



Lehiaren
Euskal Agintaritza
Autoridad Vasca
de la Competencia

BILBOKO ZAZPIKALEAK BIRGAITZEKO PLAN BEREZIAREN ALDAKETARI BURUZKO ALEGAZIOEN TXOSTENA

LEAren proiektu-zenbakia: 180 -PROM- (2016)

Aurkibidea:

I.- Xedea.....	1
II. Administrazioa, hiri antolamendua eta lehia	2
III. Proposatutako aldaketaren azterketa	7
1. Aurrekariak eta aldaketaren azalpena	7
2. BPBren aldaketa, lehiaren ikuspegitik.....	10
A. Ostalaritza-establezimenduei buruzko arauak	10
B. Beste establezimendu batzuk	15
C. Balorazio orokorra	16
IV. Ondorioak	19

Osoko bilkura:

María Pilar Canedo Arrillaga andrea, presidentea

Natividad Goñi Urriza andrea, kidea

Rafael Iturriaga Nieva jauna, kidea

Idazkaria: Alfonso Gómez Fernández jauna

Bilbo, 2016ko maiatzaren 23a

I.- Xedea

1. Lehiaren Euskal Agintaritzak (LEA) jakin duenez, Bilboko Udalak (Udala) Zazpikaleak Birgaitzeko Plan Bereziaren (BPB) aldaketa onestea erabaki du. Aldaketa horren xedea hirigintza-erabilera batzuetarako araubide berria ezartzea da, eta erabilera horietako bat ostalaritza da¹.

Gainera, araudia betetze aldera, Udalak erabaki du BPBren esparru osoan lizentziarik ez ematea eta alde zuzeneko komunikazioek gaitzeko balio ez

¹ Ikus Bilboko Udalaren iragarkia, 2016ko martxoaren 8ko Bizkaiko Aldizkari Ofizialean argitaratua (46 zk.).



izatea ostalaritzako establezimendu berriak jartzeko, behin betiko onetsi arte, eta, nolana ere, 2016ko irailaren 25era arte².

2. Lehiaren Euskal Agintaritzak, bere legearen 2. artikulua arabera, merkatuko lehia askearen eta gardentasunaren baldintzak sustatu, bermatu eta hobetzea du helburu, Euskal Autonomia Erkidegoan egiten diren jarduerak ekonomikoei dagokienez³.

Horretarako, arauaren 3. artikulua arabera, merkatuetako lehia sustatuko du, eginkizun hauen bidez:

- arlo publikoaren jarduerari buruzko txostenak idaztea.
- merkatuetako lehia mantendu edo berriz ezartzeko proposamenak helaraztea administrazio publikoei.

3. Udalak proposatutako BPBren aldaketak lehiari eragiten dio, planaren eraginpean dagoen lurraldean operadore batzuen eta besteen zerbitzugintza baldintzatzen, mugatzen eta debekatzen duen neurrian. Horregatik, LEAren ustez, aztertu behar da proposamenak zein neurritan betetzen dituen nazioarteko estandar teknikoak arauketa onaren arloan.

II. Administrazioa, hiri antolamendua eta lehia

4. Administrazio publikoek bete behar dituzte legeak esleitzen dizkien xedeak; horretarako, arau-esparru eragingarria ezartzen da⁴.

Merkatuan sartzeko arau-izaerako oztopoek traba egiten diote kokatzeko eta zerbitzuak emateko askatasunari, baldin eta inor ez baztertzeko baldintza, proportzionaltasun-baldintza eta beharrezkoak izatekoa betetzen ez badituzte⁵.

² Ikus ekainaren 30eko Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko 2/2006 Legearen 85.1. artikulua. (EHAA, 2006ko uztailaren 20koa, 138 zk.). Lege hori gerora beste arau batzuek aldatu eta zati batean indargabetu dute. Indarrean dagoen testu kontsolidatua webgune honetan irakurri ahal da: https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/textosconsolidados/200603776_vigente.pdf.

³ Otsailaren 2ko 1/2012 Legea, Lehiaren Euskal Agintaritzari buruzkoa (EHAA, 29. zk., 2012ko otsailaren 9koa).

⁴ LEHIAREN BATZORDE NAZIONALA *Gomendioak herri administrazioei, merkatuen erregulazio eraginkorragoa izateko eta lehia bultzatzeko*. Madril, 2008ko ekainaren 17a. Webgune honetan irakurri ahal da: https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Guias_y_recomendaciones/recomendacion.es.pdf.

⁵ Sartzeko oztopoak dira: merkatu jakin batean operadore berrien sarbidea zailtzen edo galarazten duten oztopo eta kostu guztiak; oztopo horiek legekoak, teknikoak eta ekonomikoak



Horrenbestez, horiek oztopo dira lehia eraginkorrari eusteko merkatu batean edo bestean⁶.

Arauek ezarritako murrizketak, beraz, **beharrezkoak** direla egiaztatu behar da; hau da, merkatuak huts egiten duenean botere publikoek lehiaren gainetik interes orokorra bermatzeko emandako erantzuna izan behar dira. Behar horren oinarria da ordena publikoko, segurtasun publikoko, osasun publikoko edo ingurumenaren babeseko arrazoiak egotea edo, natura-baliabideen eskasiagatik edo ezin nahasizko eragozpen teknikoengatik, merkatuko operadore ekonomikoen kopurua mugatua izatea.

Neurri murriztaileak, gainera, **egokia** izan behar du merkatuaren hutsegitea zuzentzeko edo definitutako interes orokorreko premiazko arrazoia betetzeko. Mugaketa hori beharrezkoa eta egokia dela egiaztatu bada, mugaketa hori bera lortu nahi den helbururako **proporzionala** ere badela egiaztatu beharko da; hau da, lortu nahi den helburua lortzeko bidea ematen duten beste neurri batzuek askatasuna eta ekonomia arloko ekimena gutxiago mugatzen ez dituztela egiaztatu. Azkenik, neurriak ez du bereizkeriarik egin behar naziotasunagatik edo establezimenduaren kokapenagatik edo sozietate-egoitzagatik.

Botere publikoen betebeharra da aurreikusitako neurriak aurreko irizpide horiek guztiak betetzen dituela frogatzea; beste alde batetik, herritarren eskubideak mugatzen direnean, baieztapen generikoak ezin dira nahikotzat jo⁷.

izan daitezke edo, bestela, merkatuan lehendik dauden enpresen egoera finkoaren ondorioz sorrarazitakoak.

⁶ Zerbitzu-jardueretara oztoporik gabe iristeari eta zerbitzuetan oztoporik gabe jarduteari buruzko azaroaren 23ko 17/2009 Legearen 5. artikuluan xedatuta dagoenaren arabera. BOE, 283 zk., 2009ko azaroaren 24koa. Merkatu-batasuna bermatzeari buruzko 2013ko abenduaren 9ko 20/2013 Legeak aldatua (BOE, 295. zk., 2013ko abenduaren 10ekoa). Testu bateratua: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-18731&b=8&tn=1&p=20131210#a5>;

Ikus, halaber, zerbitzu-jardueratan aske sartzeari eta aritzeari buruzko legera egokitze asmoz hainbat lege aldatzeari buruzko abenduaren 22ko 25/2009 Legearen 1. eta 2. artikuluetan xedatuta dagoena. Artikulu horiek aldatu egiten dituzte Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legearen 84. artikulua eta Herri Administrazioen Araubide Juridikoaren eta Administrazio Prozedura Erkidearen azaroaren 26ko 30/1992 Legearen 39 bis artikulua. BOE, 308 zk., 2009ko abenduaren 23koa, eta 2006/123/EE Zuzentaraua, 2006ko abenduaren 12koa, Europako Parlamentuarena eta Kontseiluarena, barne-merkatuko zerbitzuei buruzkoa (Europar Batasunaren Egunkari Ofiziala, L 376/36, 2006ko abenduaren 27koa).

