito de actuación está limitado a la provincia de Bizkaia e integra a los industriales autónomos que como actividad laboral presten servicio de transporte público de viajeros con vehículo auto-taxi con taxímetro, equipados con radio-teléfono, cuya licencia municipal de taxi haya sido expedida por el Ayuntamiento de Bilbao.

El número de asociados que la integran asciende a 550.

- La ASOCIACIÓN DE RADIO TAXI DE VIZCAYA, conocida como TELE-TAXI, tiene su domicilio social en Bilbao, en la C/ Gordóniz 44, 6º, Dptos. 1, 2 y 3. Según se establece en sus estatutos su ámbito de actuación es el Territorio Histórico de Bizkaia y la integran los empresarios autónomos profesionales del taxi que voluntariamente soliciten su asociación, siempre que desempeñen su actividad dentro del ámbito territorial señalado.

El número de socios que trabajan en Bilbao asciende a 179.

- La ASOCIACIÓN DEL TAXI DEL NERVIÓN, conocida como ASTANE, tiene su domicilio social en Bilbao, en la C/ Gordóniz 44, 4º, Dpto. 5. Sus estatutos disponen que su ámbito de actuación es provincial e integra a los empresarios o trabajadores autónomos del taxi que voluntariamente soliciten su afiliación.



De entre sus asociados 12 pertenecen a Bilbao.

- CLASS TAXI MERCEDES, tiene su domicilio social en Bilbao, en la C/ Gran Vía, 42. Según consta en su página web es una asociación de taxistas de Bilbao cuya flota de vehículos está compuesta exclusivamente por coches Mercedes Benz series E y S.

El número de asociados que operan en Bilbao es de 22.

Tan solo las dos primeras asociaciones, RADIO TAXI y TELE TAXI agrupan a cerca del 95% de los taxistas. Son precisamente estas asociaciones las que han solicitado la modificación de la Ordenanza Municipal.

De los datos se deduce que tan solo 10 taxistas operan en Bilbao sin pertenecer a una asociación.

## **2. Análisis del mercado.**

**27.** El mercado del servicio del taxi de Bilbao se ha analizado evaluando las oportunidades y amenazas que plantean los competidores potenciales, la disponibilidad de productos sustitutos en el mercado y el poder de negociación conferido a clientes y proveedores<sup>23</sup>.

### **28.** Análisis de rivalidad entre competidores.

El principal factor de competencia en la prestación de cualquier producto o servicio en el mercado es el precio. Sin embargo, los servicios de taxi están sujetos a tarifa, vinculante y obligatoria (únicamente en los servicios interurbanos se podrá pactar un precio distinto del de tarifa siempre y cuando exista constancia escrita del precio pactado y se lleve a bordo durante la prestación del servicio), en consecuencia, la competencia en precio no existe.

Por otro lado, existe un número clausus de operadores, es decir el número de agentes que pueden operar en el mercado está contingentado. De hecho, el número de taxistas en el mercado es de 774. Esta cifra no se ha modificado desde el año 1978, por tanto se trata de un mercado cerrado en el que no existe una de las presiones competitivas más importantes para los operadores actuales, la entrada de

---

<sup>23</sup> Este estudio se ha inspirado en el modelo desarrollado por Michael E. Porter, economista y profesor de la Harvard School, utilizado para identificar y analizar las fuerzas que afectan a un sector de la economía.



nuevos competidores, teniendo como consecuencia directa la reducción de la rivalidad entre los competidores presentes en el mercado.

Los operadores se encuentran en una situación de poder de mercado y sus incentivos para competir en términos de servicios de mayor calidad y más adaptados a las necesidades de los consumidores, se ven muy reducidos.

## 29. Amenaza de entrada de nuevos competidores.

Al igual que en el análisis del primer elemento, la existencia de *númerus clausus* en el mercado del taxi de Bilbao es determinante ya que supone que la amenaza de entrada de nuevos operadores sea en la práctica inexistente. En la medida en que el Ayuntamiento de Bilbao no conceda nuevas licencias, dentro del margen que le permite la normativa vigente, un nuevo operador potencial no podrá entrar en el mercado.

La única alternativa de entrada en el mercado podría ser la adquisición de una licencia de un operador ya establecido (ya sea por jubilaciones, fallecimientos, etc.). Esta opción en ningún caso implica la entrada en el mercado de más competidores. Tan solo la sustitución de unos por otros.

