



Lehiaren
Euskal Agintaritza

Autoridad Vasca
de la Competencia

INFORME SOBRE LA GRATUIDAD DE DETERMINADOS APARCAMIENTOS PÚBLICOS DE ROTACIÓN EN VITORIA

Proyecto AVC Nº 96 -PROM- (2017)

Sumario:

I. Objeto del informe	1
II. Posible afectación a la competencia	3
1. Descripción del mercado	3
2. Análisis de la intervención del Ayuntamiento	9
A. Medida adoptada en el Mercado Medieval	10
B Medida adoptada en la Campaña de Navidad	11
a. Objetivo de dinamización del comercio	11
b. Potenciación de la utilización del Iradier el resto del año	13
III. Conclusiones	13

Pleno

Dña. María Pilar Canedo Arrillaga, Presidente

Dña. Natividad Goñi Urriza, Vocal

D. Rafael Iturriaga Nieva, Vocal

Secretario: D. Alfonso Gómez Fernández

El Pleno del Consejo Vasco de la competencia (CVC), en su reunión del 9 de marzo de 2017, con la composición ya indicada, ha decidido emitir el presente informe en relación con la consulta formulada por el Sindicato Empresarial Alavés.

I. Objeto del informe

1. El Sindicato Empresarial Alavés (SEA-Empresarios Alaveses) formuló una consulta a la Autoridad Vasca de la Competencia (AVC) sobre la posible compatibilidad con la competencia de la decisión del Ayuntamiento de Vitoria (Ayuntamiento) de ofrecer a los usuarios la estancia gratuita en fechas



concretas tan solo en determinados aparcamientos del Ensanche y del Casco Viejo de Vitoria¹.

2. El Ayuntamiento, a solicitud de la asociación *Gasteiz On*, ha puesto a disposición de cualquier usuario, con carácter gratuito, plazas del aparcamiento de rotación del **Iradier Arena** durante los siguientes días de los meses de diciembre y enero de los años 2013, 2014, 2015 y 2016².

La asociación *Gasteiz On* es una asociación que agrupa a comerciantes, hosteleros y empresas de servicios del centro urbano de Vitoria que tiene como objetivo “defender los legítimos intereses del sector, contribuir a renovar y mejorar el tejido comercial de la ciudad, dotar a los asociados de herramientas para competir y, por supuesto, hacer ciudad³”.

	Campaña	Fechas	Beneficiarios
Iradier Arena	Navidad 2013-2014	21 y 23 de diciembre de 2013 3 y 4 de enero de 2014	Cualquier usuario
	Navidad 2014-2015	20, 22, 23 y 24 de diciembre de 2014 2, 3 y 5 de enero de 2015	
	Navidad 2015-2016	19 a 24 de diciembre de 2015	
		2, 4 y 5 de enero 2016	

Fuente: Ayuntamiento de Vitoria, empresas explotadoras. Elaboración propia.

3. El Ayuntamiento ha puesto a disposición de los vecinos del Casco Viejo con tarjeta de OTA, con carácter gratuito, plazas del aparcamiento de rotación del **Artium** con ocasión de la celebración del Mercado Medieval los años 2014, 2015 y 2016. Los beneficiarios de la medida no podrían aparcar en el espacio público utilizado por el Mercado Medieval.

	Campaña	Fechas	Beneficiarios
Artium	Mercado Medieval 2014	26-28 de septiembre de 2014	Vecinos del Casco Viejo con tarjeta de OTA
	Mercado Medieval 2015	25-27 de septiembre de 2015	
	Mercado Medieval 2016	23-25 de septiembre de 2016	

Fuente: Ayuntamiento de Vitoria, empresas explotadoras. Elaboración propia.

4. El Departamento de Promoción Económica del Ayuntamiento ha abonado a Transportes Urbanos de Vitoria, S.A. (TUVISA) -medio propio del Ayuntamiento que gestiona directamente ambos parkings- las estancias de los ciudadanos en dichos aparcamientos de rotación.

¹ El Ensanche a efectos de este informe abarca los barrios del Ensanche y Desamparadas donde se concentra gran parte de la trama central urbana con predominancia de las actividades de servicios, en especial, la comercial. Ver mapa en url: <http://www.gasteizhoy.com/wp-content/uploads/2014/03/Barrios-de-Vitoria.jpg>.

