



Lehiaren
Euskal Agintaritzza
Autoridad Vasca
de la Competencia

INFORME DE ALEGACIONES A LA MODIFICACION DEL PLAN ESPECIAL DE REHABILITACION DEL CASCO VIEJO DE BILBAO

Sumario:

I. Objeto.....	1
II. Administración, ordenación urbana y competencia	2
III. Análisis de la modificación propuesta	7
1. Antecedentes y descripción de la modificación	7
2. La modificación del PER desde una perspectiva de competencia.....	10
A. Regulación sobre establecimientos hosteleros	10
B. Otros establecimientos	16
C. Valoración general.....	16
IV. Conclusiones	19

Pleno:

Dña. María Pilar Canedo Arrillaga, Presidente

Dña. Natividad Goñi Urriza, Vocal

D. Rafael Iturriaga Nieva, Vocal

Secretario: D. Alfonso Gómez Fernandez

Bilbao, 23 de mayo de 2016

I. Objeto

1. La Autoridad Vasca de la Competencia (AVC) ha tenido conocimiento de que el Ayuntamiento de Bilbao (Ayuntamiento) ha acordado aprobar la modificación del Plan Especial de Rehabilitación del Casco Viejo (PER). En ella se pretende establecer un nuevo régimen para algunos usos urbanísticos "entre ellos el de hostelería"¹.

Además, en cumplimiento de la normativa, el Ayuntamiento ha decidido "la suspensión del otorgamiento de licencias, así como la validez habilitante de las comunicaciones previas, para la implantación de nuevos establecimientos de

¹ Véase anuncio del Ayuntamiento de Bilbao publicado en el Boletín Oficial de Bizkaia nº 46 del año 2016 de 8 de marzo de 2016.



hostelería, en todo el ámbito del PER, hasta la aprobación definitiva y, en todo caso, hasta el 25 de septiembre de 2016².

2. La AVC, de acuerdo con el artículo 2 de su Ley reguladora, tiene como finalidad promover, garantizar y mejorar las condiciones de libre competencia y transparencia en el mercado, respecto de las actividades económicas que se ejerzan en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi³.

A tal fin, en virtud del artículo 3 de la norma promoverá la competencia en los mercados ejerciendo, entre otras, las siguientes funciones:

- realizar informes sobre la actuación del sector público,
- dirigir a las administraciones públicas propuestas conducentes al mantenimiento o al restablecimiento de la competencia en los mercados,

3. La modificación del PER propuesta por el Ayuntamiento afecta a la competencia en la medida en que condiciona, limita y prohíbe la prestación de servicios de los diferentes operadores en el territorio afectado por el Plan. Por ello, la AVC considera necesario realizar un estudio de en qué medida la propuesta cumple los estándares técnicos internacionales en materia de buena regulación.

II. Administración, ordenación urbana y competencia

4. Las Administraciones Públicas deben cumplir los fines que les otorga la Ley estableciendo para ello un marco regulatorio eficiente⁴.

La existencia de barreras de entrada normativas al mercado que no reúnan los requisitos de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, constituye un obstáculo a la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios⁵.

² Véase el artículo 85.1 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. BOPV nº 138, de 20 de julio de 2006 modificada y derogada parcialmente por varias normas posteriores. Texto consolidado vigente accesible en : https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/textosconsolidados/200603776_vigentea.pdf.

³ Ley vasca 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia, BOPV nº 29, de 9 de febrero de 2012.

⁴ COMISION NACIONAL DE LA COMPETENCIA. *Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia*. Madrid, 17 de junio 2008. Puede ser accesible en: https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Guias_y_recomendaciones/recomendacion.es.pdf.

⁵ Las barreras de entrada se conceptúan como todas aquellas dificultades y costes que desalientan o directamente imposibilitan la entrada de nuevos operadores en un determinado



En consecuencia, esas barreras constituyen un obstáculo al mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado afectado⁶.

Las restricciones establecidas por las normas deben por tanto acreditarse como **necesarias**; es decir, deben constituir la respuesta de los poderes públicos ante un acreditado fallo de mercado para garantizar, por encima de la competencia, el interés general. Esta necesidad se basa en la existencia de razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten por fuerza el número de operadores económicos del mercado.

La medida restrictiva debe, además, ser **adecuada** para corregir el fallo de mercado o la imperiosa razón de interés general definida. En caso de que se haya acreditado que la limitación es necesaria y adecuada debe acreditarse que la misma es **proporcional** al objetivo que se pretende; es decir, que no existen otras medidas menos limitativas de la libertad y de la iniciativa económica que permitan conseguir el objetivo pretendido. Finalmente la medida no debe resultar discriminatoria (en función de la nacionalidad o de ubicación del establecimiento o del domicilio social).

Es obligación de los poderes públicos demostrar que la medida proyectada cumple con cada uno de los criterios precedentes sin que afirmaciones genéricas puedan considerarse suficientes ante una limitación de los derechos de los ciudadanos⁷.

mercado; entre estas barreras de entrada distinguimos las legales, las técnico-económicas y las derivadas de la posición consolidada que disfrutaban las empresas ya presentes en el mercado.

⁶ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. BOE N° 283, de 24 de noviembre de 2009. Modificada por Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, BOE n° 295, de 10 de diciembre de 2013. Texto consolidado: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-18731&b=8&tn=1&p=20131210#a5>;

Véase igualmente lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que modifican el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local y el artículo 39 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. BOE N° 308, de 23 de diciembre de 2009 y la Directiva 2006/123/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, DOUE L 376/36, de 27 de diciembre de 2006.

⁷ De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. BOE n° 55, de 5 de marzo de 2011 y 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE n° 236, de 2 de octubre de 2015. BOE-A-2015-10565.



5. El suelo es un factor productivo fundamental a través de cuya ordenación se establecen restricciones y limitaciones a la implantación de determinadas tipologías de actividades económicas⁸.