Además, para sustituir a uno de los operadores en el mercado deben cumplirse los requisitos legales y satisfacer la tasa del Ayuntamiento por cambio de titularidad (1.562,23€ en concepto de transferencia de la licencia y 23,25€ en concepto de traspaso material del vehículo). Junto con esa tasa legal debe tenerse en cuenta que los operadores incumbentes comercializan la transmisión de su derecho cuando deciden cesar en su actividad. Aunque en los últimos años y como consecuencia de la crisis, parece existir una tendencia a la baja en el “precio privado” de venta de las licencias de taxi, según se deduce del análisis de algunas ofertas *on-line*, el precio de venta de una licencia de taxi con vehículo en Bilbao oscila entre 110.000€ y 180.000€, dependiendo de la antigüedad y la marca del vehículo<sup>24</sup>.

Ese elevado precio de transmisión de la licencia se ha creado como consecuencia del cierre de mercado provocado tanto por la regulación (que permite la transmisión privada de las licencias) como por la inacción de la administración (no ampliando el número de licencias).

---

<sup>24</sup> Pueden consultarse a modo de ejemplo los anuncios contenidos en varias páginas comerciales. Véase, MILANUNCIOS <http://www.milanuncios.com/licencia-de-taxi-en-vizcaya/> o SEGUNDA MANO [http://www.segundamano.es/anuncios-vizcaya/licencia-taxi.htm?ca=48\\_s&th=1](http://www.segundamano.es/anuncios-vizcaya/licencia-taxi.htm?ca=48_s&th=1)



Existen por tanto dos barreras de entrada en este mercado. La primera para nuevos operadores generada por la no apertura de nuevas licencias. La segunda, fáctica, generada por las circunstancias en que se produce la comercialización de los títulos administrativos habilitantes.

Debe concluirse por tanto que la amenaza de entrada de nuevos competidores es nula.

### **30. Amenaza de productos sustitutos.**

Como se ha mencionado previamente existen tres segmentos en el servicio de taxi. Dos de ellos, denominados del “street taxi” (contratación por la vía pública o en una parada) y el segmento de la reserva previa.

Una de las alternativas que podría plantearse a este servicio sería la integrada por los transportes colectivos (autobús, el metro o el tranvía). Estos medios de transporte han tenido un desarrollo muy importante en las últimas décadas en el área metropolitana de Bilbao. Estos medios de transporte pueden generar ventajas para el usuario (fundamentalmente la existencia de tarifas sustancialmente más baratas). Sin embargo no satisfacen necesidades relevantes que pueden llevar al cliente a elegir el servicio de taxi: el traslado a un punto concreto, el servicio nocturno por motivos de seguridad, mayor comodidad para grupos de movilidad reducida como ancianos o discapacitados, urgencia, inclemencias del tiempo, enfermos, visitantes de la ciudad etc. Se considera por tanto que el grado de sustituibilidad con respecto al taxi en sus tres segmentos es bajo.

Otra alternativa podría ser en algunos casos el uso del turismo particular. Sin embargo esta opción resulta cada vez más dificultosa en la ciudad (aparcamiento, OTA...) y está desincentivada por la Administración por diversos motivos. Por ello la amenaza que implica para el taxi es también muy reducida.

El servicio de arrendamiento de vehículo con conductor podría constituir una alternativa si bien únicamente, teniendo en cuenta la normativa vigente, para el segmento de servicio que exige reserva previa<sup>25</sup>. El servicio prestado por un vehículo con conductor es teóricamente sustitutivo del taxi desde el punto de vista de la

---

<sup>25</sup> El servicio de alquiler de vehículos con conductor debe ser contratado previamente en las oficinas que la empresa arrendadora tenga en el municipio donde esté domiciliada la correspondiente autorización. En ningún caso podrán los correspondientes vehículos aguardar o circular por las vías públicas en busca de clientes, ni realizar la recogida de los que no hayan contratado previamente el servicio.



demanda puesto que ambos ofrecen servicios similares, especialmente en el caso de los trayectos interurbanos en el que la negociación de la tarifa con el taxista es posible.

No obstante, esta amenaza queda prácticamente anulada porque el servicio de arrendamiento de vehículos con conductor está sometido a una regulación extraordinariamente restrictiva por parte de la Administración. Así el número máximo de autorizaciones concedidas de ámbito estatal no puede superar el 2% de autorizaciones concedidas para el servicio de taxi en cada Territorio Histórico<sup>26</sup>. Además en ningún caso podrá superar el límite de 27 para el Territorio Histórico de Bizkaia. En concreto el número de autorizaciones concedidas por la Diputación Foral de Bizkaia es de 23<sup>27</sup>.

En conclusión, la amenaza de servicios sustitutivos en el sector del taxi resulta inexistente.

### **31. Poder de negociación de los proveedores.**

En este punto se analizan los principales elementos necesarios para la prestación del servicio y la capacidad que tiene el taxista con relación a sus “proveedores”<sup>28</sup>.