² Véase AYUNTAMIENTO DE VITORIA. Acta de la sesión ordinaria de la Comisión de Promoción del Empleo, Desarrollo Económico Sostenible y Sociedades Públicas de 12 de enero de 2015. Asunto nº 2. Accesible en <http://www.Vitoria.org/wb004/docs/es/Acta-5352.pdf>.

³ GASTEIZ ON, *Tu comercio amigo*. <http://www.gasteizon.com/es/html/3/896.shtml>



Aparcamiento	Fecha	Cuantía en € ⁴
Iradier Arena	2015-2016	6.165
	2014-2015	4.795
	2013-2014	--
Artium	2015	519,85
	2014	757

5. El presente informe se emite por la AVC como órgano consultivo sobre cuestiones relativas a la libre competencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.5 de la Ley de la Autoridad Vasca de la Competencia⁵.

Asimismo, se emite en ejercicio de la competencia que ostenta la AVC de dirigir propuestas a las administraciones públicas tendentes a mantener la competencia en los mercados (artículo 3.3.d de la Ley de este organismo).

6. Para realizar este informe la AVC ha solicitado información a las siguientes entidades:

- Ayuntamiento
- Transportes Urbanos de Vitoria, S.A. (TUVISA)
- Concesionarios privados de los aparcamientos públicos situados en los siguientes emplazamientos: Catedral Nueva, Juan de Ayala, Amárica y Plaza Santa Bárbara.
- Empresas explotadoras de aparcamientos privados Dendaraba y Francia IV.

II. Posible afectación a la competencia

1. Descripción del mercado

7. La consulta versa sobre los denominados **aparcamientos de rotación**. Se trata de aquellos en que una persona cede, como actividad mercantil, un espacio en un local o recinto del que es titular, para el estacionamiento de vehículos motor, con los deberes de vigilancia y custodia durante el tiempo de ocupación, a cambio de un precio determinado en función del tiempo de estacionamiento⁶.

⁴ Todos los precios incluidos en este informe son con IVA incluido salvo que expresamente se diga lo contrario.

⁵ Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia. BOPV nº 29, de 9 de febrero de 2012.

⁶ Ver artículo 1 de la Ley 40/2002, de 14 de noviembre, reguladora del contrato de aparcamiento de vehículos. BOE nº 274, de 15 de noviembre de 2002. Accesible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-22187>.



Puede ser de titularidad pública o privada. En el primer supuesto su gestión puede ser directa o indirecta. La gestión indirecta se realiza a través de la figura de las concesiones administrativas⁷.

Los principales clientes son automovilistas que desean aparcar su vehículo en un sitio próximo a su destino, independientemente de su titularidad y forma de gestión. La localización del aparcamiento y las actividades que se desarrollan en el área de influencia; la disponibilidad de plazas en el mismo y la facilidad de acceso pueden considerarse factores determinantes en la elección de aparcamiento por parte del usuario⁸.

8. En la zona central de **Vitoria** Existen aparcamientos de rotación subterráneos que son de pago las 24 horas⁹.

El Ayuntamiento es titular de seis de ellos. Dos son gestionados directamente a través de un medio propio y cuatro indirectamente a través de concesiones administrativas que tienen por objeto la construcción y la explotación del aparcamiento o simplemente su explotación¹⁰. Todos ellos abren 24 horas.

Aparcamiento	Propietario	Empresa explotadora	Explotación	Plazas
Artium	Ayuntamiento	TUVISA	Gestión directa	149
Catedral Nueva	Ayuntamiento	Estacionamientos urbanos el norte, S.A.-ESTURNOR	Concesión	353
Dendaraba	Privado	Parking Denda, S.A.	-	123
Francia IV	Privado	Pan IV, S.L.	-	115
Iradier Arena	Ayuntamiento	TUVISA	Gestión directa	298
Juan de Ayala	Ayuntamiento	Sarkis aparcamientos, S.L.	Concesión	232
América	Ayuntamiento	Indigo infra España, S.A. (antes vinci park, S.A.)	Concesión	224
Santa Bárbara	Ayuntamiento	Ipark estacionamientos y servicios de movilidad, S.A.	Concesión	613

Fuente: Ayuntamiento de Vitoria. Elaboración propia.

⁷ La alternativa al aparcamiento en rotación es el estacionamiento regulado en superficie –OTA en Vitoria– recogido en Ordenanza municipal: el conductor obtiene el derecho a aparcar en la vía pública por un periodo corto y limitado de tiempo sin que reciba servicio alguno de vigilancia o custodia a cambio de una tasa que solo se devenga durante determinadas horas de la jornada.