⁷ Ekonomia iraunkorrari buruzko martxoaren 4ko 2/2011 Legearen 4. artikuluan (BOE, 55 zk., 2011ko martxoaren 5ekoa) eta Herri Administrazioen Administrazio Prozedura Erkideari buruzko urriaren 1eko 39/2015 Legearen 129. artikuluan (BOE, 236 zk., 2015eko urriaren 2koa) arabera. BOE-A-2015-10565.



5. Lurzorua oinarritzko ekoizpen-faktore bat da, eta lurzorua antolatuz ekonomia-jardueren tipologia jakin batzuk ezartzeko murrizketa eta mugak jartzen dira⁸.

Lurzorua antolatuz eta arautuz baliteke ondorio negatiboa sortzea merkatuaren lehia-baldintzetan, merkatuan operadore berriak sar daitezela eragotzi edo oztopatu ahal delako; gainera, baliteke jada ezarrita dauden enpresaburuei abantaila-posizioa ematea, enpresa-jarduera eraginkorrik egin ez arren⁹.

Murriztapen horiek ondorio kaltegarriak izan ditzakete, hau da, prezioak igoaraztea eta herritarrek ordaindu beharreko produktu edo zerbitzuen kalitatea jaitea, eta, gainera, herritarrek produktu edo zerbitzuak aukeratzeko ahalmen txikiagoa izatea. Beraz, halako murriztapenak txertatu behar dira soilik desbalio hori interes orokorreko premiazko arrazoi batek konpentsatzen badu. Indarrean dagoen araudiak berak ezartzen duenez, zerbitzuak emateko oztopoek justifikatuta egon behar dute **interés orokorreko premiazko arrazoi horiengatik**. Horien artean aurreikusten da ingurumenaren eta hiri-ingurunearen babesa¹⁰.

Bereziki, Zerbitzuen Zuzentarauak eta zerbitzuen eskuragarritasun- eta erabilera-askatasunari buruzko legeak botere publikoei debekatzen diete zerbitzu-jarduera jakin bat baldintzatu edo mugatzea gune jakin batean gehiegizko eskaintza egoteagatik¹¹.

6. Printzipio horiek aplikatuta, jurisprudenziak bermatu du establezimenduak irekitzeko askatasuna izatea eta hirigintza esparruan lehiari buruzko arauak aplikatzea.

Europar Batasuneko Justizia Auzitegiak hau azaldu du¹²:

⁸ LEHIAREN BATZORDE NAZIONALA, *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*. Madril, 2013ko uztailaren 30a, orriak: 27 eta 73. Webgune honetan irakurri ahal da: https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_y_Estudios_Sectoriales/2013/CN_C_Mercado%20del%20suelo.pdf

⁹ KATALUNIAKO LEHIAREN AGINTARITZA, *Recomendaciones sobre la regulación detallada de los usos del suelo desde la óptica de la competencia*. Bartzelona, 2014ko abendua, orriak: 2 eta 13. Webgune honetan irakurri ahal da: http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/ES_8_2014_USOS_DEL_SOL_ESP.pdf

¹⁰ Ikus zerbitzuen eskuragarritasun- eta erabilera-askatasunari buruzko legearen 5. artikulua.

¹¹ Ikus Zerbitzuen Zuzentarauaren 14. artikulua eta zerbitzuen eskuragarritasun- eta erabilera-askatasunari buruzko legearen 10 e) artikulua.

¹² Justizia Auzitegiaren epaia (Bigarren Sala) , 2011ko martxoaren 24koa. Gaia: C-400-08. Batzordea Espainiaren aurka.



"73. Aipatutako jurisprudentziaren arabera, nazionalitate-arrazoiengatik diskriminaziorik gabe aplikatu ahal diren establezimendu-askatasunaren murrizketak justifikatu ahal dira **interes orokorreko premiazko arrazoiengatik, baldin eta egokiak badira lortu nahi den helburua lortuko dela bermatzeko eta helburu hori lortzeko beharrezkoa denetik harago ez badoaz** (epaiak: 2009ko martxoaren 10ekoa, Hartlauer, C-169/07, Bilduma I-1721 or., 44. atala; 2009ko maiatzaren 19koa, Apothekerkammer des Saarlandes eta beste batzuk, C-171/07 eta C-172/07, Bilduma I-4171 or., 25. atala, eta Blanco Pérez eta Chao Gómez, lehenago aipatua, 61. atala).

74. Justizia Auzitegiak onartutako premiazko arrazoi horien artean daude **ingurumenaren babesa** (ikus, bereziki, 2010eko martxoaren 11ko epaia, Attanasio Group, C-384/08, Bilduma, I-0000 or., 50. atala, eta aipatutako jurisprudentzia), **lurraldearen antolamendua** (ikus, analogiaz, 2009ko urriaren 1eko epaia, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Bilduma, I-9021 or., 29. atala eta aipatutako jurisprudentzia) eta kontsumitzaileen babesa (ikus, bereziki, 2007ko irailaren 13ko epaia, Batzordea/Italia, C-260/04, Bilduma, I-7083 or., 27. atala eta aipatutako jurisprudentzia). Aldiz, **ekonomia hutseko helburuak ezin dira izan interes orokorreko premiazko arrazoiak** (ikus, alde horretatik, 2010eko apirilaren 15eko epaia, CIBA, C-96/08, Bilduma, I-0000 or., 48. atala eta aipatutako jurisprudentzia)."

Bide beretik, Konstituzio Auzitegiak hau ezartzen du¹³:

Konstituzio Auzitegiaren 26/2012 epaian azaldutako doktrinak zera esan nahi du: Auzitegiaren ustez, zerbitzu-jarduera den merkataritza-banaketan aritzeko askatasunaren arau orokorrerako salbuespena da; autonomia erkidegoko legegileek arrazoiak eman behar dituzte, justifikatzeko merkataritza-establezimenduen formatu jakin batzuen kokapenak bete behar dituen eskakizunek osotasunean hartuta lurralde antolamenduaren eta ingurumen babesaren helburu horiek zaintzen dituztela, eta ez direla lortu nahi konnotazio ekonomikoak nagusi izateagatik debekatuta dauden beste helburu batzuk.

...

Beste hitz batzuekin esanda, Kataluniako Parlamentuko 9/2011 Legearen 114. artikulua onetsi zuen Kataluniako legegileak, 1/2009 Lege-dekretuaren 9. artikuluko 3. eta 4. letren jatorrizko idazkera onetsi zuenak ez bezala, ez du inolako motibaziorik agertzen orain ezartzen diren murrizketa handiagoek hiri-kudeaketa iraunkorra lortzen proportzionalki laguntzen dutela justifikatzeko; orokorrean, murrizketa horiek ekonomiaren indarberritzearekin lotzen ditu, eta, bereziki, merkataritza-jarduera handitzearekin. Arrazoi horiek argi eta garbi ekonomia arlokoak dira, eta horregatik ez daturik bat Estatuko oinarriko araudiak ezartzen dituen irizpideekin.

Auzitegi Gorenak Euskal Autonomia Erkidegoko Ekonomia Jardueren eta Merkataritza Establezimenduen Lurralde Plan Sektoriala aztertu du, eta, gai horri dagokionez, zera azaldu du¹⁴:

¹³ Bide beretik, ikus Konstituzio Auzitegiaren azaroaren 21eko 193/2013 epaia, konstituzio-kontraktotasuneko 5491/2012 errekurtsoaren barruan emana, Zazpigarren Zuzenbide-oinarria.