El primer elemento necesario para entrar en el mercado del taxi es la licencia. Debido a la existencia de número limitado de licencias y al hecho de que no se otorguen nuevas desde los años 70, tan solo se puede acceder a una licencia en caso de cese de actividad en los supuestos recogidos en la Ley. Por tanto aunque la licencia la otorga el Ayuntamiento, se permite la transmisión del derecho entre particulares<sup>29</sup>. El número de “proveedores” es muy limitado y en consecuencia tienen capacidad para fijar un precio elevado.

Si se analiza la estructura de costos del sector del taxi, los costos fijos suponen aproximadamente el 70% del total y vienen determinados fundamentalmente por la

---

<sup>26</sup> Véase el artículo 6 de la 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.

<sup>27</sup> Fuente: Ministerio de Fomento. 20-08-2013.

<sup>28</sup> Este es un grave problema para los nuevos operadores del sector ya que puede provocar que entren en la profesión con una presión financiera que no se corresponda con la rentabilidad posible de la actividad.

<sup>29</sup> Aunque la norma establece el carácter intrasmisible de las licencias, las excepciones a este principio son tan amplias que se han convertido de hecho en el régimen ordinario.



seguridad social, servicios exteriores (garaje, seguros vehículos, seguros personales, cuotas..), los impuestos y los gastos de amortización. El combustible y los gastos de mantenimiento del vehículo componen los costos variables, el 30% del total.

En cuanto al principal componente de los costos variables -el combustible- su precio viene fijado para el operador y éste no tiene ninguna capacidad para incidir en el mismo, por tanto el taxista se enfrenta a un proveedor con un alto poder de negociación<sup>30</sup>.

Si dejamos de lado los gastos de explotación en servicios exteriores, la compra del vehículo es el componente más importante de los costes fijos. La capacidad de negociación en la compra del vehículo afectará a uno de los costos fijos a los que tiene que hacer frente el taxista independientemente de su nivel de actividad, la amortización del vehículo. A este respecto cabe señalar que existe una amplia gama de marcas en el mercado por lo que el operador de taxi puede comparar y negociar en libertad con los proveedores de vehículos. La tendencia de los taxistas a sustituir sus vehículos es elevada y no existen costos de cambio de proveedor o marca, además de que la información sobre los vehículos y las diferencias entre los modelos y marcas es fácilmente accesible. Por tanto, se puede considerar que no se enfrenta a un proveedor con alto poder de negociación.

Esta fuerza hace referencia a la capacidad de negociación con que cuentan los proveedores en la que influyen, además de la cantidad de proveedores que existen, el costo de cambio de proveedor o el número de productos sustitutos disponibles en el mercado.

### **32. Poder de negociación de los clientes.**

El poder de negociación de los usuarios es diferente en cada segmento de mercado:

-En el primer segmento de mercado (vehículos que circulan por la vía pública), el usuario tiene una incertidumbre respecto al tiempo de espera para encontrar un taxi y la tarifa está fijada por lo que no hay posibilidad de negociar el precio. Por ello la capacidad de elección del usuario se ve muy limitada y muy posiblemente optará por coger el primer taxi disponible sin fijarse en las prestaciones del mismo<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> El combustible supone aproximadamente el 20% de los costos totales y aumenta en la medida que crece la actividad y los ingresos.

<sup>31</sup> Se podría negociar el precio en los trayectos interurbanos aunque la ley no la facilita en los dos primeros segmentos del mercado en el que la necesidad del servicio es inmediata.



-En el segundo segmento de mercado (vehículos estacionados en paradas), la Ordenanza Municipal del taxi del Ayuntamiento de Bilbao obliga a que se contrate el primer vehículo de la fila, salvo que los taxistas presentes acuerden otra cosa. Por tanto, tampoco el cliente tiene poder de negociación, ni en cuanto a la elección de las prestaciones del taxi ni en cuanto al precio.

-En el tercer segmento de mercado (reserva previa), los clientes se encuentran en mejor posición para negociar pues pueden determinar la existencia de ciertas prestaciones en el vehículo que va a prestar el servicio (capacidad, silla para niños, etc.). Cabría incluso pactar el precio aunque solo en trayectos interurbanos.

Sin embargo, los usuarios tienen una generalizada falta de información respecto de las prestaciones diferenciales que existen entre los distintos vehículos y sus posibilidades de elección. Además el precio viene fijado por la administración independientemente de las prestaciones del vehículo. Por ello incluso en la reserva previa la capacidad de elección del cliente es muy limitada.

Por tanto, la inexistencia de incentivo de los taxistas a competir (analizado en el primer punto) y a la asimetría de información existente lleva a concluir que la capacidad de negociación del cliente es prácticamente inexistente.

**33.** En conclusión, nos encontramos ante un mercado, el del servicio del taxi de Bilbao, con unas barreras de entrada muy altas, en el que los operadores presentes tienen un gran poder de mercado debido al cierre provocado por un sistema de licencias cerrado y en el que los incentivos para competir son muy reducidos.