⁸ SERVICIO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA. *Informe del Servicio de Defensa de la Competencia* N-04061 Cintra/Eguisa, Madrid, 2004.

⁹ El aparcamiento Europa, de titularidad pública, se encuentra cerrado.

A efectos de seleccionar aparcamientos próximos a las zonas afectadas por la consulta se ha considerado el perímetro que abarcan las calles de Reyes Católicos por el Norte y Avenida de la Universidad por el Sur y las calles N-622 al Oeste y Madrid al Este.

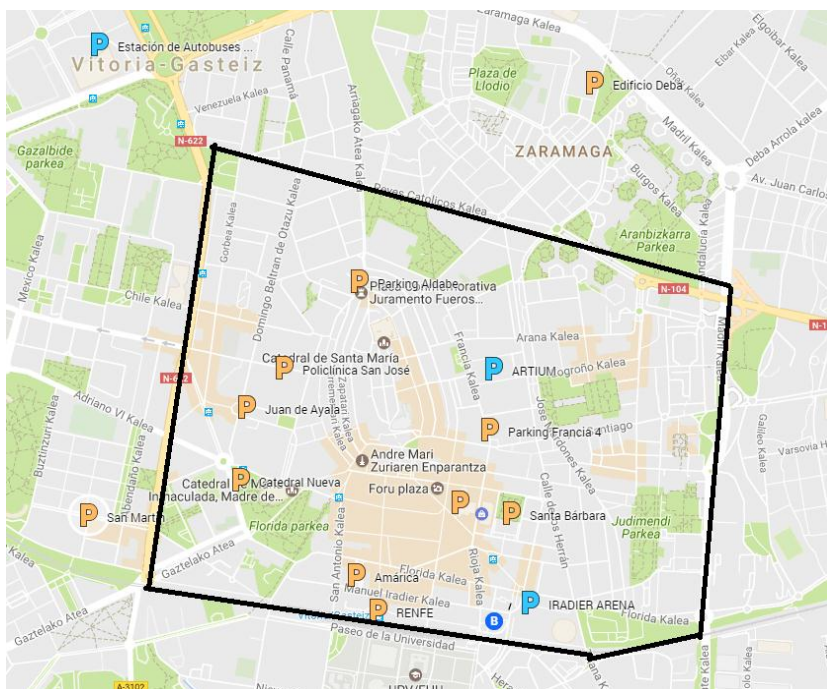
¹⁰ Ver artículo 85.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE nº 80, de 3 de abril de 1985. Texto consolidado <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-5392-consolidado.pdf>.



Además, existen los siguientes aparcamientos de rotación al aire libre.

Aparcamiento	Propietario	Empresa explotadora	Rég. explotación	Plazas	Horario
Aldabe	Ayuntamiento	Gestión indirecta (Asociación Alavesa de Autismo "Arazoak")	Convenio ¹¹	76	Ininterrumpido. De pago y vigilado: lunes a viernes de 8 a 22 horas y sábados de 8 a 14 ¹² .
Estación de tren	Ayuntamiento	Gestión indirecta (Asociación Alavesa de Autismo "Arazoak")	Convenio ¹³	45	Ininterrumpido. De pago y vigilado: lunes a viernes de 8 a 22 horas y sábados de 8 a 14.
Policlínica San José	Mutualia	Ipark estacionamientos y servicios de movilidad, S.A.	Contrato público ¹⁴	185	Lunes a domingo de 7.30 a 23.30

La ubicación de todos los afectados es la siguiente.



¹¹ En abril de 1992 el Ayuntamiento suscribió un Convenio con la asociación Arazoak a la que están encomendadas la vigilancia y el cobro de la estancia en estos parkings. Véase lo que al respecto se recoge en el documento SÍNDICO DEFENSOR VECINAL, *Gestión de los parkings de Aldabe y de RENFE*, N° Reg.: 1966/13 Vitoria, 22 de julio de 2015, Accesible en <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/17/72/61772.pdf>.

Considera que el servicio de vigilancia y control del estacionamiento en estos emplazamientos singulares podía ser gestionado por el Ayuntamiento de manera directa o indirecta, a través de un contrato de gestión de servicio público. Para ello, deberían seguirse los trámites y respetarse los principios establecidos por la normativa relativa a la contratación pública.

¹² El aparcamiento máximo es de 90 minutos.

¹³ Mismo régimen que el caso del parking Aldabe.