¹⁴ Auzitegi Goreneko Administrazioarekiko Auzien Salaren Epaia (Hirugarren Sala, 5. atala), 2015eko irailaren 3koa, Bilduma 3408/2014. Ikus Hirugarren Zuzenbide-oinarria; Auzitegi Goreneko Administrazioarekiko Auzien Salaren (Hirugarren Sala, 5. Atala) 2015eko irailaren 3ko Epaian, Bilduma 3687/2013. Ikus Laugarren Zuzenbide-oinarria.



“ (...) **Merkataritza-ekipamenduen azalerarako muga horiek ezartzeko benetako arrazoiak ekonomia eta merkataritza arlokoak besterik ez dira**, eta, horregatik, 2006/123/CE Zuzentarauak (LCEur 2006, 3520) nahiz azaroaren 23ko 17/2009 Legeak halakoak baztertzan dituzte, mugak **interes orokorreko premiazko arrazoiengatik soilik baimentzen dituztelako**; muga horietako batzuk, errekurtsio jarri zaion epaian auzialdiko Salak berak onartzen eta deklaratzan duenez, **ingurumenaren eta hiri-ingurunearen babesia dira, barnean direla hiri-lurraren eta landa-lurraren plangintza**. Lurralde Plan Sektorialak, aldiz –Eusko Jaurlaritzako Kontseiluaren ustez, plan horrek ez du zertan bete 2006/123/CE Zerbitzuen Zuzentaraua–, ekonomia arloko irizpideetara jotzen du merkataritza-ekipamenduen azalerarako jartzen dituen mugak ezartzeko, eta, hala, 7. kapituluan, azalera-muga horien helburu gisa marka batzuen eta besteen arteko lurralde-banaketa jartzen du, enpresen lehia handiagoari on egiteko, eta tamaina txikiagoko merkataritza-establezimenduak ezartzea bultzatzeko merkataritza-ekipamendu handien kaltetan, eta hori, agerikoa denez, ekonomia arloko kontua da. **Beraz, Lurralde Plan Sektorialak ekonomia arloko irizpideak erabili ditu merkataritza-gainazalen dimentsioak mugatzeko. Irizpide horiek ez dute zerikusirik hainbat aldiz errepikatutako Europako Zuzentarauak eta zuzentarau hori Espainiako legerian txertatzeko estatuko legeak onartzen dituzten interes orokorreko arrazoiekin; hala eta guztiz ere, hemen erabili ditu.**

Gainera, 17/2009 Legeak eskatzen duenez, merkataritza-ekipamenduak ezartzeko murrizketak behar bezala arrazoitu behar dira halakoak ezartzen dituen legean (5. artikulua), baina betebeharrak edo eskakizun horiek ez dira betetzen Autonomia Erkidegoko gobernuaren dekretu bidez onetsitako Lurralde Plan Sektorialean; izan ere, plan horrek ez du **lege lerrunik, eta ez du behar bezala justifikatzen inor ez baztertzea, premia eta proportzionaltasuna zaintzen direnik** (,,,)”

Kataluniako Justizia Auzitegi Nagusiak irizpena eman du Bartzelonako Udalaren Hirigintza Planari buruz. Plan horrek udal mugartean hipermerkatuak eta/edo saltoki handiak ezartzea eragozten zuen¹⁵.

“... **hirigintza arloko arrazoiak aldarrikatzeak ez du babesik ematen edozein motatako murrizketak jartzeko**; izan ere, interes orokorreko premiazko arrazoiak dela onartzen den arren, horrek **ez du esan nahi murrizketaren egokitasun eta proportzionaltasuna egiaztatzea behar ez direnik**.”

Halaber, epai horren beraren Seigarren Zuzenbide-oinarrian zera azaltzen da:

“...Orokorrean, onar liteke horrelako murrizketa bat, demandatutako Udaltzat aldarrikatzen dituen hirigintzako eta ingurumeneko arrazoiengatik. Hala ere, behin eta berriz azaldu denez, **muga hori behar bezala justifikatu behar da. Ez da nahikoa aldarrikatzea interes orokorreko premiazko arrazoi bat dagoela; aitzitik, egiaztatzea behar da neurri hori egokia dela lortu nahi den helbururako, eta, gainera, helburu hori lortzeko bestelako modurik egonez gero halakoak interesdunentzat kaltegarriagoak izango direla...**”

¹⁵ Kataluniako Justizia Auzitegi Nagusiko Administrazioarekiko Auzien Salaren (5. Atala) epaia, 2013ko irailaren 30ekoa Bilduma zk. 174/2011. Bartzelonako Udalak Bartzelonako merkataritza eta elikadurako ekipamenduaren Plan Berezia onesteko hartutako erabakiaren aurka “Banaketako Enpresa Handien Elkarteak” aurkeztutako administrazioarekiko auzi-errekurtsioa ebatzi zuen. 4. oinarria.



Auzialdi batzuen eta besteen jurisprudentzia aztertuz, beraz, ondorioztatu behar dugu murrizketak beharrezkoak eta proportzionalak izan behar direla, eta interes orokorreko premiazko arrazoiengatik justifikatu behar direla, eta ez arrazoi ekonomikoengatik.

III. Proposaturiko aldaketaren azterketa

1. Aurrekariak eta aldaketaren azalpena

7. Zazpikaleen hiri antolamendua Bilboko Hiri Antolamendurako Plan Nagusiak eta Zazpikaleak Birgaitzeko Plan Bereziak (BPB) arautzen dute. Azken hori Bilboko gune horretarako tresna berezia da¹⁶.

Zerbitzuen Zuzentaraua onetsi baino lehenagokoa den Bilboko Hiri Antolamendurako Plan Nagusiaren arauetako 6.4.7 artikulua ezartzen duenez, Udalak, Tokiko Ordenantzaren bidez, finkatu egin ditzake ostalaritzako eta elikagaien arloko establezimenduen arteko gutxieneko distantziak, telekomunikazio-zerbitzuetako establezimenduek bete behar dituzten zehaztapenak, baldintzak eta mugak arautu eta horrelako establezimendu asko dagoela-eta berriak ipintzea edo daudenak handiagotzea baimendu ezin den gune saturatuak mugatu. Era berean, Ostalaritzako Establezimenduei buruzko Ordenantzan kokapenari buruzko mugak edo bateraezintasunezko mugak sartu ahal izango dira jarduera horietarako, betiere ingurumena eta hiri-ingurunea babeste aldera.

Ostalaritza-establezimendu berriak ezartzeko eta lehendik ezarrita daudenak handitzeko indarrean dagoen araudia Ostalaritzako Establezimenduei buruzko Tokiko Ordenantzan jasota dago¹⁷. Ordenantza horren 7. artikulua gutxieneko distantzien araubide bat ezartzen du establezimendu horien artean.

Elikagaiak saltzeko establezimenduek udal araudi espezifikoak dute¹⁸. Araudi horrek establezimenduak instalatzeko baldintzak ezartzen ditu segurtasunari, baldintza higieniko sanitarioei eta abarri dagokienez, establezimenduen arteko gutxieneko distantziarik ezarri gabe.

¹⁶ Bilboko Hiri Antolamendurako Plan Nagusiaren testu bategina. BAO, 124 zk., 1995eko ekainaren 29koa; Bilboko Zazpikaleak Birgaitzeko Plan Bereziaren Testu Bategina. BAO, 204. zk., 1998ko urriaren 26koa.

¹⁷ Ostalaritzako Establezimenduei buruzko tokiko Ordenantza. (BAO, 43. zk., 2015eko martxoaren 4koa).

¹⁸ Elikagaiak saltzeko establezimenduei buruzko Tokiko Ordenantza. (BAO, 246. zk., 2010eko abenduaren 24koa).