Además, la amenaza de entrada de productos sustitutivos es inapreciable en la práctica y el poder de negociación de los clientes y su capacidad de elección son prácticamente nulos.

## **VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA**

**34.** Como primera apreciación debemos señalar que no se cuestionan las competencias que ostenta el Ayuntamiento de Bilbao sobre la regulación de la materia horaria en tanto que pudiera considerarse condición de prestación del servicio. Sin embargo, al hacer uso de las competencias reguladoras que el ordenamiento le otorga, debe respetar los principios de buena regulación antes mencionados y justificar la existencia de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia,





accesibilidad, simplicidad y eficacia en aras de garantizar la consecución del interés público.

## **1. Regulación del tiempo máximo de prestación del servicio por los operadores.**

**35.** El artículo 3.3 de la Ley 2/2000, de 29 de junio, determina cuáles son las competencias que corresponden a los Ayuntamientos dentro del ámbito del transporte urbano y en concreto establece:

“el otorgamiento y anulación de licencias de transporte; la planificación, la inspección y sanción de los servicios; la fijación de tarifas, con sujeción a lo dispuesto en la legislación sobre control de precios, y la acreditación, en su caso, de la aptitud de los conductores. Además, según añade el segundo párrafo, también les corresponde la elaboración y aprobación de las correspondientes ordenanzas municipales reguladoras de la prestación del servicio, con sujeción a lo dispuesto en esta Ley y sus normas de desarrollo”.

El Capítulo IV de la Ley 2/2000, de 29 de junio, regula las Condiciones de la Prestación del Servicio y su artículo 11.4 estipula que *“La prestación del servicio se realizará cumpliendo el régimen de horarios, turnos, vacaciones y periodos de interrupción que puedan establecerse normativamente”*.

El artículo 26.2 letra e) recoge como infracción grave el incumplimiento de los servicios obligatorios y del régimen de coordinación de horarios y descansos establecidos en su caso por la Administración.

**36.** El Decreto 243/2002, de 15 de octubre, por su parte, aborda en su artículo 41 las cuestiones referidas a horarios y calendarios de prestación de servicios y, en su apartado 1, dispone que:

“Para la debida coordinación del servicio, los Ayuntamientos podrán regular en su término municipal, con sujeción a la legislación laboral y de seguridad social aplicables y oídas las asociaciones representativas del sector de vehículos de turismo con implantación en su territorio, el régimen de horarios, calendarios, descansos y vacaciones anuales de titulares de las licencias, procurando que exista continuidad en la prestación de aquel.”

**37.** Respecto a la materia que nos ocupa -régimen de horarios máximos- ni la Ley 2/2000, de 29 de junio, ni su norma de desarrollo, el Decreto 243/2002, de 15 de



octubre, establecen *a priori* limitación alguna, por lo que en defecto de regulación expresa a través de una Ordenanza municipal no existiría restricción en el número de horas al día en que el operador pudiera prestar sus servicios.

El Ayuntamiento de Bilbao, al amparo de sus competencias, regula el “*control horario*”, en el artículo 33 de la Ordenanza cuya modificación se ha sometido a la consideración de esta AVC.

## **2. La necesaria libertad de decisión en la prestación del servicio por parte de los operadores.**

**38.** Tal como veíamos antes la Ordenanza contiene un epígrafe dentro del artículo 33 que se denomina “De la jornada laboral”. Varias veces en ese precepto se hace referencia al mismo término. La primera precisión que debemos realizar es que los taxistas son profesionales autónomos que prestan un servicio y respecto de los cuales no existe jornada laboral en sentido estricto.

**39.** Tal y como señalábamos previamente, nos encontramos ante un mercado en el que el grado de competencia entre operadores es muy reducido. Esta circunstancia genera un riesgo de prácticas llevadas a cabo por los operadores tendentes a adoptar acuerdos de reparto de los mercados o de limitaciones de la oferta en la prestación del servicio que podrían, dependiendo de las circunstancias, resultar contrarios al interés de los usuarios y al interés general.

La propuesta de modificación de la Ordenanza que motiva la realización de este informe ha sido cursada a petición, precisamente, de las dos principales asociaciones que integran a los taxistas que operan en Bilbao (la Asociación de Radio Taxi de Bilbao y la Asociación de Radio-Taxi de Vizcaya).

Del expediente remitido por el Ayuntamiento se deriva que no todos los miembros de esas dos asociaciones están de acuerdo con la solicitud de modificación normativa. De hecho en las asociaciones que trasladan la solicitud al Ayuntamiento se han realizado votaciones en las que no asisten todos los asociados y además existen relevantes porcentajes de votos en contra como puede verse a continuación.