¹⁴ MUTUALIA *Memoria anual 2015*. Accesible en http://www.mutualia.es/opencms/export/shared/images/stories/pdf/Memoria_2015/memoria-Mutualia-2015.pdf



La explotación de aparcamientos de rotación constituye un mercado netamente local en el que los usuarios sólo consideran aquéllos que están en la zona a la que quieren acceder¹⁵.

El área de influencia de un aparcamiento en áreas como las afectadas por esta consulta se delimita por el trayecto que su usuario está dispuesto a recorrer a pie hasta su destino final. Se puede medir tanto en longitud (metros) como en tiempo (minutos)¹⁶.

9. La intervención del Ayuntamiento afecta a dos zonas diferentes de explotación de aparcamientos:

- el Casco Viejo y
- el Ensanche.

10. Dentro del área del Casco Viejo no existe ningún parking. Lo rodean el Parking Artium -público de gestión directa-, el Juan de Ayala -público concesionado-, el Francia IV -privado-, el de la Catedral -público concesionado-, el Dendaraba -privado-, el Aldabe -público gestionado por Arazoak-, el América -público concesionado-, el de la Policlínica -lpark- y el de la plaza Santa Bárbara -privado-.

Los residentes con tarjeta de OTA elegirían cualquiera de ellos dependiendo de la proximidad a su domicilio.

Durante el mercado medieval de los años 2014 y 2015, el Parking Artium ha sido utilizado por 74 y 64 vehículos, respectivamente.

11. En el caso del Ensanche, el potencial usuario del aparcamiento es cualquier ciudadano que quiere acceder de una manera cómoda a la zona. Se trata de favorecer la realización de compras y el consumo en los establecimientos de hostelería. Siguiendo el criterio previamente establecido,

¹⁵ SERVICIO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA. *Informe del Servicio de Defensa de la Competencia* N-04061 Cintra/Eguisa ... *Cit.* En el mismo se señala que cabría definir mercados geográficos zonales, determinados por un área circundante a cada aparcamiento que refleje una determinada distancia o tiempo que puede determinar sustituibilidad para el consumidor y COMISION NACIONAL DE LA COMPETENCIA. Resolución de 20 de enero de 2010, Ex. C-0201/09, INTERPARKING/METROPARK.

¹⁶ COMISION NACIONAL DE LA COMPETENCIA. Resolución de 20 de enero de 2010, Exp. C-0201/09, INTERPARKING/METROPARK contempla distancias (radios de isócrona) de 700 y 1.500 metros; Estas distancias pueden variar en función de la finalidad del desplazamiento Véase VICTORIA TRANSPORT POLICY INSTITUTE, *TDM Encyclopedia- Shared Parking Sharing Parking Facilities Among Multiple Users*. Accesible en: <http://www.vtpi.org/tdm/tm89.htm> que estima para la actividad comercial una distancia de 366 metros y para el uso residencial 244 metros.



los aparcamientos de influencia en esta zona serían el Iradier Arena -público y gestionado directamente-, Santa Bárbara -concesionado-, América -concesionado-, Francia IV -privado-, Catedral Nueva -concesionado-, Juan de Ayala -concesionado-, Artium -público y gestionado directamente- el Aldabe -público gestionado por Arazoak-, el de la Estación -público gestionado por Arazoak-, el de la Policlínica -lpark-, el de la plaza Santa Bárbara -privado- y Dendaraba -privado-.

12. El parking Iradier Arena y el Artium son gestionados directamente a través de Transportes Urbanos de Vitoria, S.A. (TUVISA), medio propio del Ayuntamiento. En la encomienda de gestión el Ayuntamiento impone a TUVISA el pago de un canon del 10% del beneficio real que se obtenga en cada aparcamiento. También se prevé la compensación por parte del Ayuntamiento a TUVISA por los déficits de explotación que se puedan producir. Las últimas cuentas anuales de TUVISA publicadas por el Ayuntamiento son de 2014¹⁷. En ellas se realiza un desglose de la explotación de ambos parkings. En el caso de Iradier se publican pérdidas de 7.095€. En el caso del Artium las pérdidas ascienden a 39.892 €.

Las empresas concesionarias deben pagar a la administración un canon anual determinado en cada contrato de concesión¹⁸.

