

INFORME
EXPEDIENTE PROM 2/2017 – EASYPARK ESPAÑA, S.L.U.

Dña. Carmen Estevan de Quesada
Dña. Carmen Castro García
D. Jaume Martí Miravalls

En Valencia, a 24 de julio de 2018

La Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana (CDC), en la fecha y con la composición arriba expresada, siendo Ponente Dña. Carmen Estevan de Quesada, ha emitido el presente informe relativo al expediente PROM 2/2017, sobre servicios de pago de estacionamiento regulado mediante tecnología de aplicación móvil y otros servicios de movilidad inteligente.

SUMARIO:

I. ANTECEDENTES.....	1
II. Competencia de la CDC.....	2
III. Objeto y contenido del Informe.....	4
IV. Valoración desde el punto de vista de la competencia.....	5
V. Recomendaciones.....	12

I. ANTECEDENTES

El Servicio de Gestión Administrativa y Defensa de la Competencia de la Subsecretaría de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo recibió, el 8 de febrero, el 6 de abril y el 23 de junio de 2017, escritos con documentación aneja presentados por la empresa *EasyPark España*, S.L.U (en adelante *EasyPark*) en los que solicitaba informe de la autoridad valenciana de competencia sobre la actuación de determinados Ayuntamientos y operadores adjudicatarios del servicio de estacionamiento regulado, por considerar que sus prácticas limitaban la libre competencia de empresas como *EasyPark*, una empresa de tecnología digital en el ámbito de aplicaciones para teléfonos móviles (*apps*), que ofrece un servicio de pago de estacionamiento regulado mediante tecnología de aplicación móvil y otros servicios de movilidad inteligente (*App EasyPark*).

El 12 de abril de 2018 la Subsecretaría de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo da traslado a la CDC de las actuaciones practicadas por el Servicio de Gestión Administrativa y Defensa de la Competencia en relación con el expediente de referencia, así como de la propuesta de Informe de la Subsecretaría.

En ejecución de las normas de reparto, el asunto PROM 2/2017 fue asignado a Dña. Carmen Estevan de Quesada en la sesión de la CDC de 25 de abril de 2018.

II. COMPETENCIA DE LA CDC

La Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante LDC) y su desarrollo reglamentario (Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero) establecen dos ámbitos diferenciados de actuación de las autoridades de competencia: las funciones consultivas y de promoción de la competencia, y las funciones en materia sancionadora.

La autoridad de competencia de la Comunitat Valenciana, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 50/2012, de 23 de marzo, por el que se crea la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana, y en el marco de lo establecido en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, tiene atribuidas tanto las funciones sancionadoras como las consultivas y de promoción en materia de competencia.

Las autoridades autonómicas de defensa de la competencia, atendiendo a los principios y objetivos que establece la LDC, deben velar y proteger la libre competencia en el mercado, no sólo desde el ejercicio de la potestad sancionadora, sino también desde el ejercicio de la función consultiva y de asesoramiento que tienen atribuida para difundir y aplicar “la cultura de la competencia” en distintos ámbitos: en el ámbito privado entre los operadores económicos, y también en el ámbito de la Administración, promoviendo no solo que el sistema normativo sea procompetitivo (eliminando aquellas limitaciones injustificadas o desproporcionadas) sino que la propia Administración, en su actuación, respete esos principios y promueva en sus respectivos ámbitos aquellas actuaciones que favorezcan la competencia y el buen funcionamiento del mercado.

En el presente caso, la empresa *EasyPark* solicita informe en materia de competencia sobre la actuación que han de adoptar determinados Ayuntamientos de la Comunitat Valenciana y sus operadores adjudicatarios del servicio municipal de estacionamiento regulado, en relación con el servicio que ofrece la empresa, el “servicio de pago del estacionamiento regulado mediante aplicación móvil” (*App EasyPark*).