La ordenación y regulación del suelo pueden generar un impacto negativo en las condiciones de competencia en el mercado impidiendo o dificultando la entrada en el mercado de nuevos operadores y puede otorgar a los empresarios ya establecidos una posición de ventaja que no es consecuencia de una eficiente actividad empresarial⁹.

Estas restricciones pueden tener el indeseado efecto de elevar los precios y reducir la calidad de los productos o servicios a pagar por los ciudadanos además de reducir su capacidad de elección de productos o servicios. Por tanto solo deben ser introducidas cuando una imperiosa razón de interés general compense ese desvalor. La propia normativa vigente establece que las barreras al ejercicio de los servicios deben estar justificadas en esas **razones imperiosas de interés general**. Entre ellas contempla la protección del medio ambiente y del entorno urbano¹⁰.

Específicamente la Directiva de Servicios y la Ley de libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio prohíben que los poderes públicos puedan condicionar o limitar el acceso a una determinada actividad de servicios por la existencia de un exceso de oferta un una determinada zona¹¹.

6. En aplicación de estos principios la jurisprudencia ha garantizado la libertad de apertura de establecimientos y la aplicación de las normas de competencia en el ámbito urbanístico.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha señalado¹²:

⁸ COMISION NACIONAL DE LA COMPETENCIA, *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*. Madrid, 30 de julio de 2013, páginas 27 y 73. Accesible en https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_y_Estudios_Sectoriales/2013/CN_C_Mercado%20del%20suelo.pdf

⁹ AUTORIDAD CATALANA DE LA COMPETENCIA, *Recomendaciones sobre la regulación detallada de los usos del suelo desde la óptica de la competencia*. Barcelona, diciembre de 2014, págs. 2 y 13. accesible en http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/ES_8_2014_USOS_DEL_SOL_ESP.pdf

¹⁰ Véase artículo 5 de la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

¹¹ Artículo 14 de la Directiva de servicios y artículo 10 e) de la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

¹² Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 24 de marzo de 2011. As. C-400-08. Comisión contra España.



“73. Según reiterada jurisprudencia, las restricciones a la libertad de establecimiento que sean aplicables sin discriminación por razón de nacionalidad pueden estar justificadas por **razones imperiosas de interés general, siempre que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzar dicho objetivo** (sentencias de 10 de marzo de 2009, Hartlauer, C-169/07, Rec. p. I-1721, apartado 44; de 19 de mayo de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes y otros, C-171/07 y C-172/07, Rec. p. I-4171, apartado 25, y Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 61).

74. Entre esas razones imperiosas reconocidas por el Tribunal de Justicia figuran **la protección del medio ambiente** (véase, en particular, la sentencia de 11 de marzo de 2010, Attanasio Group, C-384/08, Rec. p. I-0000, apartado 50 y jurisprudencia citada), **la ordenación del territorio** (véase, por analogía, la sentencia de 1 de octubre de 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Rec. p. I-9021, apartado 29 y jurisprudencia citada) y la protección de los consumidores (véase, en particular, la sentencia de 13 de septiembre de 2007, Comisión/Italia, C-260/04, Rec. p. I-7083, apartado 27 y jurisprudencia citada). En cambio, **los objetivos de carácter meramente económico no pueden constituir una razón imperiosa de interés general** (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de abril de 2010, CIBA, C-96/08, Rec. p. I-0000, apartado 48 y jurisprudencia citada).”

En el mismo sentido el Tribunal Constitucional establece¹³:

Lo que supone la doctrina expresada por la STC 26/2012 es que el Tribunal considera necesario que, dado que se trata de una excepción a la regla general de la libertad de acceso a una actividad de servicio como es la distribución comercial, el legislador autonómico aporte razones que justifiquen que los requisitos a que sujeta la localización de ciertos formatos de establecimiento comercial atienden conjuntamente a dichos objetivos de ordenación territorial y protección ambiental, y no a otros que están prohibidos por predominar en ellos connotaciones económicas.

...

En otras palabras, el legislador catalán que aprobó el art. 114 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/2011, a diferencia del que sancionó la redacción originaria de los apartados 3 y 4 del art. 9 del Decreto-ley 1/2009, no exterioriza ninguna motivación orientada a justificar que las mayores restricciones que ahora se imponen coadyuven proporcionadamente al logro de una gestión urbana sostenible, ciñéndose a conectarlas en general con la reactivación económica y en particular con el incremento de la actividad comercial, motivos ambos que por ser de clara índole económica no resultan acordes con los criterios fijados por la normativa básica del Estado).

El Tribunal Supremo ha analizado Plan Territorial Sectorial de Actividades Económicas y Establecimientos Comerciales del País Vasco y, con relación a dicha cuestión, señala¹⁴:

¹³ En el mismo sentido véase la Sentencia del Tribunal Constitucional número 193/2013, de 21 de noviembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 5491/2012, Fundamento de Derecho Séptimo.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, 3 de Septiembre de 2015, Rec. 3408/2014. Véase el Fundamento de Derecho Tercero;



“ (...) **las auténticas razones para imponer esas limitaciones a la superficie de los equipamientos comerciales son exclusivamente económicas y mercantiles** y, por ello, proscritas tanto por la Directiva 2006/123/CE (LCEur 2006, 3520) como por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre (RCL 2009, 2256) , que sólo autorizan limitaciones **por razones justificadas e imperiosas de interés general**, entre las que, como la propia Sala de instancia reconoce y declara en la sentencia recurrida, se encuentran las relativas a la **protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural**, mientras que el Plan Territorial Sectorial, que el Consejo del Gobierno Vasco ha considerado que no precisa de acomodación a la Directiva de servicios 2006/123/CE, acude a criterios económicos para imponer las limitaciones que establece a la superficie de los equipamientos comerciales, y así, en su capítulo 7, fija como objetivo de esas limitaciones superficiales un reparto territorial entre las diferentes marcas para favorecer una mayor competencia empresarial, así como para incentivar la implantación de establecimientos comerciales de menor tamaño frente a los grandes equipamientos comerciales, ambos, evidentemente, de naturaleza económica, **por lo que dicho Plan Territorial Sectorial ha utilizado criterios económicos para limitar las dimensiones de las superficies comerciales a pesar de que tales criterios no son las razones de interés general que, con carácter excepcional, admiten tanto la tan repetida Directiva europea como la Ley estatal que la traspone.**

Esta Ley 17/2009 exige, además, que las restricciones a la implantación de equipamientos comerciales deben motivarse suficientemente en la ley que las establezca (artículo 5), obligaciones o requisitos que no se cumplen en el Plan Territorial Sectorial, aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno autonómico, ya que **ni tiene rango de ley ni justifica suficientemente el cumplimiento de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad** („,„).”