Asociación	Contenido de la votación	Asistentes	Votos en contra
<b>Radio Taxi Bilbao</b>	Reducción del tiempo máximo de prestación del servicio a 10 horas en los días laborables	106/550	23% de los votos en contra
	Reducción del tiempo máximo de prestación del servicio a 10 horas en fin de semana	169/550	24% de los votos en contra
<b>Radio Taxi Vizcaya</b>	Reducción del tiempo máximo de prestación del servicio todos los días	110/179	49% de los votos en contra.

En el expediente que nos ocupa parece que lo que se pretende es que la Administración competente en la materia (el Ayuntamiento de Bilbao) dé amparo normativo a una pretensión de “autoregulación” del sector. Así, las dos asociaciones referidas habrían llegado a un acuerdo para solicitar un cambio en uno de los aspectos del ejercicio de la profesión. Esta modificación podría considerarse restrictiva de la competencia por los factores que comentaremos a continuación (artículo 1.1 Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia).

Se pretendería por esta vía limitar la prestación del servicio (incluso respecto de los agentes que hubiesen votado en contra del mismo y el resto de asociaciones a las que no se ha consultado) dando apariencia de legalidad y carácter obligatorio a una práctica que podría ser constitutiva de infracción.

### **3. Efectos sobre la competencia, justificación y alternativas a la modificación propuesta.**

**40.** En los siguientes apartados procedemos a identificar los posibles efectos negativos que sobre la competencia pudiera ocasionar la modificación propuesta; la justificación o necesidad de la medida y, en su caso, la existencia de alternativas menos restrictivas a la competencia que sirvan al mismo objetivo.

#### **A. Efectos de la modificación propuesta en la competencia.**

**41.** Según estudios realizados por diferentes organismos, la restricción normativa en el número de operadores de un mercado genera serias disfunciones en la competencia



en el mismo y los efectos se ven agravados en los casos en los que el número se mantiene invariado durante largos periodos de tiempo<sup>32</sup>.

A continuación, pasamos a identificar los posibles efectos negativos sobre la competencia de la modificación normativa propuesta partiendo del contexto jurídico económico del que partimos.

**42. Disminución de la oferta.** Si se reduce el tiempo máximo en que los taxistas pueden prestar el servicio, se estaría limitando por una parte la libertad de cada profesional autónomo y se le estaría impidiendo prestar el servicio por un período superior a 10 horas cada 24 tal como hacen en la actualidad.

El expediente remitido por el Ayuntamiento de Bilbao no incorpora ningún análisis o estudio en orden a cuantificar los efectos que la modificación tendría sobre la oferta disponible.

Sin embargo existen datos hechos públicos por las propias asociaciones de taxistas que sirven para ilustrar el efecto directo que la propuesta acarrearía en la disminución de la oferta de taxis trabajando. Según palabras del presidente de una de las asociaciones, los taxistas de Bilbao pasarían de poder prestar el servicio durante un máximo de 48 a 72 horas por semana a poder hacerlo durante un máximo de 40 a 60 horas<sup>33</sup>. Por ello estima que *“habrá un taxi menos por parada por término medio”*.<sup>34</sup> Así, según fuentes del propio sector una de las consecuencias inmediatas será la reducción del número de taxis en servicio.

En la misma línea, esta Autoridad ha realizado un ejercicio de estimación cuantitativa de los efectos de la medida propuesta por el Ayuntamiento. El objetivo es medir el

---

<sup>32</sup> Resultan dignos de destacar por la relevancia de las organizaciones que los emiten y lo contundente de sus conclusiones los siguientes: ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), “Taxi Services: Competition and Regulation” en Policy roundtables OECD, 2007, en <http://www.oecd.org/regreform/sectors/41472612.pdf>; el informe emitido por la OFFICE OF FAIR TRADING (OFT) “The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK”, 2003 en [http://www.offt.gov.uk/shared\\_offt/reports/comp\\_policy/oft676.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/comp_policy/oft676.pdf) ; o el emitido por la AUTORIDAD CATALANA DE LA COMPETENCIA “Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulador del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor”, 2012, en [http://www20.gencat.cat/docs/economia/80\\_ACCO/Documents/Arxius/Actuacions/Reflexiones%20Taxi\\_VTC\\_ESP.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/economia/80_ACCO/Documents/Arxius/Actuacions/Reflexiones%20Taxi_VTC_ESP.pdf)

<sup>33</sup> En función de si trabajan o no en fin de semana, pues descansan obligatoriamente un día laborable a la semana y la mitad de los sábados y domingos.

<sup>34</sup> Noticia publicada en el diario “El Correo” en fecha 2 de marzo de 2013 y que lleva como encabezado “Los taxistas de Bilbao reducirán la jornada a diez horas para repartir el trabajo”.



impacto de la propuesta en la oferta de taxis. Para ello se han comparado dos escenarios.