Aparcamientos públicos de gestión indirecta				
	Canon			
	2013	2014	2015	2016
América	3% INGRESOS (SIN IVA)			
Catedral N	18.611,27 €	19.365,03 €	20.143,50 €	20.850,54 €
J. Ayala	14.801,21 € + 6% facturación 2013 (Sin IVA)	15.400,66 € + 6% facturación 2013 (Sin IVA)	16.019,76 € + 6% facturación 2014 (Sin IVA)	16.582,06 + 6% facturación 2015 (Sin IVA)
Sta. Bárbara*	750.000€	375.000€	918.947,36 €	912.514,73 €

*A partir del año 2014 el canon se determina para un periodo interanual que se inicia en junio de cada año. Fuente: Ayuntamiento de Vitoria.

ARAZOAK debe satisfacer al Ayuntamiento un canon del 5% de las tarifas cobradas a los usuarios.

¹⁷ TUVISA, *Cuentas anuales al 31 de diciembre de 2014 junto con el informe de gestión* Vitoria, 2015, Accesibles en <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/eu/46/96/64696.pdf>

¹⁸ TUVISA gestiona dos parkings más en Vitoria, el Molinuevo y el Zaldiarán. Ninguno de ellos ofrece plazas de aparcamiento en rotación y el segundo está, además, fuera del perímetro al que hemos restringido este análisis.

**13. Se recogen a continuación las tarifas que cobran los aparcamientos:**

Intervalo	Tarifas por minuto en € ¹⁹								
	TUVISA ²⁰		Concesión ²¹				Privados ²²		
	Iradier	Artium	Sta.Bárbara	J. Ayala	Catedral N	América	Denda	Francia	Policl.
1er min	0,5000	0,5400	0,7376	0,645777	0,6458	0,6757	0,5901	0,6100	0,0300
2-30 min	0,0175	0,0177	0,0284	0,0312	0,0312	0,0246	0,0240	0,0275	0,0300
31-60 min	0,0225	0,0177	0,0344	0,0312	0,0312	0,0246	0,0240	0,0275	0,0300
61-120 min	0,0225	0,0177	0,0339	0,0312	0,0312	0,0282	0,0240	0,0275	0,0275
121-180 min	0,0225	0,0177	0,0339	0,0312	0,0312	0,0246	0,0240	0,0275	0,0255
181-600 min	0,0225	0,0177	0,0339	0,0312	0,0312	0,0246	0,0240	0,0275	0,0255
+ 600 min	0,0225	0,0177	0,0339	0,0312	0,0312	0,0246	0,0240	0,0275	0,0255
Máximo día	12,7500	7,9500	19,0091	18,9000	18,9000	15,6500	15,8999		10
Tarifa por intervalo en €									
Intervalo	Aldabe		Renfe						
Hasta 30 minutos	0,7000 €		0,9000 €						
Hasta 60 minutos	1,4000 €		1,8000 €						
Hasta 90 minutos	2,1000 €		2,7000 €						

14. En Vitoria coexiste oferta pública y privada de aparcamientos de rotación.

El Ayuntamiento tiene la condición de operador económico por la gestión directa -a través de TUVISA- de dos aparcamientos.

Asimismo, el Ayuntamiento ejerce competencias sobre los estacionamientos y también de fomento de la actividad económica que pueden influir en el funcionamiento del mercado²³. Para el ejercicio de sus competencias puede desarrollar actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias²⁴.

Tal como se ha establecido en los párrafos 2 y 3 de este informe el Ayuntamiento ha ofrecido en dos periodos diferentes del año a lo largo de al menos tres años parking gratis a determinados usuarios sin que, en la respuesta a la pregunta realizada por la AVC, haya explicado la justificación de sus decisiones. El análisis de la AVC se ha realizado partiendo de los datos accesibles en la página web del Ayuntamiento.

¹⁹ Las tarifas se corresponden al 2º semestre de 2016. Fuente: Ayuntamiento de Vitoria; TUVISA, empresas explotadoras. Elaboración propia.

²⁰ El Ayuntamiento fija las tarifas que cobra a los usuarios.

²¹ Las tarifas que cobran las empresas concesionarias a los usuarios, actualizables anualmente, se rigen por cada contrato de concesión.

²² Los aparcamientos privados cobran a los usuarios el precio determinado libremente por las empresas que los gestionan.

²³ El Ayuntamiento ostenta competencias propias sobre tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad (artículo 25.2.g de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local).

²⁴ Ver artículo 86 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.



En respuesta a la consulta realizada por la AVC el Ayuntamiento tampoco ha señalado que haya abierto la medida más que a su medio propio.