8. Proposatutako aldaketaren 2. artikulua baimendutako erabilerak arautzen ditu. Artikulu horrek hitzez hitz dioenez:

“Gune bakoitzerako baimenen irizpideak hiri-ingurunearen eta ingurumenaren babesaren arabera ezarriko dira; ahal dela, horretarako, gogaikarriak izan ahal diren jarduerak behar ez bezala metatzea saihestuko da, eta erabileren dibertsifikazio egokia lortzen saiatu.”

9. Udalaren beraren Azalpen Memoriatik ondorioztatzen denez, aldaketaren **helburuak** hauek dira:

Hiri Plangintzarako Sailak aztertu du Zazpikaleak Birgaitzeko Plan Bereziak antolatutako esparruan indarrean dagoen hirigintza-araudia eguneratzea, araudi horren edukiak hirigintza-garapen iraunkorra bultzatzen duten printzipioei egokitzeko, printzipio horiek ekonomia-jardueren modalitate guztietara ez ezik lurralde-garapen orekatura hedatu behar baitira. Eta horren guztiaren esparrua ingurumenaren eta hiri-ingurunearen errespetua eta babesa da; esparru horrek ziurtatu behar du **erabilerak ezartzen direla eta nahastu egiten direla**; hala, ziurtatu egingo da hiriaren gune horrek mantendu dituen **ondare- eta hiri-balioen iraupena**.

Ikuspegi horretatik, Zazpikaleetako eguneroko hiri-paisaia taxutzen duten jardueren ezarpen-prozesua aztertzea ezinbestekoa da. Hain zuzen ere, paisaia hori taxutzen dute eraikinek (etengabeko birgaitze-egoeran daude) eta establezimenduek eta jende ugari biltzen deneko erabilerek (etengabe eraldatzen eta eboluzionatzen ari dira). Hain zuzen ere, azken horiek modu erabakigarrian esku hartzen dute hiri-ingurunearen kalitate handiago edo txikiagoa nahiz hiriko gune historikoaren ezaugarri izan den erakargarritasun bikoitza –kultur interesa nahiz merkataritza interesa– mantentzeko gaitasuna modelizatzen.

...

- Hala ere, Zazpikaleek oso bilakaera desberdina izan dute. **“Txikizkako merkataritzako” saltegien galera askoz handiagoa izan da hiriko gainerako aldeetan baino**; 79 unitate galdu dira, eta ehunekotan -% 11,3 izan da balio hori, hau da, hiri osoan gertatutakoa halako hiru.

- Beste alde batetik, **Zazpikaleetan ostalaritzaren bilakaeran** gorakada gertatu da, 36 lokal gehiago daude-eta. Horrek esan nahi du % 15,2ko gorakada egon dela krisiaren hasieran zeuden lokalekin alderatuta.

Ostalaritzako establezimenduen garrantziak merkataritza-jarduera osoarekin alderatuta izan duen bilakaera aztertzen badugu, honako ondorio hauek aterako ditugu:

- Hiri osoan, “ostalaritzak” sektore guztiekin alderatuta duen garrantziaren bilakaera parametro berdintsuetan mantendu da: % 30,34 zen 2008an, eta % 30,54, berriz, 2015ean.

- Hiriko gainerako aldeetan (Zazpikaleak baztertuta) bilakaera oso antzekoa izan da: % 30,85etik % 30,54ra.

- Aldiz, Zazpikaleek izan duten bilakaera oso diferentea izan da. Izan ere, “ostalaritza”ren garrantzia % 25,24tik % 30,47ra igaro da. Bien bitartean, “ehunak, oinetakoak” azpisektoreak 2008an garrantzirik handiena zuen, % 29,18rekin, baina orain argi eta garbi ostalaritzaren atzetik doa, % 23,66rekin. Horrek joera bat agerian



jartzen du, eta, alde horretatik, gogoeta egin behar da beharrezkoak diren neurriak hartzeko eta, ahal den neurrian, joera horri eusteko, denboran iraun ez dezala lortuko bada.

...

Azaldutako datuek adierazten dutenez, bilakaera horren bidetik, neurririk hartzen ez bada, baliteke Zazpikaleen hiri-erabileran “eredu-aldaketa” gertatzea; hori, azken batean, indarrean dagoen Plan Bereziak lortu nahi dituen helburuen aurka joango litzateke, plan horrek bere memorian zera baitio:

“(…) aztergai den eremuan, Zazpikaleetan sortzen den ekonomia-jarduerak berezitasun batzuk ditu, eta, horregatik, jarduera horren ezaugarriak, funtsean merkataritza-gune duen garrantzitik eratortzen direnak, bereziki kontuan hartzekoak dira hemen planteatzen diren arazoetan, hau da, Bilbo Hiribilduko Zazpikaleen birgaitzean.

(…)

Zazpikaleak birgaitzeko programa orok, bere helburuak lortuko baditu, zentzuzkoa denez auzoaren dinamizazioan eta dinamizazio horri eusten dion sare sozialaren konfigurazioan gune horretako ekonomia-jarduera funtsezko elementutzat hartuko duten proposamen batzuk planteatzen saiatu behar du; horretarako, bizilekuaren ikuspuntua hartu behar da, baita hiriko beste gune batzuetan sortutako zerbitzu-eskaeraren perspektiba ere.”

...

Azaldutako guztiarengatik, ondorioztatu ahal da erabat beharrezkoa dela ostalaritza-establezimenduen hirigintza-araudia nahiz establezimendu horiek eremu publikoaren okupazioarekin duten lotura eguneratzea, bai eta, kasua izanez gero, erabileren eta jardueren arteko konbinazioaren bilakaera iraunkor eta orekatua auzitan jarri ahal duten beste erabilerak eguneratzea ere, Zazpikaleetako merkataritza, kultur eta bizileku arloko balioen artean indarreko BPBk babestutako hiri-ingurunearen kalitatearen ezaugarri izan direnak iraunarazte aldera.

10. Proposamenaren edukiak ostalaritzako establezimenduei eta bestelako merkataritza-erabileretarako establezimenduei eragiten die.

Ostalaritzako establezimenduei dagokienez, tratamendu diferenteak dituzten lurralde-esparruak identifikatzen dira¹⁹. Udalak dioenez:

“Informazio horretatik abiatuta guneak mugatu dira BPBren esparruaren barruan, modu homogeneoan. Gune horien arazo eta inguruabarrak, ostalaritza-erabileren ezarpenaren perspektibatik nahiz “Merkataritzako Zazpikaleak” ereduaren konfigurazioan egiten duten ekarpen handiago edo txikiagoaren perspektibatik, modu berezian arautu behar dira, jende ugari biltzen duten erabileren ezarpenaren erreforma hori egiteko identifikatu diren erabilerei dagokienez.”

¹⁹ Planak guztira **bost** gune mugatzen ditu. Gune horien barruan **lau** eremu berezi daude, kontuan hartuta planaren aplikazio-eremuan dauden hirigintza arloko egoerak (eraikinen hiri-egitura eta tipologia) eta erabileren nahasketa **eta dentsitate** diferenteak (bizilekuak eta establezimendu publikoak). 1. gunearen barruan merkataritza arloko korridore batzuk identifikatzen dira. Korridore horiek bat datoz BPBk zaindu nahi duen erabilera eta jardueren ereduari eutsi dioten ardatz edo kaleekin.