En el primer escenario de prestación del servicio en un máximo de 12 horas, se parte de los supuestos de que se establecen dos turnos con idéntico número de taxistas en cada uno de ellos y de que todos prestan el servicio durante todas las horas permitidas por la ley<sup>35</sup>. En este caso el número de taxis en la calle sería de 294/295 de lunes a viernes y de 192/193 el fin de semana.

En el segundo escenario, en el que se establece el máximo de 10 horas, partimos de los mismos supuestos: por un lado, presta el servicio el mismo número de taxistas en cada turno y por otro, todos prestan el servicio durante las 10 horas permitidas. En este caso, habría que establecer al menos 3 turnos de trabajo para dar servicio las 24 horas del día<sup>36</sup>.

Así, si se establecieran 3 turnos de 8 horas trabajarían 196 taxistas de lunes a viernes y 129 los fines de semana. Las dos horas restantes que podría prestar el servicio cada taxista, hasta el máximo de 10, se repartirían en 12 turnos de dos horas lo que sumaría 49 taxistas más en días laborables, es decir 245 y 32 más en días festivos, es decir 161.

La comparativa entre los dos escenarios se refleja en la siguiente tabla:

Día de la semana	Nº taxis total por cada 24 horas	Nº taxis total por turno	
		Servicio máximo 12 horas	Servicio máximo 10 horas
<b>Lunes a Viernes</b>	589/590	294/295	245/247
<b>Sábado y Domingo</b>	387	193,5	161/162

Según esta estimación en días laborables, considerando que todos los taxis prestan el servicio durante el máximo de horas posible, habría aproximadamente 50 taxis menos en activo en cada momento, mientras que en días festivos la oferta se reduciría en aproximadamente 30 taxis.

<sup>35</sup> Se utiliza esta hipótesis para poder realizar una comparación entre los dos escenarios aunque sería necesario conocer cómo se reparten los turnos en el sector para elaborar una estimación más ajustada a la realidad.

<sup>36</sup> Al igual que en el anterior supuesto el resultado dependerá de los turnos que se establezcan y del número de taxis que se asigne a cada uno.



La primera consecuencia directa del cambio normativo sería por tanto una disminución de la oferta de taxis disponibles. Ese efecto negativo se mitigaría en el caso de que paralelamente a esta medida se tramitara una ampliación equivalente del número de licencias. En otro caso, esta reducción supondría tan solo un perjuicio para los usuarios que verían mermadas sus opciones a la hora de seleccionar o encontrar un taxi.

**43.** La disminución de la oferta puede generar varias consecuencias negativas.

Se podría generar un aumento del tiempo de espera. Es previsible que la reducción en dos horas en el tiempo máximo en que los taxistas pueden prestar el servicio, lleve aparejada un aumento en el tiempo de espera para conseguir un taxi disponible. A menor número de taxistas en servicio más difícil será encontrar un taxi.

Se puede producir una reducción de la libertad de elección. El usuario, ante la reducción de la oferta disponible, se verá más inclinado a aceptar las condiciones que se le oferten, pese a que pueden no colmar sus expectativas.

**44. Descenso de rivalidad competitiva:** Hemos de recordar que las doce horas máximas establecidas en la Ordenanza constituyen el tiempo máximo en el que los taxistas tienen la posibilidad de prestar su servicio. En ningún caso existe obligación de prestar el servicio durante doce horas.

Así, si un conductor está dispuesto a prestar el servicio durante diez horas y otro durante doce, es lógico pensar que quien dedique más tiempo a prestar el servicio captará más clientes y realizará más servicios.

Si el Ayuntamiento llevara a cabo la modificación, estaría privando de libertad al taxista que esté dispuesto a competir por captar clientes durante dos horas por jornada. Debería quedar a la libre voluntad de los oferentes en el mercado la organización del servicio a prestar, cubiertas las exigencias de servicios obligatorios y la continuidad en el servicio que debería controlar el Ayuntamiento.

En definitiva, la medida reduciría todavía más los incentivos entre los taxistas para competir entre ellos.

**45. Tarifas más elevadas:** El precio del transporte viene determinado con carácter general por una tarifa prefijada por la administración competente.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.4 de la Ley 2/2000, de 29 de junio, "las tarifas deberán cubrir la totalidad de los costes reales en condiciones normales de



productividad y organización y permitirán una adecuada amortización y un razonable beneficio empresarial, así como una correcta prestación del servicio o realización de la actividad”. El apartado 5 continúa diciendo “las tarifas se fijarán por el órgano competente según lo dispuesto en el artículo 3, con audiencia de transportistas y usuarios, y serán revisadas periódicamente, teniéndose en cuenta las variaciones que hayan sufrido las partidas que integran la estructura de costes y supongan alteración significativa del equilibrio económico del servicio o actividad”.