En el ejercicio de sus competencias, cuando la administración adopte una medida, otorgando una posible ventaja a un operador económico, que sea susceptible de producir potenciales efectos en el mercado debería justificarse en alguna de estas razones:

- La existencia de fallos del mercado, es decir, situaciones donde el mercado deja de ser necesariamente el mecanismo óptimo para la asignación de los recursos, o
- la búsqueda de otros objetivos como una mejora de los resultados del mercado en términos de redistribución o la consecución de fines no económicos²⁵.

La intervención de la administración puede tener ventajas -beneficios que deberán ser cuantificados en términos económicos para compararlos con los costes- pero también inconvenientes y, para minimizar estos segundos, es necesario evaluar, *ex ante*, si la medida proyectada cumple los requisitos de necesidad; adecuación y mínima restricción competitiva, y proporcionalidad.

“Esta evaluación se fundamentaría en tres pasos:

1. Necesidad: la ayuda debe responder a un fallo de mercado o a un objetivo de interés común, como la redistribución o la consecución de otros objetivos no económicos. Para ello es fundamental una adecuada identificación del objetivo perseguido.
2. Adecuación y mínima restricción competitiva: la ayuda ha de ser la medida adecuada para hacer frente al fallo de mercado o para alcanzar el objetivo de interés común. Por tanto, es preciso sopesar otras formas alternativas de intervención pública u otros posibles diseños del propio instrumento de ayuda. Tampoco deberían obviarse las posibilidades que soluciones de mercado pueden ofrecer para mejorar el bienestar.
3. Proporcionalidad: la medida debe contener los elementos imprescindibles para conseguir el objetivo. Además, los beneficios de la ayuda deben superar sus costes potenciales sobre la competencia, pero también sobre la eficiencia y las arcas públicas²⁶.”

2. Análisis de la intervención del Ayuntamiento

15. Los aparcamientos gestionados por el Ayuntamiento concurren en el mercado con otros explotados por concesionarios privados, una asociación y empresas privadas: ESTURNOR (Catedral); Sarkis Aparcamientos, S.L. (Juan de Ayala); Indigo Infra España, S.A (América); Ipark Estacionamientos y Servicios de Movilidad S.A. (Santa Bárbara y Policlínica); PAN IV S.L. (Francia IV); Arazoak, (Aldabe y Estación), y Parking Denda, S.L. (Dendaraba).

²⁵ CNMC Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas. PRO/CNMC/001/16, Madrid, 2016. Accesible en <https://www.cnmc.es/file/107238/download>.

²⁶ CNMC Documento metodológico... cit.



El Ayuntamiento subvenciona a los usuarios para que aparquen gratuitamente sus vehículos -en determinadas fechas- tan solo en los aparcamientos gestionados por su medio propio TUVISA, que explota los aparcamientos y factura al Ayuntamiento las estancias de los usuarios²⁷. Al resto de operadores económicos no se les ha dado la oportunidad de participar en la medida.

Se produce por tanto un direccionamiento de la demanda por parte del Ayuntamiento a sus propios aparcamientos que se verán beneficiados de un incremento de la demanda de usuarios por la gratuidad del servicio.

El Ayuntamiento genera por tanto una diferencia de trato entre los operadores económicos intervinientes en el mercado y debe analizarse si la misma está justificada por ser necesaria para la consecución de un objetivo de interés público, proporcional y no discriminatoria.

No habiéndose revelado ningún fallo de mercado en la intervención del Ayuntamiento, debe identificarse el objetivo de interés común pretendido en cada uno de los dos casos²⁸.

A. Medida adoptada en el Mercado Medieval

16. Durante el mercado medieval los vecinos del Casco Viejo que han pagado la tarjeta de OTA tienen imposibilidad de estacionar en la vía pública. Por ello el Ayuntamiento decide compensarles permitiendo su aparcamiento gratuito en un Parking²⁹.

²⁷ Ver el concepto de subvención en el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. BOE nº 276, de 18 de noviembre de 2003. <http://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-20977-consolidado.pdf>.

²⁸ Véase sobre la aplicación de estos criterios AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA. *Recomendación a la Diputación Foral de Bizkaia, en relación a la subvención otorgada por la campaña del Bonodenda*. Bilbao, 2014. Accesible en http://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/informes/es_informes/RECOMENDACIONES%20BONODENDA%2014%20DE%20ABRIL%20DE%202014.pdf y AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA. *Informe sobre la concurrencia a concursos públicos de Euskotren en competencia con empresas privadas*, Bilbao, 2013. Accesible en http://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/informes/es_informes/INFORME%20JJG%20BIZKAIA%20web.pdf. En el mismo, p. 7, se ha definido la distorsión de la competencia -respecto de la intervención de los entes locales- como la posibilidad de que la actuación pública privilegie la posición de los operadores públicos, de tal modo que éstos obtienen ventajas competitivas de las que no disponen el resto de operadores.