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha dictaminado sobre el Plan urbanístico del Ayuntamiento de Barcelona que impedía la implantación de nuevos hipermercados y/o grandes almacenes en el término municipal¹⁵.

“... **la invocación de razones urbanísticas no ampara la imposición de cualquier tipo de restricciones**, puesto que, aun cuando se reconozca que se trata de una razón imperiosa de interés general, ello **no excluye la necesidad de acreditar la adecuación y la proporcionalidad de la restricción.**”

Asimismo en el Fundamento de Derecho Sexto de la misma sentencia, sigue señalando,

“...En términos generales, cabría admitir una restricción de este tipo por razones urbanísticas y medioambientales, como las que invoca la Corporación demandada. Sin

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, 3 de Septiembre de 2015, Rec. 3687/2013. Véase el Fundamento de Derecho Cuarto.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, de 30 de septiembre de 2013, Rec nº 174/2011. Resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la “Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución” contra el acuerdo de aprobación por parte del Ayuntamiento de Barcelona del Plan Especial de Equipamiento Comercial Alimentario de Barcelona (PECAB). Fundamento 4.



embargo, como también se ha expuesto reiteradamente, **esta limitación ha de hallarse debidamente justificada. No basta invocar que existe una razón imperiosa de interés general, sino que ha de acreditarse que la medida resulta adecuada a la finalidad perseguida y, además, que no existen otros modos de alcanzarla que sean menos onerosos para los interesados...**".

El análisis de la jurisprudencia de las diferentes instancias nos lleva por tanto a concluir que las restricciones deben ser necesarias, proporcionales y encontrar su justificación en razones de imperioso interés general y no en razones económicas.

III. Análisis de la modificación propuesta

1. Antecedentes y descripción de la modificación

7. La ordenación urbana del Casco Viejo está regulada por el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y el Plan de Rehabilitación del Casco Viejo (PER), instrumento especial para esta zona de Bilbao¹⁶.

El artículo 6.4.7 de las normas del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, anterior a la aprobación de la Directiva de Servicios, establece que el Ayuntamiento podrá, mediante las correspondientes Ordenanzas Locales, fijar distancias mínimas entre establecimientos de hostelería y del ramo alimentario, regular además los términos, condiciones y limitaciones a los que deberán ajustarse los establecimientos destinados a servicios de telecomunicaciones, así como delimitar justificadamente áreas saturadas, en las que, por el número ya existente de los mismos, no se autorice la instalación de nuevos o la ampliación de aquellos. Asimismo se podrán introducir en la Ordenanza sobre Establecimientos de Hostelería otras restricciones de emplazamiento o de incompatibilidad de usos para dichas actividades, siempre que estén amparadas en razones de protección del medio ambiente o del entorno urbano.

La regulación vigente para la implantación de nuevos establecimientos hosteleros y la ampliación de los ya establecidos se recoge en la Ordenanza Local sobre establecimientos de hostelería¹⁷. Su artículo 7 fija un régimen de distancia mínima entre los citados establecimientos.

¹⁶ Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao. BOB nº 124, de 29 de junio de 1995; Texto Refundido del Plan Especial de Rehabilitación del Casco Viejo de Bilbao. BOB nº 204, de 26 de octubre de 1998.

¹⁷ Ordenanza Local sobre establecimientos de hostelería. BOB nº 43, de 4 de marzo de 2015.



Los establecimientos de alimentación tienen una regulación municipal específica¹⁸. Esta normativa recoge condiciones de instalación de los establecimientos con fines de seguridad, higiénico-sanitarias etc., sin establecer distancias mínimas entre establecimientos.

8. El artículo 2 de la modificación propuesta, que regula los usos permitidos, señala literalmente:

“Los criterios de autorización para cada zona se fijarán en función de la protección del entorno urbano y del medio ambiente, tratando de evitar para ello la concentración inadecuada de actividades potencialmente molestas, así como de conseguir una adecuada diversificación de usos.”

9. Según se desprende de la Memoria Explicativa del propio Ayuntamiento los **objetivos** de la modificación son:

El Área de Planificación Urbana ha estudiado una actualización de la regulación urbanística vigente en el ámbito ordenado por el Plan Especial de Rehabilitación del Casco Viejo, con el fin de adecuar sus contenidos a los principios inspiradores del desarrollo urbano sostenible que deben extenderse tanto al desarrollo de las actividades económicas, en todas sus modalidades, como al desarrollo territorial equilibrado. Y todo ello en un marco de respeto y defensa del medio ambiente y del entorno urbano capaz de **asegurar la implantación de los usos y de su mezcla**, de tal forma que se aseguren **la pervivencia de los valores patrimoniales y urbanos** que ha mantenido esta zona de la ciudad.

Desde esta perspectiva resulta imprescindible analizar el proceso de implantación de las actividades que configuran el paisaje urbano cotidiano de las calles del Casco Viejo, que no es otro que el configurado por sus edificios (en un estado de rehabilitación continuado) y por sus establecimientos y usos de concurrencia pública (en un estado de transformación y evolución continuados). Son precisamente estos últimos los que intervienen de una forma decisiva en la modelización de la mayor o menor calidad del entorno urbano y de la capacidad de mantener el doble atractivo que ha caracterizado el núcleo histórico de la ciudad como polo de referencia tanto por sus interés cultural como comercial.