Erabilera horietan, indarreko Ostalaritzako Tokiko Ordenantzak ezartzen dituen gutxieneko distantzien baldintzapean ezartzeko aukeraren egoera juridikotik hiru araubide diferentetara igarotzen da:

- Ezartzeko erabateko ezintasuna, esparru horietan Udalaren hitzetan ostalaritza-establezimenduen saturazioa dagoelako;
- ostalaritza-establezimenduen gehieneko kopuru bat duten gunek ezartzea; eta
- ostalaritza-establezimenduen arteko gutxieneko distantzien sistema aldaketa batzuekin mantentzen deneko gunek, gunek batzuen eta besteen arabera.

Beste **merkataritza-erabilerei dagokienez**, halakoak ezartzeko jardueren areko gutxieneko distantzien baldintzak bete behar dira:

- a) Kreditu- edo aseguru-erakundeen artean, gutxieneko distantzia arrunta 40 metro izango da, merkataritza arloko korridoreetan izan ezik. Horietan handiagoa izango da, 50 metro.
- b) Jolas-jardueren artean, distantzia 100 metro izango da.
- c) Autozerbitzuko elikagaien arloko establezimenduen artean, 100 metro izango da.
- d) Eremu berezietan eta merkataritza arloko korridoreetan ez da aurreikusten jolas-jardueretarako establezimenduak edo autozerbitzuko elikagaien arloko saltegiak instalatzea, ezta handitzea ere.

2. BPBren aldaketa, lehiaren ikuspegitik

A. Ostalaritza-establezimenduei buruzko arauak

11. Ostalaritza-establezimenduei dagokienez, aurreikusitako BPBren aldaketak, ikusi genuenez, hiru araubide diferente ezartzen ditu.

Gune jakin batzuetan establezimenduak irekitzeko erabateko debekua ezartzen du (BPBren aldaketaren 26. 1 artikulua). Muga hori larria da lehiaren ikuspegitik, merkaturia ixtea dakarrelako; itxiera hori gainditzeko modu bakarra, jada ezarritako lokal baten lizentzia lehiakide berri bati eskualdatzea da.

Sarbidea lizentzien kopuru jakin batera mugatzen den kasuetan, ondorioa hau izango da: baimendutako gehieneko operadoreak ezarritakoan, merkaturia itxita egongo da, eta kasu horretan errepikatu egingo da aurreko kasuan aipatutako ondorioa.

Lokalen arteko distantzia-metroak aldatzen (eta kasu batzuetan handitzen) diren kasuetan, murrizketa berri horretarako justifikazioa falta dela ikusi da.

12. Muga horiek guztiek (hirurak mailakatuta) **nahi gabeko zeharkako ondorio batzuk dituzte.**



Lehenengoz, eskaintza murriztu egiten da, neurri horrek oztopatzen, are gehiago, eragozten duelako lehiakide berriak merkatuan sartzea edo daudenak hedatzea.

Gune horietan ostalaritzako lokalen kopurua finko geratuko litzateke BPB aldatu ostean; beraz, ostalaritzako negozio bat ezartzeko aukera bakarria lehendik dagoen lizentzia bat erostea izango litzateke.

OSTALARITZAKO LOKALAK SATURATUTAKO GUNEETAN		
	Lokal kopurua	Lokal kopurua 100 m-ko
1. GUNEA - Plaza Barria	22	18,11
2. GUNEA - Erribera	88	7,31
3. GUNEA - Goienkale-Iturr bide	71	8,39
3 a GUNEA- Unamuno Plaza	5	17,86
4. GUNEA - Itxaropena Sendeja	27	7,38

Hurrengo taulan jasota dagoenez, BPB aldatu ostean, Martzana kaian ostalaritzako 3 lizentzia berri besterik ez da sartzen; Naxako eremuan, aldiz, 1 bakarrik.

OSTALARITZARAKO MUGA KUANTITATIBOA			
	Gaur egungo lokal kopurua		BPBn aurreikusitako lokalen gehieneko kopurua
	Kopurua	Lokal kopurua 100 m-ko	
5 a GUNEA - Martzana kaia	7	6,09	10
5 b GUNEA- Naxa	0	0	1

Operadoreen kopurua mugatzen edo distantziak aldatzen diren kasuetan, praktikan kostuak handitzen dira, ekonomia aldetik, baita denbora aldetik ere, sartu ahal diren lehiakide berrientzat.

Azken muturrean ere, arauketako gainkostu horiek direla-eta, baliteke operadore berriek ikustea pizgarririk ez dutela merkatuan sartzen saiatzeko, zaila baita BPBk ezarritako murrizketak betetzen dituzten lokalak aurkitzea, eta ondorioz, balizko eskaintza ere modu artifizialean mugatuko litzateke.

Eskaintza murrizteak ondorioa du ezinbestean eskaintzaren beraren aniztasunean, kantitatean eta kalitatean; gainera, kontsumitzaileentzat prezioak handitzen dira eta horrek kalte egiten dio haien ongizateari.

Literatura ekonomikoak neurri handian ikertu du prezioek txikizkako merkataritzaren arauketan duten eragina, bere helburuak direla-eta zuzeneko harremana baitu lurzoruaren erabileren arauekin. Nabarmentzekoa da Oreak egindako azterlana. Azterlan horren ondorioek aditzera ematen dutenez, arauketaren ondorioz prezioen igoera gertatzen da²⁰:

Gure emaitzek berretsi egiten dute nazioarteko eta Espainiako erakundeek kezka; izan ere, arauketak prezioen gainean duen zeharkako eraginaren simulazioa eginez ateratzen dugu **prezioaren gorakada % 1,1 eta % 1,9 bitartekoa** izango litzatekeela.

²⁰ OREA, Luis, "El efecto de la regulación del comercio minorista sobre la estructura y precios de las grandes superficies en España" hemen: *Regulación y competencia: en busca de efectos no deseados*. Arg.: Autoritat Catalana de la Competencia. 2013ko abuztua, or.: 127tik 135era



Kezka are handiagoa da gorakada hori eurotara itzultzen badugu; izan ere, Espainiako kontsumitzaileen gastu gehigarria 548 eta 931 milioi eurokoa izango litzateke eredu-otzarako kontsumitzaileentzat eta otzara ekonomikoko kontsumitzaileentzat hurrenez hurren. Halaber ondorioztatzen da Balear Uharteetan, Euskal Autonomia Erkidegoan eta Katalunian bizi diren kontsumitzaileek jasan dutela txikizkako merkatuaren arauketa murriztailearen eraginik handiena. Arauketa horren ondorioz, Balear Uharteetako, Euskal Autonomia Erkidegoko eta Kataluniako familia batek otzara ekonomikoan egindako gastu gehigarria urtean 100 eta 200 euro bitartean izango litzateke. Kopuru horiek diru aldetik ahalegin oso handia eska dezakete gizartean baliabide gutxien dituzten familientzat.

Tarragók bere azterlanean antzeko ondorioak ateratzen ditu kontsumo handiko eta marka eta formatu ezagunetako produktuen kopuru jakin baten salmenta-prezioak aztertzen dituenean Kataluniako hainbat udalerritan bost supermerkatu-katek dituzten establezimenduetan²¹:

Arauketarekin lortu nahi zen ondorioa (berariaz azaltzen dena) txikizkako merkataritza babestea zen, **“formatuen arteko oreka” eufemismoarekin azalduta**. Aurreikusten ez zen edo lortu nahi ez zen ondorioa, edo are gehiago, ondorio maltzurra, hau izan da: **merkatu-kuota sendotzea arauketa egin den unean lehendik instalatuta zeuden marken eskuetan**, bereziki formatu ertain eta handietan jarduten duten marken eskuetan, eta, ondorioz, lehia-eskaintzaren aukerak murriztea.

Aldi berean, arauketarekin aurreikusten ez den edo lortu nahi ez den bigarren ondorioa, lehiarik ezaren ondorioz gertatzen dena, lehia-eskaintzarik ez dagoen lekuetan prezioen tarifa garestiagoak egotea da. Esan liteke sartzeko oztopoak ezartzea inflazio-faktore bihurtzen dela.