²⁹ Ver AYUNTAMIENTO DE VITORIA. *Bando municipal con relación al Mercado Medieval de 21 de septiembre de 2015*. Accesible en: https://sedeelectronica.Vitoria.org/j30-01s/contenidoAction.do?uid=app_j07_2015_1526&locale=es&idioma=es y AYUNTAMIENTO DE VITORIA XV *Bando municipal Mercado Medieval*, Vitoria, 19 de septiembre de 2016. Accesible en https://sedeelectronica.Vitoria.org/j30-01s/contenidoAction.do?idioma=es&uid=app_j07_2016_1061.



17. El objetivo pretendido por el Ayuntamiento responde a un fin público no económico y no resulta cuestionable.

Sin embargo, no consta que el Ayuntamiento haya ofrecido la posibilidad de participar en esta iniciativa al resto de operadores económicos que prestan los mismos servicios en distancias próximas al mercado medieval.

Una ampliación de la posibilidad de participar en la medida a todos los aparcamientos próximos al Casco Viejo generaría sin duda ventaja para los ciudadanos y mejora en la atención que se les facilita.

Varias opciones permitirían al consistorio conseguir el objetivo pretendido con medidas menos restrictivas de la competencia que la planteada.

Entre ellas destacaría la opción de que todos los parkings próximos interesados realicen ofertas para ofrecer el servicio al Ayuntamiento y que éste elija la mejor de ellas, siempre que se respeten las reglas de competencia y neutralidad competitiva por todos los operadores (incluidos los públicos). También cabría que el Ayuntamiento determine un precio a pagar a los parkings participantes por ofrecer el servicio gratis a los usuarios; que se ofrezca a todos los parkings próximos la posibilidad de participar en la iniciativa en esas condiciones y que cada uno decida libremente si le interesa o no³⁰. Para tomar esta decisión, debe considerarse que el precio del Artium es más bajo que el resto en la mayoría de casos pero que este Parking genera una pérdida anual (39.000 euros en el año 2014) que es cubierta por el Ayuntamiento.

B Medida adoptada en la Campaña de Navidad

a. Objetivo de dinamización del comercio

18. Durante la campaña de Navidad el Ayuntamiento establece como primer objetivo la dinamización del comercio y la hostelería en la zona del Ensanche³¹.

Con relación a la campaña comercial navideña 2014-2015 el Concejal de Promoción Económica del Ayuntamiento ha señalado:

³⁰ En ese caso, el precio fijado por el Ayuntamiento puede ser más bajo que el que algunos de los aparcamientos cobran a los usuarios. En ese caso el operador decidirá si le interesa recibir el subsidio del precio del Ayuntamiento a cambio de incrementar el número de usuarios en los días fijados.

³¹ Ver AYUNTAMIENTO DE VITORIA. *Nota de prensa de 12 de enero de 2015 con relación a los días gratuitos del aparcamiento Iradier Arena*. Accesible en <http://blogs.Vitoria.org/medios/2015/01/12/los-7-dias-gratuitos-del-parking-iradier-arena-durante-la-campana-navidena-atrajeron-a-un-total-de-4-399-vehiculos/>.



“El objetivo de esta iniciativa es favorecer el aparcamiento en la zona centro de la ciudad durante la campaña comercial navideña, apoyando al comercio local. Hemos visto que los resultados son muy importantes, ha habido una gran afluencia de personas a las zonas del Ensanche y la opinión de los comerciantes ha sido positiva. Una medida que seguiremos tomando porque es buena para la ciudad y para el comercio”.

Asimismo, con relación a la campaña comercial navideña 2015-2016 la Concejala de Empleo y Desarrollo Económico Sostenible del Ayuntamiento ha señalado³²:

“No cabe duda de que facilitar el uso de un aparcamiento como el del Iradier Arena consigue ampliar la capacidad de atracción de clientela para el comercio de la zona centro, sobre todo de aquellas personas que viven en los barrios más alejados. Además, se crean sinergias favorables para sectores como el de la hostelería y hacemos posible un mayor conocimiento de este aparcamiento de cara a fomentar su uso el resto del año.”