...

- Sin embargo, el Casco Viejo ha experimentado una evolución muy desigual. La pérdida de establecimientos de “comercio minorista” ha sido muy superior a la **experimentada por el resto de la ciudad**, habiéndose reducido su número en 79 unidades, con un valor porcentual del -11,3%, triplicando el efecto experimentado en el conjunto de la ciudad.

- Por su parte, **la evolución de la hostelería en el Casco Viejo** ha experimentado un crecimiento de 36 locales que representa un +15,2% de incremento sobre el número de locales que existían al comienzo de la crisis.

¹⁸ Ordenanza sobre establecimientos comerciales de la alimentación. BOB nº 246, de 24 de diciembre de 2010.



Si se analiza la evolución del peso de los establecimientos de hostelería con respecto al conjunto de la actividad comercial se obtienen las siguientes conclusiones:

- En el conjunto de la ciudad la evolución del peso de la "hostelería" respecto al total se ha mantenido en unos parámetros muy similares: 30,34% en 2.008, frente a 30,54% en 2.015.
- En el resto de la ciudad (excluyendo el Casco Viejo) se ha producido una evolución muy similar ya que se ha pasado de un 30,85% a un 30,54%.
- Por contra el Casco Viejo ha experimentado una evolución muy diferente ya que el peso de la "hostelería" ha pasado de tener un 25,24% a un 30,47%, en tanto que el subsector de "textil calzado" ha pasado de ostentar el mayor peso, con un 29,18% en 2.008, a estar claramente por detrás de la "hostelería" con un 23,66%, lo que pone de manifiesto una tendencia que obliga a reflexionar en orden a la adopción de las medidas necesarias para contener, en la medida de lo posible, esta tendencia y evitar su prolongación en el tiempo.

...

Los datos apuntados indican una evolución orientada a lo que podría llegar a convertirse, el caso de no adoptarse medidas, en un "cambio del modelo" de los usos urbanos del Casco Viejo, lo que en definitiva estaría en contradicción con los objetivos perseguidos por el Plan Especial vigente, que en su Memoria señala:

"(...) la actividad económica generada en el Casco Viejo de Bilbao, área objeto de estudio, presenta unas peculiaridades que la diferencian de las otras zonas de la ciudad y que confieren a aquél unas características, fundamentalmente derivadas de su importancia como centro comercial, que inciden con especial intensidad sobre la problemática aquí planteada, es decir, la de la rehabilitación del Casco Viejo de la Villa de Bilbao.

(...)

Cualquier programa de rehabilitación del Casco Viejo, que quiera tener visos de lograr sus objetivos, debe intentar en buena lógica plantear algunas propuestas que contemplen la actividad económica de la zona como un elemento fundamental en la dinamización del barrio y en la configuración del tejido social que la sustente, tanto desde el punto de vista habitacional como desde la perspectiva de la demanda de servicios generada en otras áreas de la ciudad."

...

Por todo lo expuesto, cabe concluir que resulta absolutamente necesario llevar a efecto una actualización de la regulación urbanística de establecimientos de hostelería, y de su vinculación con la ocupación del espacio público, así como, en su caso, de otros usos que puedan poner en cuestión la evolución sostenible y equilibrada de la combinación de usos y actividades en orden a preservar los valores comerciales, culturales y residenciales del Casco Viejo que han caracterizado la calidad del entorno urbano protegido por el PER vigente.

10. El contenido de la propuesta afecta a los establecimientos de hostelería y a establecimientos destinados a otros usos comerciales.



Respecto de los **establecimientos de hostelería** se identifican ámbitos territoriales con diferentes tratamientos¹⁹. Según el Ayuntamiento,

“A partir de esta información se ha procedido a realizar una delimitación de zonas, dentro del ámbito del PER, con un carácter homogéneo en las que su problemática y sus circunstancias, tanto desde las perspectiva de la implantación de los usos hosteleros, como desde su mayor o menor contribución a la configuración del modelo de “Casco Viejo Comercial”, deben ser objeto de una regulación diferenciada, en relación con los usos que se han identificado a los efectos de esta reforma de la regulación para la implantación de usos de pública concurrencia.”

En ellos se pasa de una situación jurídica de posible implantación sujeta a condicionantes de distancias mínimas establecidas por la vigente Ordenanza local de Hostelería, a tres regímenes diferentes:

- Una imposibilidad absoluta como consecuencia de lo que el Ayuntamiento denomina saturación de establecimientos de hostelería en dicho ámbitos;
- el establecimiento de zonas con un número máximo de establecimientos de hostelería; y
- las zonas en que se mantiene, modificado, el sistema de distancias mínimas entre establecimientos de hostelería pero modificando las distancias dependiendo de las zonas.

Respecto de los otros **usos comerciales**, su implantación queda sujeta al requisito de distancias mínimas entre las actividades respectivas:

- a) Entre las entidades tanto de crédito como de seguros, la distancia mínima ordinaria será de 40 metros, salvo en los corredores comerciales que amplía a 50.
- b) Entre las actividades tanto de juego como recreativas, será de 100 metros.
- c) Entre los comercios de alimentación en régimen de autoservicio, será de 100 metros.
- d) En los espacios singulares y en los corredores comerciales no se contempla la instalación ni la ampliación de establecimientos dedicados a actividades recreativas o de juego ni a comercios de alimentación en régimen de autoservicio.

2. La modificación del PER desde una perspectiva de competencia

A. Regulación sobre establecimientos hosteleros

11. Respecto de los establecimientos de hostelería la proyectada modificación del PER establece, como veíamos tres regímenes diferentes.