Dado que la cuestión objeto de consulta afecta a un grupo significativo de municipios de la Comunitat Valenciana, por su entidad y población (en concreto, los de Alicante, Benidorm, Castellón, València, Elche, Peñíscola,

Segorbe, Vinaroz, Xàtiva, Gandía, Oropesa del Mar, Requena, Calpe y Alzira), y que plantea aspectos susceptibles de valoración o análisis general, como la naturaleza diferenciada de este servicio alternativo de pago digital respecto del servicio de gestión de las zonas de aparcamiento regulado, o la posibilidad de inclusión o no de este servicio tecnológico de pago en los pliegos de los contratos que regulan la licitación para adjudicar la gestión del aparcamiento regulado en los respectivos municipios, se considera que la consulta es una cuestión relevante, de carácter general, sobre la que cabe emitir informe por la autoridad de competencia de la Comunitat Valenciana, en el ejercicio de sus competencias consultivas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1.2.c) del Decreto 50/2012, de 23 de marzo, del Consell, por el que se crea la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana y se aprueba su reglamento.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL INFORME

En términos generales, la empresa *EasyPark* solicita informe sobre la actuación que han de adoptar los Ayuntamientos y sus operadores (adjudicatarios del servicio de estacionamiento regulado) desde la perspectiva de la competencia, en materia de concurrencia de las empresas de tecnología móvil para los sistemas de pago de los estacionamientos regulados.

De la documentación aportada por *EasyPark* en el expediente de referencia se desprende que la empresa considera que el servicio *App Easypark* es una actividad económica fuera del marco de la prestación de servicios públicos esenciales y que considera que no hay impedimento para que diferentes operadores lleven a cabo la gestión del cobro del estacionamiento de los vehículos en vía pública en régimen de concurrencia (multioperador). La empresa se refiere a la *app* de pago de estacionamiento regulado como una herramienta tecnológica que funciona en un entorno multioperador en régimen de libre competencia, compatible con otras

aplicaciones de otros operadores (municipales o externos) y complementaria de los sistemas de pago tradicionales (el usuario se registra y descarga gratis la aplicación y para operar con ella tiene un coste por el uso del servicio).

En sus escritos al SGADC *EasyPark* señala que se corre el riesgo de que los Ayuntamientos referidos canalicen la implementación de esos servicios tecnológicos mediante su propio operador oficial de aplicación móvil (como única opción) o mediante un operador privado (concesionario), lo que permitiría monopolizar el mercado de las *apps* de pago en ese ámbito y cerraría el acceso al mismo a otras empresas. *EasyPark* indica que viene prestando el servicio de pago digital en ciertos municipios, habiendo solicitado prestar este servicio en otros, y que algunos Ayuntamientos han comenzado a incluir los servicios de cobro del estacionamiento regulado mediante dispositivo móvil entre las prestaciones que realiza el único operador que gestiona el servicio de aparcamiento regulado en el municipio (se atribuye el sistema de pago digital al concesionario mediante su inclusión en los pliegos de los contratos), y se excluye a su empresa en la continuidad del servicio de pago digital o no se facilita el acceso a la plataforma (*open data*) para que pueda prestar el servicio.

En la documentación aportada la empresa solicita a la autoridad de competencia de la Comunitat Valenciana que emita informe sobre las conductas expuestas para evitar que se consolide una práctica que distorsiona este mercado, advirtiéndole a los Ayuntamientos que ofrezcan de manera abierta a las empresas de tecnología *app* (como *EasyPark*) la disponibilidad técnica y administrativa para que puedan comenzar a prestar el servicio como lo hace el operador oficial o la operadora privada.

IV. VALORACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA

1. El servicio de gestión de zonas de estacionamiento regulado

Como cuestión previa hay que hacer referencia a la legislación de régimen local para determinar las competencias de los municipios sobre la materia objeto de la consulta y la naturaleza del servicio de gestión de las zonas de estacionamiento regulado.

A dichos efectos, cabe indicar que el artículo 25.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local recoge las competencias específicas de los municipios, señalando que estos, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos. Y en el apartado 2 del mismo artículo (letras d) y g), respectivamente) se establece que el municipio ejercerá en todo caso como competencia propia, entre otras, la “Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad” así como el “Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano”.

El artículo 18.1.g) de este mismo texto legal, por su parte, establece los derechos y deberes de los vecinos, y dispone que estos pueden exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

En conexión con estas disposiciones, el fundamento para establecer la tasa por aparcamiento de vehículos se recoge en los artículos 106 de la Ley 7/1985 y 20 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo).