19. En primer lugar, la finalidad buscada con la medida tiene un fin económico que sitúa a los establecimientos comerciales y de hostelería del Ensanche de Vitoria en una posición de ventaja respecto de otros.

Con esta medida el Ayuntamiento incentiva pautas de comportamiento para que los consumidores realicen sus compras en un ámbito concreto de la ciudad en detrimento del resto del tejido comercial y hostelero de forma contraria a la neutralidad que debe regir la actuación de la administración.

20. En segundo lugar, debe afirmarse que no se encuentra justificación posible para que la medida se realice tan solo permitiendo el uso gratuito del aparcamiento gestionado directamente por el Ayuntamiento. Existen como hemos visto aparcamientos más próximos a la zona comercial a los que no consta que el Ayuntamiento haya ofrecido la posibilidad de participar en la medida sin que exista otra razón de interés general que justifique la decisión del Ayuntamiento.

21. En tercer lugar el Ayuntamiento cuantifica la influencia en los comercios de la gratuidad del aparcamiento apuntando que “en las zonas más próximas al parking Iradier Arena ha sido del 55% y, en las zonas más alejadas, de un 23%”³³.

³² Ver AYUNTAMIENTO DE VITORIA. *Nota de prensa de 18 de noviembre de 2015 con relación a la campaña comercial navideña 2015-2016*. Accesible en <http://blogs.Vitoria.org/medios/2015/11/18/el-parking-del-iradier-arena-sera-gratuito-durante-los-principales-dias-de-la-campana-comercial-navidena-2015-2016/>.

³³ Ver AYUNTAMIENTO DE VITORIA. *Nota de prensa de 12 de enero de 2015* citada.



Esta afirmación pone de manifiesto lo inadecuado de la medida tal como se ha establecido, dado que para favorecer a todos los comerciantes del Ensanche se recurre tan solo a un aparcamiento generando mayor ventaja en unos comercios (los más próximos al parking Iradier) que en otros, incluso dentro de los del Ensanche.

Esta última disfunción se vería subsanada abriendo la medida a todos los aparcamientos del área de influencia.

b. Potenciación de la utilización del Iradier el resto del año

22. El Ayuntamiento ha manifestado, además, que con esta medida trata de difundir el conocimiento de dicho aparcamiento por parte de la ciudadanía para fomentar su uso el resto del año.

El número de días en los que el aparcamiento del Iradier Arena ha sido gratuito se ha ido incrementando en cada campaña: cuatro días en 2013-2014; siete en 2014-2015, y nueve en 2015-2016 (pasando de 4 a 9). No así los vehículos aparcados en él, en proporción, en los mismos días (pasando de más de 600 usuarios al día a 480 en la última edición).

23. El Ayuntamiento trata de mejorar su propia posición en el mercado con relación a sus competidores. Lo hace a través de medidas contrarias al principio de igualdad y no discriminación entre los operadores económicos y en consecuencia contrarias a la libre competencia en el mercado.

24. Teniendo en cuenta que esta medida ha sido propuesta por la asociación de comerciantes y hosteleros de la zona beneficiada por la medida, deberá valorarse si la misma, abierta a todos los parkings de la zona, puede ser sufragada por los miembros de la asociación.

III. Conclusiones

PRIMERA. Para la consecución de un fin público no cuestionable (como facilitar el aparcamiento a los residentes de una zona que sean titulares de tarjeta de OTA cuando se ocupa el espacio público donde pueden aparcar), el Ayuntamiento ha situado a los aparcamientos que gestiona de manera directa en una posición de ventaja en el mercado en perjuicio del resto de operadores y de los usuarios. Debe abrir la medida a todo operador económico que sirva a alcanzar el citado fin sin establecer ni permitir discriminaciones por razón de la titularidad.



SEGUNDA. El Ayuntamiento debe verificar si facilitando el aparcamiento gratuito en ciertos parkings de la zona del Ensanche de Vitoria en las fechas navideñas y generando por tanto una ventaja a los establecimientos de esa zona en detrimento de otras, produce bienestar para los ciudadanos.

TERCERA. En la medida en que el Ayuntamiento ostenta el doble papel de regulador y de gestor del servicio (operador económico), resulta contrario al principio de neutralidad competitiva que adopte medidas de fomento de la demanda de los operadores gestionados directamente por él en detrimento de sus competidores y debe, por tanto, abstenerse de hacerlo.