¹⁹ El Plan delimita un total de **cinco** zonas dentro de las cuales hay **cuatro** espacios singulares, atendiendo a las diferentes realidades urbanísticas (estructura urbana y tipología de los edificios) y a las **distintas** mezcla y **densidad** de usos (residencia y establecimientos de pública concurrencia) que convergen en su ámbito de aplicación. Dentro de la zona, 1 se identifican unos corredores comerciales que se corresponden con los ejes o calles que han mantenido el modelo de implantación de usos y actividades que el PER pretende preservar.



En ciertas zonas establece la total prohibición de apertura de establecimientos (artículo 26. 1 modificación PER). Esta limitación resulta grave desde la perspectiva de competencia ya que conlleva un cierre de mercado que sólo puede ser superado a través de la transmisión a un nuevo entrante de la licencia de un local ya establecido.

En los casos en que se limitan los accesos a un número determinado de licencias, la consecuencia será que, una vez establecidos los operadores máximos permitidos, el mercado estará cerrado reiterándose en este caso la consecuencia referida en el caso anterior.

En los supuestos en que se modifican (y en varios casos amplían) los metros de distancia mínimos entre locales, se detecta una falta de justificación para esta nueva restricción.

12. Todas estas limitaciones (las tres en diverso grado) tienen numerosos efectos secundarios indeseados.

En primer lugar se produce una reducción de oferta, puesto que esta medida dificulta o incluso impide el acceso al mercado de nuevos competidores o la expansión de los existentes.

En esas zonas el número de locales de hostelería quedaría fijo tras la modificación del PER, luego la única posibilidad de establecer un negocio de hostelería sería mediante la compra de una licencia ya existente.

LOCALES DE HOSTELERIA EN ZONAS SATURADAS		
	Nº de locales	
		Nº de locales por 100 m
ZONA 1 a - Plaza Nueva	22	18,11
ZONA 2 - Ribera	88	7,31
ZONA 3 - Somera-Iturribide	71	8,39
ZONA 3 a - Plaza Unamuno	5	17,86
ZONA 4 - Esperanza Sendeja	27	7,38

Según se recoge en el siguiente cuadro, tras la modificación del PER, en el Muelle de Marzana únicamente tienen cabida 3 nuevas licencias de hostelería, mientras que en el espacio de la Naja únicamente cabría 1.

LIMITACIÓN CUANTITATIVA A LA HOSTELERIA			
	Nº locales actual		Nº máximo de locales previstos en el PER
	Número	Nº locales por 100 m	
ZONA 5 a- Muelle Marzana	7	6,09	10
ZONA 5 b- La Naja	0	0	1

En los supuestos en los que se limita el número de operadores o se modifican las distancias se produce, en la práctica un incremento de costes en términos económicos y de tiempo para los potenciales nuevos entrantes.

Incluso en último extremo, estos sobrecostes regulatorios pueden provocar que los nuevos operadores se vean desincentivados de intentar entrar en el mercado, dada la dificultad de encontrar locales que cumplan con las



restricciones establecidas por el PER, nuevamente presentando el efecto de limitar artificialmente la posible oferta.

La reducción de la oferta repercute necesariamente sobre la variedad, cantidad y calidad de la misma, además de incrementar los precios para los consumidores con el correspondiente empeoramiento de su bienestar.

La literatura económica ha investigado profusamente sobre el impacto en los precios de la regulación del comercio minorista, directamente relacionada por sus objetivos con la regulación de los usos del suelo. Cabe destacar el estudio realizado por Orea, cuyas conclusiones apuntan a un incremento de los precios motivado por la regulación²⁰:

Nuestros resultados corroboran la preocupación de los organismos internacionales y españoles, ya que realizando la simulación del efecto indirecto de la regulación sobre los precios obtenemos un **aumento del precio entre el 1,1% y el 1,9%**. La preocupación es incluso mayor si se traduce este aumento en euros, pues el gasto adicional de los consumidores españoles asciende a 548 y 931 millones de euros para el conjunto de consumidores de bienes de la cesta tipo y de la cesta económica respectivamente. Se obtiene asimismo que los consumidores que viven en Baleares, el País Vasco y Cataluña han sido los más afectados por la regulación restrictiva del mercado minorista. Fruto de dicha regulación, el gasto adicional de una familia balear, vasca o catalana en bienes de la cesta económica se sitúa en el intervalo de entre 100 y 200 euros anuales, cantidades que pueden representar un esfuerzo monetario muy importante para las familias con menos recursos de la sociedad.

A similares conclusiones llega Tarragó en su estudio para analizar los precios de venta de un número determinado de productos de gran consumo, de marcas y formatos conocidos, en cinco cadenas de supermercados, en sus establecimientos situados en diferentes municipios de Cataluña²¹:

Los efectos deseados (y explicitados) de la regulación eran la protección del pequeño comercio, **presentada bajo el eufemismo de "el equilibrio entre formatos"**. El efecto no previsto o no deseado, o incluso perverso, ha sido **la consolidación de la cuota de mercado en manos de las enseñas ya instaladas en el momento de la regulación**, especialmente las que operan en formatos medios y grandes y, en consecuencia, la reducción de las posibilidades de oferta competitiva.

Al mismo tiempo, un segundo efecto no deseado ni previsto de la regulación, y que se deriva de la situación de no competencia, es la existencia de tarifas de precios más altas allí donde no hay oferta competitiva. Podría afirmarse que la imposición de barreras de entrada se convierte en un factor inflacionista.

²⁰ OREA, Luis, "El efecto de la regulación del comercio minorista sobre la estructura y precios de las grandes superficies en España" en *Regulación y competencia: en busca de efectos no deseados*. Ed. Autoritat Catalana de la Competencia. Agosto 2013, págs. 127 a 135.

²¹ TARRAGÓ, Marçal, "Políticas de precios en la distribución comercial en situaciones locales de no competencia" en *Regulación y competencia: en busca de efectos no deseados*. Ed. Autoritat Catalana de la Competencia. Agosto 2013, págs. 137 a 142.