En caso de aceptarse la pretensión de las dos asociaciones de taxistas de reducir el tiempo máximo en que tienen la posibilidad de prestar el servicio, éstos podrían a largo plazo utilizar el argumento de que la tarifa en vigor no les permite un razonable beneficio empresarial. Basándose en este argumento podrían solicitar un aumento de las tarifas.

## **B. Justificación de la medida.**

**46.** Para plantearnos la posible justificación de la propuesta realizada, seguiremos las directrices de buena regulación recogidas en la Ley de Economía Sostenible y previamente comentadas. Dado que los principios de seguridad jurídica y simplicidad no plantean especiales problemas en esta propuesta, prestaremos atención a los siguientes.

**47.** Uno de los primeros principios que deben analizarse es el de **necesidad**. Es decir, la iniciativa debe estar justificada por una razón de interés general.

La justificación presentada a esta AVC por el Ayuntamiento para proponer el cambio normativo parte de las solicitudes de modificación realizadas por las dos asociaciones más representativas del sector. En las instancias presentadas por las asociaciones para solicitar la modificación no se recogen justificaciones para la adopción de esta medida.

Sin embargo, la Asociación de Radio Taxi de Bilbao realiza una solicitud complementaria que se incluye en el mismo expediente y en que se afirma que se pretende “*que la jornada laboral empiece y finalice a las 22:00 horas en vez de a las 00:00 horas para conciliar la vida familiar con la vida laboral y para dar un mejor servicio de taxi*”.

El expediente administrativo no incluye ninguna memoria justificativa de la propuesta realizada por el Ayuntamiento. Resulta además de especial interés el informe-



propuesta que la Subárea Jurídico Administrativa eleva al Concejal Delegado del Área de Circulación y Transportes. Afirma este informe que la Ordenanza no es una norma pétrea y está sujeta a revisión para adecuarla a la realidad laboral y social. Sin embargo, respecto al actual artículo 33.1 de la Ordenanza en su versión vigente previa la modificación dice textualmente:

“Esta regulación ha resultado eficaz para un **racional reparto de la demanda** y –lo que es más importante- para garantizar la **seguridad de los usuarios**, al permitir al Ayuntamiento un control de las horas de trabajo, de modo que la jornada laboral -como ocurre en otros ámbitos del transporte- no exceda de lo razonable para asegurar el correcto desempeño del servicio.”

Según el servicio jurídico del Ayuntamiento los fines de la norma serían por tanto el racional reparto de la demanda y garantizar la seguridad de los usuarios. Ambos estarían adecuadamente cumplidos con la norma vigente sin necesidad llevar a cabo la de modificación propuesta.

No consta por tanto que el Ayuntamiento se hubiera planteado la modificación de la normativa antes de la solicitud de una parte de los profesionales, ni consta que se hayan generado problemas respecto de los fines pretendidos, especialmente respecto de la seguridad de los usuarios ni la calidad del servicio prestado.

Si se pretendiera justificar la necesidad de la medida por la existencia de falta de demanda del servicio no debe olvidarse que, con la legislación vigente, el número de horas en que se puede prestar el servicio es máximo y no mínimo, por lo que las decisiones deben poder ser tomadas por cada oferente (taxista) de manera libre e independiente<sup>37</sup>.

Esta misma circunstancia implica que la justificación de la conciliación de la vida familiar y la profesional alegada por las asociaciones pierda su sentido, dado que cada operador debe poder decidir libremente las horas en que presta el servicio.

---

<sup>37</sup> Debe tenerse en cuenta el artículo 7 de la Orden de 11 de febrero de 2005, del Consejero de Transportes y Obras Públicas, según el cual:

“En los municipios que dispongan de un número de licencias igual o superior a cinco se deberá asegurar que, como mínimo, el 20% de las licencias se encuentren en todo momento en situación e servicio, en orden a procurar la continuidad en la prestación del servicio.

Adicionalmente, el artículo 25 de la Ordenanza municipal del taxi de Bilbao, en relación con las paradas establece que: 1. Todos los titulares de licencias están obligados a acudir diariamente a las paradas, salvo los días de descanso, vacaciones, o exista justa causa para ello, acreditada en la forma que se exija.

2. Las paradas deberán estar debidamente atendida.”





Para considerar necesaria la medida, habría que acreditar el objetivo de interés general que pretende. Partiendo de la base de que los estándares de seguridad están garantizados con la normativa actual (vigente desde hace 9 años) y habiendo descartado el resto de motivos alegados, solo se plantearía el objetivo del “racional reparto de la demanda”.

No debe olvidarse la redacción del artículo 1.1 de la LDC cuando establece que “Se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en”, entre otros “la limitación o el control de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones”, “el reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento” y la “fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio”.