De lo anteriormente expuesto se desprende que según la normativa de régimen local el estacionamiento de vehículos es una competencia propia de los municipios, que requiere necesariamente de un espacio público reservado en la infraestructura viaria para esa finalidad (las dotaciones públicas viarias comprenden el espacio público de tránsito rodado, estacionamiento de vehículos en la vía pública y las aceras). Asimismo, que dado que la prestación

de este servicio tiene carácter obligatorio y se configura en la legislación local como un derecho de los vecinos a exigir que su Ayuntamiento preste este servicio, el servicio de gestión del estacionamiento regulado, por su naturaleza, se configura como un servicio público que debe prestar la Corporación Local, con independencia del régimen que el consistorio elija para prestar el servicio (gestión directa o indirecta).

2. El servicio de cobro del estacionamiento regulado mediante tecnología de aplicación móvil y otros servicios de movilidad inteligente

A los efectos de la consulta formulada en el marco del presente expediente, hay que distinguir el servicio de gestión de las zonas de estacionamiento regulado, del servicio de gestión del cobro del mismo mediante tecnología de aplicación móvil y otros servicios de movilidad inteligente. Se trata de dos servicios diferenciados, aunque tengan cierta conexión.

Si bien el servicio de gestión del estacionamiento regulado ha de incluir alguna forma de cobro del mismo, algo que tradicionalmente se ha venido haciendo mediante el pago en parquímetros, la prestación de un servicio de cobro alternativo a los tradicionalmente empleados puede configurarse como un servicio distinto, no necesariamente incluido en el servicio de gestión de las zonas de estacionamiento regulado. La puesta a disposición de los usuarios de una nueva herramienta tecnológica, en este caso la tecnología de aplicación móvil y otros servicios de movilidad inteligente, supone la prestación de un servicio complementario y diferenciado del servicio público de gestión de las zonas de aparcamiento regulado, de un sistema alternativo o sustitutivo de otros medios de pago de los que ya dispone el usuario, como el pago en efectivo en parquímetros o mediante tarjeta bancaria.

De la normativa de régimen local que establece el servicio de estacionamiento regulado y la tasa por la utilización privativa del dominio público local, así como del desarrollo reglamentario mediante las respectivas

Ordenanzas Fiscales que regulan en cada municipio la tasa por estacionar en viario público, no cabe inferir que el sistema de cobro mediante dispositivo móvil esté incluido en el servicio público de gestión de las áreas de aparcamiento regulado. Sirva como ejemplo de ello el que, en las Ordenanzas Fiscales que establecen los respectivos Ayuntamientos para regular la prestación del estacionamiento regulado en vía pública, las tarifas o tasas por la prestación de este servicio no incluyen el coste de la aplicación digital que las empresas que utilizan esta tecnología cobran al usuario. En el servicio de pago mediante dispositivo móvil, el usuario se registra y descarga gratis la aplicación y la empresa repercute al usuario un coste adicional al pago de la tasa de aparcamiento por usar la aplicación, un coste que el usuario paga directamente a la empresa y que no forma parte de la tarifa que ingresa la Corporación Local. Es un sistema similar al coste que las plataformas digitales de venta de entradas de cines y otros espectáculos repercuten al usuario por la compra de entradas a través de la plataforma.

Mientras que el servicio de gestión de las zonas de estacionamiento regulado es un servicio público que han de prestar los municipios, tal y como se desprende con claridad de la normativa citada en el apartado anterior de este Informe, este carácter público no concurre en los servicios alternativos de gestión del cobro. El servicio alternativo de cobro mediante tecnología de aplicación móvil y otros servicios de movilidad inteligente no tiene carácter de servicio público, no reúne las notas o principios que caracterizan el régimen jurídico de los servicios públicos como su cobertura universal, su vinculación al interés general, su carácter indispensable y la necesaria continuidad en la regularidad de la prestación o la igualdad de trato a los ciudadanos en las condiciones de prestación a los usuarios. De modo que la *App EasyPark* no es un servicio público, es simplemente una nueva herramienta tecnológica que incrementa las posibilidades de elección del usuario para pagar el estacionamiento en la vía pública.