En segundo lugar, se confiere una posición privilegiada de los operadores incumbentes. Cualquier regulación que dificulte o impida la entrada de nuevos negocios, reduce las presiones competitivas sobre los operadores ya instalados, de modo que éstos no perciben del mismo modo la necesidad de diferenciarse, innovar o mejorar su servicio. Además, la situación de privilegio no siempre está justificada en términos de eficiencia empresarial y se puede estar perjudicando a potenciales operadores más eficientes.

A este respecto señalan Bernardo, Borrel y Cassó en su análisis de las Restricciones a la libertad de establecimiento²²:

La existencia de mercados de intercambio de licencias y autorizaciones (licencias comerciales de todo tipo, de supermercados, de hipermercados, de farmacias, de taxi, etc.) en los que el precio del traspaso excede los umbrales de rentabilidad de mercados competitivos **indican claramente que las restricciones de entrada están ofreciendo rentas de posición a los ya establecidos, en detrimento de entrantes eficientes.**

Por otro lado, la probabilidad de que tengan lugar comportamientos colusorios y coordinación entre las empresas rivales es mayor, ya que los operadores tienen perfectamente identificados a los competidores, por ser los mismos a lo largo del tiempo.

En tercer lugar existe un riesgo cierto de generación de un “mercado de licencias de segunda mano”. La modificación propuesta imposibilita en gran medida que un nuevo operador se instale en una zona concreta a no ser que compre la licencia de un operador ya establecido, lo cual supone que la licencia adquiera un valor de mercado y, en consecuencia, la regulación haya creado un “mercado de licencias de segunda mano”. Esto provocaría un incremento en el precio de los traspasos de los negocios, que beneficiaría nuevamente a los operadores ya establecidos, que verían como sus licencias aumentan de valor exponencialmente.

Una restricción a la competencia es necesaria si está destinada a la corrección de un fallo de mercado o a la consecución de un objetivo de interés público. No obstante, en el caso de los límites cuantitativos planteados en la modificación del PER del Casco Viejo no existe ningún tipo de fallo de mercado u objetivo de interés público que pueda hacer necesario su establecimiento. Es más, no puede garantizarse en qué medida el sector público podría llegar a situar un límite cuantitativo en un nivel adecuado desde un punto de vista del bienestar. Es posible que la administración, cuando actúa en sustitución del propio mercado, pueda incurrir en fallos de planificación e incluso existe el riesgo de captura por los operadores establecidos para restringir la oferta.

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



En el siguiente cuadro se recogen los precios de traspaso de negocios de hostelería en el Casco Viejo que se corresponden principalmente con las zonas denominadas saturadas²³:

PRECIO TRASPASO NEGOCIOS DE HOSTELERIA EN CASCO VIEJO					
Zona	Calle	Negocio	Precio	m2	€/m2
ZONA 3	SOMERA	BAR	450.000	57	7.895
-	CASCO VIEJO	BAR	290.000	110	2.636
ZONA 2	BARRENKALE	BAR	168.500	35	4.814
ZONA 2	BARRENKALE	BAR COPAS	240.000	80	3.000
ZONA 4	PLAZA DEL GAS	BAR (Obra sin acabar)	270.000	78	3.462
-	CASCO VIEJO	BAR	180.000	51	3.529

Fuente: Idealista

Ese elevado precio de transmisión de los negocios se ve acentuado como consecuencia del cierre de mercado, que invita a la transmisión privada de las licencias. A este respecto se publicó un artículo en el periódico El Correo que hacía referencia a que las restricciones a las nuevas aperturas de negocios de hostelería en el Casco Viejo han disparado el valor de las licencias en una ciudad con una oferta saturada²⁴.

En cuarto lugar se produce una afectación general en la economía. Las medidas restrictivas afectan, de forma directa y/o indirecta, a la composición de la oferta comercial y hostelera del Casco Viejo y dificultan la actividad económica en esta zona de Bilbao. Esta situación impacta negativamente en la estructura de costes de los operadores de mercado y repercute, a nivel agregado, en la actividad de la economía en su conjunto.

En efecto, sustituir al mercado en la determinación de la cantidad y localización de las actividades económicas por la planificación económica es una opción que presenta evidentes riesgos. Por una parte, las restricciones a la implantación de ciertas actividades (las hosteleras), no garantizan que se ubiquen en esa zona las actividades deseadas (comercio minorista), no descartándose que posibles emplazamientos de actividades queden vacíos (de manera que no se conseguiría el objetivo perseguido con la modificación de la regulación).

Por otro lado, el elevado nivel de detalle de la modificación propuesta, que exige un procedimiento lento para cambiarse puede presentar dificultades para adaptarse a un entorno de mercado en el que los cambios se producen a una gran velocidad.

²³ Los datos están obtenidos del portal inmobiliario IDEALISTA.COM <http://www.idealista.com/venta-locales/bilbao/casco-viejo/> (fecha de consulta de 28/04/2016).

²⁴ GÓMEZ, Luis, "Pugna por las licencias de hostelería en Bilbao" en *El Correo. Sección Ciudadanos*. 10 de abril de 2016.



Además se pueden dar otro tipo de consecuencias no previstas como puede ser una disminución de la atracción turística del Casco Viejo, debido a una menor o más cara y/o menos atractiva oferta y un impacto negativo en el empleo en el sector servicios²⁵.

En relación con estos posibles efectos, la Autoridad Catalana de Defensa de la Competencia elaboró un detallado informe sobre los impactos de la regulación comercial catalana durante el período 1997-2012 en el que concluye que la normativa restrictiva de la competencia no ha logrado evitar la caída del comercio tradicional, mientras que habría tenido efectos contraproducentes sobre la oferta, el empleo y el nivel de precios²⁶.

En quinto lugar, e independientemente del principio de la libertad de empresa, debe subrayarse que **limitaciones como las propuestas generan serias implicaciones en los propietarios de los locales y en las posibilidades de uso que pueden ofrecer a los mismos**.