Bigarrenez, posizio pribilegiatua ematen zaie zerikusia duten operadoreei. Negozio berriak sartzea oztopatzen edo eragozten duten arauketa guztiek lehendik instalatuta zeuden operadoreen gaineko presioa murrizten dute lehiaren aldetik; hala, azken operadore horien ustez, ez da beharrezkoa besteengandik bereiztea edo euren zerbitzua berritu edo hobetzea. Gainera, pribilegio-egoera hori ez dago beti justifikatuta enpresa-eraginkortasunaren aldetik, eta baliteke kalte egitea eraginkorragoak diren operadoreei.

Horri dagokionez, zera diote Bernardo, Borrel eta Cassók, establezimendu-askatasunaren murrizketak aztertzen dituztenean²²:

Lizentziak eta baimenak trukatzeko merkatuak daude (mota guztietako merkataritza-lizentziak, supermerkatuak, hipermerkatuak, farmaziak, taxia, etab.). Merkatu horietan, eskualdaketaren prezioak gainditu egiten ditu lehia-merkatuetako errentagarritasun-

²¹ TARRAGÓ, Marçal, “Políticas de precios en la distribución comercial en situaciones locales de no competencia”, hemen: *Regulación y competencia: en busca de efectos no deseados*. Arg.: Autoritat Catalana de la Competencia. 2013ko abuztua, or.: 137tik 142ra.

²² BERNARDO, Valeria; BORREL, Joan-Ramon; CASSÓ Carlos, “Restricciones a la libertad de establecimiento: lo bueno, lo malo y lo feo”, hemen: *Regulación y competencia: en busca de efectos no deseados*. Arg.: Autoritat Catalana de la Competencia. 2013ko abuztua, or.: 57tik 63ra.



atalaseak. **Argi eta garbi, halako merkatuak egoteak aditzera ematen du sartzeko murrizketek posizio-errentak ematen dizkietela lehendik ezarrita daudenei, sartu ahal diren eta eraginkorragoak diren operadore berrien kaltetan.**

Beste alde batetik, litekeena da portaera kolusiboak eta aurkari diren enpresen arteko koordinazioa gertatzea; izan ere, operadoreek ezin hobeto identifikatzen dituzte lehiakideak, lehengo berberak direlako.

Hirugarrenez, “bigarren eskuko lizentzien merkatua” sortzeko arrisku handi samarra dago. Proposatutako aldaketak neurri handian eragozten du operadore bat gune zehatz batean ezartzea, ez badu erosten lehendik ezarritako operadore baten lizentzia. Horrek dakarrena da lizentziak merkatu-balioa hartzen duela, eta horren ondorioz, arauketak “bigarren eskuko lizentzien merkatua” sorrarazten du. Bide horretatik gora egingo luke negozioien eskualdaketa-prezioak, eta horrek berriz ere on egingo lieke lehendik ezarritako operadoreei: beren lizentzien balioak gora egingo luke modu esponentzian.

Lehiarako murrizketaren bat ezartzea beharrezkoa da, horrekin merkatuaren huts bat zuzentzen bada edo interes publikoko helburu bat lortzen bada. Zazpikaleetako BPBren aldaketan planteatutako muga kuantitatiboen kasuan, aldiz, ez dago merkatuaren hutsik edo interes publikoko helbururik, halako murrizketak ezartzeko. Are gehiago, ezin da bermatu sektore publikoak zein neurritan kokatu ahal lukeen muga kuantitatibo bat maila egoki batean, ongizatearen ikuspuntutik. Baliteke administrazioak, merkatua bera ordeztuz jarduten duenean, plangintzako hutsak egitea; are gehiago, ezarritako operadoreen atzitzea izenekoaren arriskua dago, eskaintza murriztea helburu dela.

Hurrengo kasuan jasotzen dira Zazpikaleetako ostalaritza-negozioak eskualdatzeko prezioak, funtsean saturatutako guneekin bat datozenak²³:

ZAZPIKALEETAN OSTALARITZA-NEGOZIOAK ESKUALDATZEKO PREZIOA					
Gunea	Kalea	Negozioa	Prezioa	m2	€/m2
3. GUNEA	GOIENKALE	TABERNA	450.000	57	7.895
-	ZAZPIKALEAK	TABERNA	290.000	110	2.636
2. GUNEA	BARRENKALE	TABERNA	168.500	35	4.814
2. GUNEA	BARRENKALE	KOPA-TABERNA	240.000	80	3.000
4. GUNEA	GAS PLAZA	TABERNA (Amaitu gabeko obra)	270.000	78	3.462
-	ZAZPIKALEAK	TABERNA	180.000	51	3.529

Iturria: Idealista

Negozioak eskualdatzeko prezio handi hori areagotzen da merkatua ixtearen ondorioz, lizentziak modu pribatuan eskualdatzeko gonbidapena baita hori. Horren haritik El Correo egunkarian artikulua bat argitaratu zen. Artikulu horrek zioenez, Zazpikaleetan ostalaritza-negozio berriak irekitzeko murrizketen

²³ Datuak IDEALISTA.COM higiezinaren ataritik atera dira, <http://www.idealista.com/venta-locales/bilbao/casco-viejo/> (data honetan kontsultatu ziren: 2016-04-28).



ondorioz nabarmen gora egin du lizentzien balioak, saturatutako eskaintza duen hiri honetan²⁴.

Laugarrenez, ekonomiak ukipen orokorra jasaten du. Murrizketa-neurriek zuzeneko eta/edo zeharkako eragina dute Zazpikaleetako merkataritza- eta ostalaritza-eskaintzaren osieran, eta kalte egiten diote Bilboko guneko horretako ekonomia-jarduerari. Egoera horrek eragin txarra du merkaturako operadoreen kostuen egiturari, eta horri metatuta, ekonomiaren jarduerari eragiten dio, jarduera hori osotasunean hartuta.

Hain zuzen ere, ekonomia-jardueren kopuru eta kokalekuak zehazteko, ekonomia-plangintzaren ordezkaria erabiltzea, arrisku handiak dakartzen aukera da. Alde batetik, jarduera jakin batzuk (ostalaritza) ezartzeko murrizketek ez dute bermatzen nahi diren jarduerak (txikizkako merkataritza) guneko horretan kokatuko direnik, eta ez da baztertzekoa jardueren balizko kokalekuak hutsik geratzea (hala, ez litzateke lortuko araudia aldatuz lortu nahi den helburua).

Beste aldetik, proposatutako aldaketak xehetasun ugari ditu, eta horregatik, aldatzeko prozedura motela eskatzen du. Horrek eragozpenak ekar ditzake aldaketa azkarrak izaten dituen merkatu-ingurune batera egokitzeko.

Gainera, aurreikusten ez diren bestelako ondorio batzuk ere gerta daitezke, adibidez Zazpikaleak turismorako hain erakargarriak ez izatea, eskaintza garestiagoa eta/edo ez hain erakargarriagoa izateagatik; horrek, gainera, eragin txarra ekarriko luke zerbitzuen sektoreko enpleguan²⁵.

Gerta daitezkeen eragin horiei guztiei dagokionez, Kataluniako Lehiaren Defentsarako Agintaritzak txosten zehatza egin zuen Kataluniako merkataritza arloko arauketak 1997-2012 epealdian izandako eraginei buruz. Txostenak ondorio gisa dioenez, lehia murrizten duen araudiak ez du lortu saltegi tradizionalen beherakada saihestea; aitzitik, kalte egin die eskaintzari, enpleguari eta prezioen mailari²⁶.