Por ello, mientras que el servicio de gestión de las zonas de estacionamiento regulado, por su propia naturaleza de servicio público, es prestado por los municipios (ya sea en régimen de gestión directa o de gestión indirecta), el servicio de cobro alternativo mediante tecnología de aplicación móvil puede ser prestado por otros operadores distintos de los que prestan el primero, incluso por varios de ellos simultáneamente como sucede en algunos territorios¹.

3. Opción más favorecedora de la competencia

En términos generales, y desde el punto de vista técnico, la prestación del servicio de cobro del estacionamiento regulado mediante tecnología de aplicación móvil y otros servicios de movilidad inteligente puede llevarse a cabo tanto por el mismo operador que lleva a cabo la gestión de las zonas de estacionamiento regulado (ya se trate de una empresa municipal o de un operador privado en régimen de concesión), como por otros operadores. Por lo tanto, no es imprescindible que dicho servicio de cobro digital se incluya entre las prestaciones que realiza exclusivamente el operador que gestiona el aparcamiento regulado en el municipio. Existe también la opción de que dicho servicio sea prestado por otro (u otros) operadores, distintos de aquel.

Hay que recordar que la Constitución Española reconoce la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado, principios sobre los que se asienta nuestra economía y que deben ser tutelados por los poderes públicos. El mandato de respetar la libertad de empresa y el buen funcionamiento del mercado son objetivos a los que vienen obligados los poderes públicos, no solo en el ejercicio de su actividad normativa, sino también cuando actúan en diferentes ámbitos, sectores o actividades en concurrencia con la iniciativa privada con la finalidad de proteger el interés público o en cumplimiento de determinados fines que considera legítimos y de interés general.

¹ Por ejemplo en la ciudad de Barcelona, donde se presta simultáneamente por dos empresas (*Apparkb* y *EasyPark*) a través de sus correspondientes aplicaciones (vid. Informe de la Autoritat Catalana de la Competencia, "OB 25/2016 – Servicios de pago por móvil de las áreas de aparcamiento regulado", pág. 3).

En el desarrollo de su actividad, los poderes públicos deben ajustarse a las normas de competencia, lo cual no solo implica el no infringir la normativa de defensa de la competencia como obligación más evidente, sino también el considerar los efectos que su conducta puede producir en la competencia efectiva en un determinado mercado.

En relación con la consulta objeto del presente Informe, esto significa que a la hora de diseñar los pliegos de los contratos para la gestión indirecta del servicio de estacionamiento regulado, las Corporaciones Locales deben tener presentes los principios arriba mencionados, de modo que su actuación no introduzca restricciones injustificadas a la competencia. Por ello, y en relación con el servicio alternativo de cobro de dicho estacionamiento mediante tecnología de aplicación móvil, las Corporaciones Locales deberían optar por la opción menos restrictiva y mas favorecedora de la competencia, lo cual supone no conceder en exclusiva dicho servicio al operador que presta el servicio de gestión del estacionamiento regulado. En la medida en que este servicio es distinto del de gestión del estacionamiento regulado, y que no tiene carácter de servicio público, la actuación de la Administración no debe sustraer esas prestaciones a la libre competencia entre los distintos operadores, ni obstaculizar el acceso a ese mercado del resto de operadores económicos que pueden prestar ese servicio.

La opción de incluir como único prestador del servicio de gestión del cobro del estacionamiento regulado mediante dispositivos móviles al operador que gestiona el servicio de aparcamiento regulado en el municipio en régimen de concesión no está justificada por las necesidades técnicas en la prestación del servicio, y supone además una restricción a la competencia relevante en la medida en que cierra el acceso al mercado a otros operadores.

Desde el punto de vista técnico, es posible permitir a los operadores alternativos del servicio de cobro mediante dispositivos móviles el acceso a la interfaz en los sistemas propios del adjudicatario-concesionario, donde se

encuentre la información necesaria para la gestión del servicio de cobro mediante dispositivos móviles, asegurando así la conexión entre el operador que presta el servicio de gestión del estacionamiento regulado y otros operadores que gestionen servicios de cobro alternativos, para que estos lleven a cabo el cobro del correspondiente estacionamiento.