Esta limitación del derecho constitucional a la propiedad genera oscilaciones en los precios de los inmuebles que no tienen justificación objetiva alguna y resultan claramente negativos para el interés general.

13. También debe analizarse la diferencia de trato que la propuesta realiza sobre los distintos locales destinados a la hostelería.

Las limitaciones se prevén respecto de las actividades de hostelería en locales destinados a la venta y consumición de bebidas alcohólicas o a la actividad de restauración o comedor "y que puedan producir molestias (ruidos, olores,....) de escasa consideración" tales como tabernas, bares, cafeterías, sidrerías, hamburgueserías²⁷.

La propuesta no incluye en las restricciones creadas a determinadas categorías de establecimientos de hostelería, como son aquellos locales destinados a la venta y consumición de bebidas sin alcohol, degustaciones, heladerías, chocolaterías, churrerías, cruasanterías, salones de té, zumerías y asimilables.

²⁵ A modo de comparación, puede verificarse el problema sustanciado con las licencias de taxi en las que el precio oficial puede llegar a ser 100 veces menor que el de transacción entre particulares. Véase el informe que sobre el sector del taxi ha realizado la AVC en octubre del año 2013. Accesible en:
http://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/informes/es_informes/adjuntos/INFORME%20TAXIS%20BILBAO%20DEFINITIVO_%20web.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. Págs. 39 a 41.

²⁷ Cita literal del artículo 3 de la Ordenanza local de Hostelería previamente citada.



Tampoco afectan a los restaurantes sin barra, los txokos o los establecimientos no abiertos al público respecto de los que podría decirse que se integran en la categoría normativa de establecimientos de restauración o comedor que puedan producir molestias (ruidos, olores,...) de escasa consideración.

Tal distinción no parece, por tanto, justificada.

B. Otros establecimientos

14. La referencia a la fijación de metros entre otros establecimientos comerciales afecta tan solo a algunas actividades sin que se desprendan del expediente los criterios utilizados por el Ayuntamiento para elegir los citados sectores (que no parecen generar problema alguno para el medio ambiente ni para la convivencia) ni tampoco lo que ha llevado a fijar una concreta distancia entre ellos.

La referencia realizada a la densificación de establecimientos sin mayor concreción deja traslucir un intento de control administrativo del mercado que no parece justificado y que no resulta procedente.

15. La referencia a los límites referidos a la **actividad de alimentación en autoservicio** (con distancia de 100 metros y prohibición en ciertos lugares) contrasta con la libertad de establecimiento que se propone con relación a los servicios de alimentación sin autoservicio que carecen de limitación alguna, lo cual genera una discriminación entre modelos comerciales que no tiene justificación. Además, dada la conformación urbana del Casco Viejo, en la gran mayoría de casos no se permitiría la ubicación en la misma calle de dos establecimientos de alimentación sin servicio, con lo cual por la vía de hecho se estaría limitando de modo indebido la competencia dentro de cada modelo de negocio.

Dicha consideración también es predicable respecto a la implantación de **establecimientos recreativos**.

16. La limitación de 40 metros entre **entidades bancarias y de seguros** también carece de vinculación con los elementos que la ley y la jurisprudencia consideran integrantes con las denominadas razones imperiosas de interés general.

C. Valoración general

17. De todo lo anterior se deduce que la modificación propuesta va más allá de objetivos puramente urbanísticos y responde a objetivos sectoriales o económicos, como conseguir, o mantener, un determinado modelo de equilibrio



comercial, mediante el establecimiento de barreras para la implantación de determinadas actividades económicas.

El contenido de estas medidas y la justificación facilitada por el Ayuntamiento en su memoria ponen de manifiesto que nos encontramos ante medidas reactivas frente al descenso de la demanda de los servicios de comercio minorista en el Casco Viejo acaecida en los últimos 7 años. Dicha situación, tal como se declara ha conllevado el cierre de numerosos establecimientos comerciales y el incremento de la demanda de los servicios de hostelería, con la apertura de nuevos establecimientos hosteleros. Con esta modificación, el Ayuntamiento pretende mantener el modelo comercial establecido en el Casco Viejo de Bilbao. Esta explicación pone de manifiesto que las medidas restrictivas de la competencia adoptadas por el Ayuntamiento **están fundamentadas en causas económicas**.

Como exponíamos en los párrafos 6 de este informe la jurisprudencia se han pronunciado reiteradamente sobre el hecho de que razones de carácter meramente económico no justifican la adopción de una medida restrictiva de acceso al mercado al no poder considerarse razones de imperioso de interés general.

La libertad de empresa que se manifiesta en el derecho de acceso a una actividad económica, garantizada por la Constitución no puede verse limitada por un determinado "modelo comercial tradicional". Por ello debe concluirse que las novedades propuestas suponen una vulneración de la normativa vigente.

18. Además resulta necesario destacar que la adopción de medidas como las propuestas ni siquiera garantiza su objetivo declarado de que en el ámbito del Casco Viejo dejen de desaparecer establecimientos comerciales y **se mantenga el denominado modelo comercial del Casco Viejo**.

En los últimos años, ya sea como consecuencia de la crisis económica, ya sea por la disminución de atractivo comercial, ya sea por la competencia de otras zonas comerciales del municipio, ha disminuido la demanda de los servicios comerciales lo cual ha llevado a la desaparición de establecimientos comerciales. Tal y como expresa la Memoria justificativa de la modificación propuesta, dicha variación ha situado al Casco Viejo al mismo nivel en cuanto al equilibrio entre el comercio minorista y el de hostelería que existe en el conjunto de Bilbao. Por ende, la prohibición de implantación de nuevos establecimiento de hostelería, no conlleva necesariamente la implantación de



nuevos establecimientos comerciales cara al mantenimiento del denominado por el Ayuntamiento "Modelo Comercial" del Casco Viejo²⁸.