²⁴ GÓMEZ, Luis, "Pugna por las licencias de hostelería en Bilbao", hemen: *El Correo. Ciudadanos Atala*. 2016ko apirilaren 10a.

²⁵ Konparazio gisa, taxien lizentzietan gertatutako arazoa ikus daiteke. Lizentzia horien prezio ofiziala partikularren arteko tasazioetakoa baino 100 aldiz txikiagoa izan daiteke. Ikus LEAK 2013ko urriaren taxiaren sektoreari buruz egindako txostena. Webgunean ikus daiteke: http://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/informes/eu_informes/13-11313_espedientea INFORME TAXIS BILBAO DEFINITIVO-eus2.pdf

²⁶ AUTORITAT CATALANA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, *Efectos del carácter restrictivo de la normativa comercial sobre la competitividad de la economía catalana (1997-2012)*. Barcelona, 2013. Or.: 39tik 41era



Bosgarrenez, eta enpresa-askatasunaren printzipioa alde batera utzita, azpimarratu behar da **proposatutako murrizketek eta antzekoek ondorio larriak sorrarazten dizkietela lokalen jabeei, eta larriak ere direla lokal horien erabileren aukeretan sortzen diren ondorioak.**

Jabetzarako konstituzio-eskubidearen mugaketa horrek gorabeherak sorrarazten ditu higiezinaren prezioetan. Gorabehera horiek ez dute inolako justifikazio objektiborik, eta argi eta garbi negatiboak dira interes orokorrerako.

13. Aztertu behar da, halaber, proposamenak ostalaritzako lokal batzuei eta besteei ematen dien tratu diferentea.

Muga horiek ostalaritza-jarduerei dagokienez aurreikusten dira alkoholdun edarien salmenta eta kontsumorako lokaletan edo jatetxe edo jantoki jardueran aritzen diren lokaletan, “kirats eta zaratots gogaikarri baina txiki samarrak edo beste molestia txiki batzuk sor balitzakete”, adibidez tabernak, edaritegiak, kafetegiak, sagardotegiak, hanburgeseriak²⁷.

Sortutako murrizketetan, proposamenak ez ditu barnean hartzen ostalaritzako establezimenduen kategoria jakin batzuk, adibidez alkoholik gabeko edariak saltzeko eta kontsumitzeko lokalak, dastalekuak, izozki-dendak, txokolategiak, txurro-dendak, kroasandegiak, te-aretoak, zukutegiak eta berdinetziak. Ez daude eraginpean hauek ere: barrarik gabeko jatetxeak, txokoak edo jendearentzat zabalik ez dauden establezimenduak, horiei buruz esan baitaiteke araudian kirats eta zaratots gogaikarri baina txiki samarrak edo beste molestia txiki batzuk sor ditzaketen sukaldaritza edo jantoki-jardueran integratzen direla.

Beraz, ez dirudi bereizketa hori justifikatuta dagoenik.

B. Beste establezimendu batzuk

14. Beste merkataritza-establezimendu batzuen artean metroak ezartzearen aipamenak jarduera batzuei soilik eragiten die, baina espedientetik ez dira ondorioztatzen Udalak sektore horiek aukeratzeko erabilitako irizpideak (antza denez halakoek ez dute sortzen inolako arazorik ingurumenerako, ezta bizikidetzarako ere), ezta horien artean distantzia zehatz bat ezartzeko bidea zerk eman duen ere.

Establezimenduen dentsifikazioa aipatzeak eta gehiago ez zehazteak aditzera ematen du administrazioak merkaturia kontrolatzeko asmoa duela; hori ez dago justifikatuta, eta ez da bidezkoa.

²⁷ Lehenago aipatu den Ostalaritzako Tokiko Ordenantzaren 3. artikulua hitzez hitzeko aipamena.



15. Autozerbitzuko elikagaien jarduerari buruzko mugak aipatzen dira (100 metroko distantzia, eta leku jakin batzuetako debekua). Kontrako aldean, autozerbitzurik gabeko elikagaigintzako zerbitzuei dagokienez (halakoek ez dute mugarik) establezimendu-askatasuna proposatzen da, eta horrek merkataritza-eredu batzuen eta besteen artean justifikaziorik gabeko diskriminazioa sortzen du. Gainera, Zazpikaleen hiri-taxuera dela-eta, kasu gehienetan kale berberean ez litzateke baimenduko zerbitzurik gabeko elikagaigintzako bi establezimendu kokatzea; hortaz, egitatezko bidetik, negozio-eredu bakoitzaren barruan behar ez den bezala mugatuko litzateke lehia.

Gogoeta hori **jolas-establezimenduak** ezartzeari buruz ere egin ahal da.

16. Banku- edo aseguru-erakundeen artean 40 metroko muga ipintzeak ere ez du zerikusi handirik legearen eta jurisprudentziaren arabera interes orokorreko premiazko arrazoi diren horiekin.

C. Balorazio orokorra

17. Aurreko horretatik ondorioztatzen da proposatutako aldaketa hirigintza hutseko helburuetatik harago doala eta helburu sektorial edo ekonomikoen mendean dagoela, adibidez merkataritza-orekaren eredu jakin bat lortu edo mantentzea, ekonomia-jarduera jakin batzuk ezartzeko oztopoak jarritz.

Neurri horien edukiak eta Udalak bere memorian emandako justifikazioak aditzera ematen digute neurri horien bidez erreakzioa egin nahi dela Zazpikaleetan azken 7 urteetan txikizkako merkataritzako zerbitzuen eskarian egon den beherakadaren aurrean. Egoera horrek, azaldu denez, merkataritza-establezimendu ugari ixtea eta ostalaritzako zerbitzuen eskaria handitzea ekarri du, eta bide horretatik ostalaritza-establezimendu berriak ireki dira. Udalaren asmoa, aldaketa honen bidez, Bilboko Zazpikaleetan ezarritako merkataritza-ereduari eustea da. Azalpen horrek agerian jartzen du Udalak lehia murrizteko hartu dituen neurriak **ekonomia arloko arrazoietan oinarritzen direla**.

Txosten honen 6. paragrafoan azaldu genuenez, jurisprudentzian behin eta berriz agertu da arrazoi ekonomiko hutsek ez dutela justifikatzen merkaturan sartzeko neurri murriztaileak hartzea, ezin direlako interes orokorreko premiazko arrazoitzat hartu.

Konstituzioak ekonomia-jarduera batean sartzeko eskubidea bermatzen du, enpresa-askatasunari esker; bada, enpresa-askatasun hori ezin du mugatu "merkataritza-eredu tradizional" jakin batek. Horregatik ondorioztatu behar da proposatutako berrikuntzek indarrean dagoen araudia urratzen dutela.



18. Gainera, zera nabarmendu behar da: proposatu diren neurriak hartzeak ez du bermatzen deklaraturako helburua lortuko denik, hau da, Zazpikaleetan aurrerantzean merkataritza-establezimenduak desagertuko ez direnik eta **Zazpikaleetako ohiko merkataritza-ereduak iraungo duenik.**

Azken urteetan, dela krisi ekonomikoarengatik, dela merkataritza arloko erakargarritasunak behera egiteagatik, dela udalerriko beste merkataritza-gune batzuen lehiarengatik, behera egin du merkataritza-zerbitzuen eskariak; horren ondorioz, hainbat merkataritza-establezimendu desagertu da. Proposatutako aldaketa justifikatzeko memoriak azaltzen duena gorabehera, aldaketa horren ondorioz Zazpikaleak Bilbo osoaren maila berean kokatu dira txikizkako merkataritzaren eta ostalaritzaren arteko orekari dagokionez²⁸. Horrenbestez, ostalaritza-establezimendu berriak ezartzeko debekuak ez dakar ezinbestean merkataritza-establezimendu berriak ezartzea, Udalak Zazpikaleen “Merkataritza-eredu” deritzona mantentze aldera.