La opción de reservar a un único operador la prestación de este servicio de cobro, por ejemplo mediante la inclusión del servicio entre las prestaciones del futuro adjudicatario del servicio de gestión de las zonas de aparcamiento municipal (atribuyendo en los pliegos de los contratos el sistema de pago al concesionario), o bien dejando que sea el concesionario el que decida qué sistema de pago digital sirve en ese municipio, supondría de facto una limitación o restricción injustificada a la competencia que impediría la entrada de otros operadores económicos distintos del adjudicatario-concesionario o del que este elija.

En esa situación, ante la falta de competencia entre operadores (dado que hay sólo una opción) podrían incrementarse los precios para los usuarios, limitarse la innovación, o perjudicar las posibilidades recaudatorias de la tasa del servicio de estacionamiento regulado al disminuir las opciones de elección de los usuarios en el sistema de cobro. Por el contrario, la disponibilidad de una nueva opción tecnológica para el pago del estacionamiento regulado, así como la disponibilidad de varias opciones para la misma, redundaría en el beneficio de los usuarios, ya que estos tendrían una mayor capacidad de elección entre distintas *apps*, que pueden tener características diferentes en cuanto a su utilización y coste para los usuarios. Asimismo, la competencia entre distintas aplicaciones móviles fomentaría la innovación y la reducción de precios, como sucede en general cuando concurren diversos operadores para la prestación de un servicio.

En definitiva, dado que en la actuación de la Administración debería primar la defensa de la libertad de empresa y la intervención que ocasione una

menor distorsión en el mercado, a los efectos de la prestación del servicio de cobro del estacionamiento en vía pública mediante tecnología móvil, las Corporaciones Locales deberían fomentar la competencia entre las diferentes empresas que prestan estos servicios (régimen de multi-operador) ya que esta opción mejora la competencia, permite ampliar la oferta de servicios y las posibilidades de elección de los usuarios y, por ende, incrementa las posibilidades recaudatorias de las Corporaciones Locales.

V. RECOMENDACIONES

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, la CDC emite las siguientes recomendaciones en el expediente de referencia:

1. Las Corporaciones Locales deberían diferenciar el servicio de cobro mediante tecnología móvil del estacionamiento regulado, del propio servicio de gestión de estas áreas de aparcamiento municipal. Este último, según la legislación de régimen local, es un servicio público que puede prestar el Ayuntamiento por gestión directa o mediante concesión, mientras que el primero no es un servicio público sino una alternativa más de pago, un servicio complementario que aporta valor añadido al servicio de gestión de las áreas de aparcamiento regulado, y que se puede prestar de manera independiente al anterior.
2. En relación con las condiciones de prestación del servicio de cobro mediante tecnología móvil del estacionamiento regulado, las Corporaciones Locales deberían facilitar que distintos operadores en régimen de libre competencia puedan prestar ese servicio por ser esta la opción más favorable a la competencia. Esto supone permitir el acceso a la plataforma (open data) al nuevo operador u operadores que lo soliciten, para que dispongan de los elementos necesarios para prestar este sistema alternativo de cobro a los usuarios, con independencia de que la gestión del aparcamiento en el respectivo municipio se realice por

gestión directa (con una empresa municipal) o indirecta (mediante un concesionario externo).

3. Dado que el servicio de cobro mediante tecnología móvil del estacionamiento regulado es un mero sistema de pago sustitutivo o alternativo a otros medios de pago a elección del usuario, no está justificada la inclusión de este servicio en los pliegos de los contratos (en los que se licita la prestación del servicio público de gestión de las áreas de aparcamiento municipal) como una más de las prestaciones del futuro adjudicatario-concesionario, ya que esta vía posibilitaría la exclusión de terceros operadores que pueden presta dicho servicio de cobro. En definitiva, optar por adjudicar a un único operador el ofrecimiento del servicio de cobro mediante tecnología móvil supondría una clara restricción de la competencia, ya que impediría el acceso a otros operadores, se eliminaría la competencia en ese mercado (pudiendo llegar a afectar a la innovación y a los precios) y, en último término, se limitarían innecesariamente las opciones de elección de los usuarios.