19. El elevado nivel de detalle de la modificación propuesta, que exige un procedimiento lento para cambiarse, puede presentar dificultades de adaptación a un entorno de mercado en el que los cambios se producen a una gran velocidad.

A este respecto cabría traer a colación la reflexión de Comella Munmany sobre la modificación del Plan General de Ordenación de los establecimientos comerciales y de servicios de Sant Celoni²⁹:

(...) Por todos es conocido el carácter cambiante y dinámico del mercado –sólo hay que mirar diez años atrás–, que requiere constantes revisiones de sus efectos en caso que se regule. Sin embargo, las normas urbanísticas tienen vocación de indefinido. En otro orden, tanto la nueva formulación como la modificación del planeamiento se someten a unos procedimientos poco ágiles, principalmente por cuanto delimitan el contenido del derecho a la propiedad privada. Justamente por su larga tramitación, el planeamiento resulta poco eficiente para corregir efectos adversos.

Concretamente ha desaparecido la necesidad que motivó la intervención municipal, –aquellas amenazas que inicialmente se detectaron para el comercio tradicional–, aparentemente sin que el urbanismo haya influenciado demasiado en ese resultado. Concretamente, las entidades bancarias han entrado en procesos de fusiones y de reestructuraciones, lo que ha supuesto una reducción considerable de sus oficinas. O por ejemplo, el caso de las agencias inmobiliarias, otra actividad que proliferó notoriamente durante la época de bonanza y que ha llevado al cierre de un elevado porcentaje con la llegada de la crisis.

Esta situación ha provocado que los locales que ocupaban estas actividades hayan quedado vacíos y que su reapertura se haya visto afectada por las limitaciones del PE. **En consecuencia, se ha producido un freno en la economía local, que era justamente el efecto contrario que se perseguía con la aprobación del PE urbanístico.**

En este sentido cabe señalar como ejemplo de la rápida evolución del mercado la importancia del comercio electrónico que forma parte de la oferta comercial total existente y que contribuye a cuestionar que el objetivo perseguido por la

²⁸ Cabe resaltar que según el análisis realizado por el Ayuntamiento de Bilbao sobre la evolución del Comercio y Hostelería en Bilbao, Casco Viejo y resto en los años 2008 y 2015, en el Casco Viejo la hostelería ha incrementado el número de establecimientos en torno a un 5% en ese periodo y ha disminuido el porcentaje de textil calzado en un 6% respecto al total. Sin embargo, si se observan las cifras de 2015 la presencia de negocios de hostelería es igual en las tres áreas, 30%, mientras que el porcentaje de comercio textil calzado es superior en el Casco Viejo, un 23,66%, frente al 13,49% de Bilbao y el 12,48% del resto de la ciudad.

²⁹ COMELLA MUNMANY, Anna, "Regulación y competencia: en busca de efectos no deseados" en *Regulación y competencia: en busca de efectos no deseados*. Ed. Autoritat Catalana de la Competencia. Agosto 2013, págs. 93 a 103.



modificación del PER del Casco Viejo continúe siendo necesario en un escenario como el actual. El propio Plan estratégico comercial de Bilbao 2015-2019, señala que uno de los principales retos a los que se enfrenta el comercio son los nuevos hábitos de compra, el comercio on line y los nuevos ritmos de vida de los consumidores. Según el diagnóstico realizado el 21% de los encuestados afirmó haber realizado alguna compra a través de internet en algún comercio de Bilbao, 7 puntos más respecto a 2011, siendo ésta principalmente de ropa, calzado y complementos e incrementándose la compra de productos informáticos/tecnológicos.

20. A la vista de todo lo anterior, resultaría necesario **analizar medidas menos restrictivas** para la competencia que permitan conseguir aquéllos de los objetivos propuestos por la modificación del PER que son coherentes con la legislación vigente de protección del medio ambiente, el orden público, protección de los consumidores, la salud pública o la ordenación del territorio.

La potenciación del comercio minorista podría alcanzarse con medidas de fomento de la demanda: incentivando la vitalidad de la zona; mejora de la accesibilidad; zonas para peatones; plazas de aparcamiento público; incremento de zonas verdes; mejoras del paisaje arquitectónico; estímulo a la reconversión de operadores tradicionales; adaptación a las nuevas necesidades sociales; aceptación efectiva de la libertad de horarios comerciales, etc.

En cuanto a la necesaria mitigación de las externalidades negativas inherentes a la actividad de hostelería (ruido, incivismo por parte de los ciudadanos, suciedad, etc) se pueden plantear medidas que sí sean adecuadas para ello, como la imposición de obligaciones al titular de la actividad o las sanciones disuasorias en caso de que no se respete la normativa.

IV. Conclusiones

PRIMERA. El Ayuntamiento está sujeto a la normativa de competencia en los mercados y en el ejercicio de sus potestades administrativas para la consecución del interés general. Sin embargo, las medidas propuestas en la modificación del PER generan barreras a la iniciativa económica que no se justifican por razones de imperioso interés general sino por razones económicas.

SEGUNDA. De las experiencias comparadas se deduce que medidas como las propuestas producen numerosos efectos indeseados como el incremento de los costes, la eliminación de nuevos entrantes y, por tanto, una reducción de la



oferta. Estos efectos se trasladan a los precios; la variedad y calidad de los productos y servicios, y la reducción de la creación de empleo produciendo un empeoramiento en el bienestar de los ciudadanos.

TERCERA. Las medidas propuestas colocan a los establecimientos ya instalados en las zonas afectadas en una posición privilegiada en detrimento de entrantes que pueden ser más eficientes. Igualmente, se genera un riesgo de aparición de un “mercado de licencias” al favorecer a los operadores ya instalados e impedir la competencia potencial.

CUARTA. Las medidas propuestas por el Ayuntamiento no se consideran adecuadas para conseguir el mantenimiento del modelo comercial de cercanía existente en el Casco Viejo y existen otras medidas menos restrictivas de la competencia que pueden servir para corregir los efectos negativos de ciertas actividades económicas.