19. Proposatutako aldaketak xehetasun ugari ditu, eta horregatik, aldatzeko prozedura motela eskatzen du. Horrek eragozpenak ekar ditzake aldaketa azkarrak izaten dituen merkatu-ingurune batera egokitzeko.

Horren haritik ahotara ekarri ahal da Comella Munmanyk Sant Celoniko merkataritza- eta zerbitzu-establezimenduen Antolamendurako Plan Nagusiaren aldaketari buruz egindako gogoeta²⁹:

(...) Denok dakigu merkatua aldakorra eta dinamikoa dela –hamar urte atzeragoko egoerari erreparatu besterik ez da egin behar–, eta horregatik ondorioak etengabe aztertu behar dira, arautzen bada. Hala ere, hirigintzako arauen bokazioa iraupen mugagabekoak izatea da. Beste alde batetik, planeamenduaren formulazio berria nahiz aldaketa batere arinak ez diren prozeduren mende daude, batik bat jabetza pribaturako eskubidearen edukia mugatzen duen heinean. Hain zuzen ere izapide luzeak eskatzen dituzenez, planeamendua ez da oso eraginkorra ondorio txarrak zuzentzeko.

²⁸ Nabarmendu behar da Bilboko Udalak Bilbon, Zazpikaleetan eta gainerako aldeetan 2008 eta 2015ean Merkataritzan eta Ostalaritzan izandako bilakaerari buruz egin zuen azterlanaren arabera Zazpikaleetan epealdi horretan ostalaritzan gora egin duela % 15 establezimenduen kopuruak, eta ehunen eta oinetakoen sektoreko establezimenduen ehunekoak behera egin duela % 22. Hala ere, 2015eko kopuruei erreparatzen badiugu, ostalaritzako negozioen ehunekoa berbera da hiru guneetan, % 30; aldiz, ehunen eta oinetakoen sektoreko saltegien ehunekoa handiagoa da Zazpikaleetan, % 23,66; Bilbon, aldiz, % 13,49, eta hiriko gainerako aldeetan % 12,48. Txikizkako establezimenduen presentzia, guztien % 70 inguru da hiru guneetan.

²⁹ COMELLA MUNMANY, Anna, “Regulación y competencia: en busca de efectos no deseados”, hemen: *Regulación y competencia: en busca de efectos no deseados*. Arg.: Autoritat Catalana de la Competencia. 2013ko abuztua, or.: 93tik 103ra.



Zehazki, udalaren esku-hartzea bultzatu zuen beharrezko desageratu da, –hasieran saltegi tradizionalentzat detektatu ziren mehatxu haiek–, eta itxuraz emaitza horretan hirigintzak ez du eragin handirik izan. Zehazki, banku-erakundeak bategite eta berregituratze prozesuetan sartu dira, eta horren ondorioz haien bulegoen kopuruak behera egin du nabarmen. Edo adibidez, higiezinen agentzien kasua. Jarduera hori ere garai oparoetan izugarri ugartu zen, eta krisia hasi zenean agentzi horien ehuneko handi bat itxi zen.

Egoera horregatik, jarduera horiek okupatzen zituzten lokalak hutsik geratu dira, eta Plan Bereziaren mugek halakoak irekitzeko arazoak sortu dituzte. **Ondorioz, tokiko ekonomia moteldu da, hain zuzen ere hirigintzako Plan Berezia onetsiz lortu nahi zen eraginaren kontrakoa.**

Horren haritik nabarmendu behar da, merkatuaren bilakaera azkarraren adibide gisa, merkataritza elektronikoaren garrantzia. Merkataritza hori dagoen eskaintza osoaren zati da, eta lagungarria da auzitan jartzeko gaur egungo egoeran Zazpikaleetako BPBren aldaketarekin lortu nahi den helburua oraindik beharrezkoa denik. Bilboko 2015-2019 epealdiko Merkataritza Plan Estrategikoak berak dioenez, merkataritzak aurrez aurre dituen erronka nagusien artean erosteko ohitura berriak, sareko merkataritza eta kontsumitzaileen bizi-erritmo berriak nabarmentzen dira. Egindako diagnostikoaren arabera, inkesta egindakoan %21ek adierazi zuten erosketaren bat egin dutela Internet bidez Bilboko saltokiren batean -2011rekin alderatuta, 7 puntu gehiago-. Erosketa horiek, nagusiki, arropa, oinetakoak eta osagarriak eskuratzeko izan ziren, eta informatikako/teknologiako produktuen erosketak handitu dira.

20. Aurreko guztia aztertuta, lehiarako **hain murriztaileak ez diren neurriak aztertu** beharko lirarteke, BPBren aldaketak proposatzen dituen helburuen artean ingurumenaren babeserako indarreko legeriarekin, ordena publikoarekin, kontsumitzaileen babesarekin, osasun publikoarekin edo lurraldearen antolamendurekin koherenteak direnak lortu ahal izateko.

Txikizkako merkataritza indartzeko, eskaria sustatzeko neurriak hartu ahalko lirarteke: guneko bizitasunerako pizgarriak ematea; irisgarritasuna hobetzea; oinezkoentzako gunek; aparkaleku publikoetako plazak; berdeguneak ugartzea; arkitektura-paisaia hobetzea; operadore tradizionalen birmoldaketarako pizgarriak; gizartearen beharrezko berrietara egokitzea; merkataritzako ordutegiaren askatasuna benetan onartzea, etab.

Ostalaritza-jardueraren berezko kanpo eragin negatiboak (zarata, herritarrak gizalegez ez portatzea, zikinkeria, etab.) arintzea beharrezkoa denez, horri dagokionez, egokiak diren neurriak planteatu ahal dira, adibidez jardueraren titularrari betebeharrak ezartzea, edo araudia errespetatu ezean disuasio-zehapenak.



IV. Ondorioak

LEHENENGOA. Udala merkatuetako lehiaren araudiaren mendean dago, eta interes orokorra lortzeko administrazio-ahalmenak bete behar ditu. Hala ere, BPBren aldaketan proposatzen diren neurriek ekonomia-ekimenerako oztopoak sortzen dituzte, eta oztopo horiek ez dira justifikatzen interes orokorreko premiazko arrazoiengatik, baizik eta ekonomia arloko arrazoiengatik.

BIGARRENA. Konparatutako esperientzietatik ondorioztatzen da proposatutako neurriek nahi ez diren ondorioak sortzen dituztela, adibidez kostuak handitzea, lehiakide berriak desagerraraztea eta, horrenbestez, eskaintza murriztea. Ondorio horiek isla dute prezioetan; produktu eta zerbitzuen aniztasun eta kalitatean, eta enplegu-sorreraren murrizketan; horrek guztiak herritarren ongizateari kalte egiten dio.

HIRUGARRENA. Proposatutako neurriekin, eraginpeko guneetan lehendik instalatuta dauden establezimenduak posizio pribilegiatuan jartzen dira, eraginkorragoak izan ahal diren lehiakide berrien kaltetan. Era berean, "lizentzien merkatua" sortzeko arriskua dago, lehendik instalatutako operadoreei mesede egiten zaielako eta sor daitekeen lehia oztopatzen delako.

LAUGARRENA. Udalak proposatzen dituen neurriak ez dira egokiak Zazpikaleetan dagoen hurbiltasuneko merkataritza-eredua mantentzeko, eta ekonomia-jarduera batzuen ondorio txarrak zuzendu nahi badira, lehia hainbeste murrizten ez duten beste neurri batzuk daude.