En un mercado cerrado a nuevas licencias desde el año 1978, el reparto de la demanda en nada beneficiaría a los consumidores y usuarios de este medio de transporte y por tanto no queda justificada la necesidad de la medida propuesta.

**48.** El principio de **proporcionalidad** implica que la iniciativa normativa que se proponga será el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.

Los objetivos que hemos identificado en las justificaciones que pueden acompañar a la norma serían en primer lugar el de seguridad y calidad en el servicio y en segundo lugar el de conciliación de la vida familiar. En ambos supuestos, puede considerarse que la propuesta resulta claramente desproporcionada a esos objetivos e incluso cabría plantear que con la normativa vigente no se habían puesto en cuestión.

Respecto del “reparto” racional de la demanda, debe concluirse que resulta contrario a la normativa de competencia por lo cual no procede analizar su proporcionalidad.

Si el objetivo de la propuesta fuera paliar los efectos que la actual crisis económica está teniendo en sector, debería realizarse una reflexión partiendo de la premisa de la protección del interés general.

En este sentido un reparto del mercado existente no puede ser la solución. Por el contrario, deberían plantearse medidas tendentes a incentivar la competencia entre los oferentes y la propia demanda del servicio.



**49.** El principio de **transparencia** exige que los objetivos de la regulación y su justificación estén claramente definidos. Por su parte, el principio de **eficacia** implica que la iniciativa normativa deba partir de una identificación clara de los fines perseguidos, estableciendo unos objetivos directos y evitando cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales.

Tal como acabamos de analizar, los objetivos de esta norma no están recogidos ni en el propio texto de la norma ni en el expediente administrativo. La mera solicitud por parte de los oferentes del servicio sin tener en cuenta los intereses de los demandantes ni el interés público, no puede resultar suficiente.

**50.** El principio de **accesibilidad** exige a las administraciones que establezcan mecanismos de consulta con los agentes implicados en el proceso de elaboración de una normativa. Ello supone la necesidad de dar audiencia en el proceso normativo a todos los agentes en un sector, tanto a los oferentes de un servicio como a los demandantes del mismo. De otro modo se corre el riesgo de que en la decisión que inspira la regulación prevalezcan los intereses de un colectivo respecto de los del resto de afectados. Estaríamos ante la conducta conocida como “captura del regulador”. Aunque el Decreto 243/2002 respecto al régimen de horarios señala que para la debida coordinación del servicio los Ayuntamientos podrán regular los horarios “*oídas las asociaciones representativas del sector de vehículos de turismo*” el Ayuntamiento debe tomar en consideración los intereses del resto de agentes en el mercado y hacer prevalecer el que se considere más favorable a la consecución del interés público.

Por ello se valora muy positivamente la propuesta del servicio jurídico del Ayuntamiento de oír a la Federación de Consumidores y Usuarios de Euskadi y a la AVC, en tanto que garante de la libre competencia en los mercados. Podría sin embargo resultar también conveniente realizar consultas con el resto de operadores y con los posibles competidores del servicio de taxis (por ejemplo a los prestadores del servicio de arrendamiento de vehículo con conductor).

## VII. CONCLUSIÓN.

**PRIMERA.-** La propuesta de modificación trae exclusivamente causa de la solicitud de una parte de los prestadores del servicio de taxi y la intervención del consistorio debe procurar la búsqueda de la eficiencia en el servicio y la protección del interés general



teniendo en cuenta la efectiva protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

**SEGUNDA.-** Las medidas regulatorias que se adopten deberán regirse por los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión de la competencia.

**TERCERA.-** Aunque los objetivos pretendidos por la propuesta de cambio normativo no están explicitados, la conciliación familiar; la seguridad y calidad en el servicio; el reparto racional de la demanda, o la reacción del sector ante la actual situación de crisis económica se vislumbran como los más plausibles.

Partiendo de esos objetivos, la modificación normativa planteada no puede considerarse necesaria, ni proporcional a los fines que se plantean y genera una distorsión en la competencia en un mercado cerrado y con elevadas restricciones normativas.

En lugar de optar por medidas que supongan un incremento de la demanda e incentiven la competencia, la propuesta implicaría una reducción pactada de la oferta del servicio que no entrañaría ninguna eficiencia ni beneficio para los consumidores ni para el interés general.

**CUARTA.-** Por cuanto antecede, este CVC emite su **informe contrario** a la modificación del artículo 33.1 de la Ordenanza Municipal del Taxi de Bilbao, de 26 de febrero de 2004 en el sentido propuesto.

En Bilbao a 15 de octubre de 2013.

**PRESIDENTE**  
**MARIA PILAR CANEDO ARRILLAGA**

**SECRETARIO**  
**IBON ALVAREZ CASADO**

**VOCAL**  
**NATIVIDAD GOÑI URRIZA**

**VOCAL**  
**RAFAEL ITURRIAGA NIEVA**