

INFORME SOBRE LAS BASES REGULADORAS DE ACCESO AL EDIFICIO ENSANCHE DE BILBAO

LEA/AVC 481-PROM-2020

Sumario:

I. OBJETO DEL INFORME.....	1
II. ACTUACIONES DE LEA/AVC.....	2
III. EMPRESAS.....	3
1. BILBAO EKINTZA, E.P.E.L.....	3
2. CFC BILBAO, S.L.	3
3. IMVAL AUDIOVISUALES, S.L.	4
IV. BASES REGULADORAS DE ACCESO AL EDIFICIO ENSANCHE	4
1. Año 2016.....	4
2. Años 2017 - 2019.....	5
V. ANÁLISIS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA	7
1. Consideraciones generales.....	7
2. El edificio Ensanche de Bilbao.....	8
VI. FACULTAD DE IMPUGNACIÓN DE LEA/AVC.....	10
VII. CONCLUSIONES	10

Pleno:

Alba Urresola Clavero, Presidenta

Rafael Iturriaga Nieva, Vocal

Enara Venturini Álvarez, Vocal

Ainara Herce San Martín, Secretaria

El Consejo Vasco de la Competencia (en adelante CVC), con la composición ya expresada, ha dictado en su reunión celebrada el 28 de abril de 2021 el siguiente informe en relación con las bases reguladoras de acceso al edificio Ensanche de Bilbao.

I. OBJETO DEL INFORME

1. El 11 de diciembre de 2020 tuvo entrada en la sede electrónica de la Autoridad Vasca de la Competencia (LEA/AVC) un escrito de la empresa IMVAL AUDIOVISUALES, S.L. (en adelante, IMVAL) en el que puso de manifiesto que la entidad BILBAO EKINTZA, E.P.E.L. (en adelante, BILBAO EKINTZA) ha cedido, desde el año 2012, a una empresa competidora, C28FC BILBAO, S.L. (en adelante



CFC) unos locales en edificio Ensanche a un precio inferior al del mercado y con gran perjuicio para su actividad, al no poder competir en igualdad de condiciones.

2. El presente informe se emite en virtud de la competencia que la Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia, atribuye a este organismo en su artículo 3.3.e), referida a “dirigir a las administraciones públicas propuestas conducentes al mantenimiento o al restablecimiento de la competencia en los mercados”.

II. ACTUACIONES DE LEA/AVC

3. El 22 de enero de 2021 LEA/AVC solicitó a la entidad BILBAO EKINTZA la siguiente información:

- Normativa que rige la cesión a entidades privadas, por parte de LAN EKINTZA, del uso de locales públicos.
- Normativa que rige el uso y las cesiones de uso del edificio del Mercado del Ensanche.
- Relación de entidades públicas o privadas que disfrutan en la actualidad del uso de locales dentro del edificio del Mercado del Ensanche, especificando:
 - nombre y CIF de la entidad cesionaria
 - superficie del local cedido
 - duración de la cesión
 - contraprestación económica, en su caso

Dicha información tuvo entrada en el registro de LEA/AVC el 10 de marzo de 2021.

4. El 12 de marzo de 2021 LEA/AVC solicitó a la entidad BILBAO EKINTZA la siguiente información:

- Expedientes administrativos referidos al otorgamiento a la empresa CFC BILBAO, S.L. de la cesión de uso de módulos de trabajo del edificio del mercado del Ensanche.
- Convenios de cesión de uso suscritos por BILBAO EKINTZA, E.P.E.L. con la cesionaria CFC BILBAO, S.L.
- Expedientes administrativos referidos al otorgamiento de prórrogas a la empresa CFC BILBAO, S.L. para continuar en el uso de módulos de trabajo del edificio del Mercado del Ensanche.

Dicha información tuvo entrada en el registro de LEA/AVC el 13 de abril de 2021.



III. EMPRESAS

1. BILBAO EKINTZA, E.P.E.L.

5. BILBAO EKINTZA, E.P.E.L., con CIF nº Q4800731D y sede en la calle Navarra, 5, de Bilbao (C.P. 48001) es una Entidad Pública del Ayuntamiento de Bilbao que tiene como misión promover la generación de riqueza económica y social para Bilbao, potenciando la ciudad como destino atractivo para la inversión, creación y crecimiento de empresas, mejorando las oportunidades de acceso al empleo¹.

BILBAO EKINTZA tiene como visión liderar el impulso económico y posicionamiento internacional de la ciudad:

- facilitando el crecimiento de las empresas de su entorno, apoyando el crecimiento y el acceso a nuevos mercados.
- promoviendo el desarrollo de la actividad económica local que garantice la calidad de la vida de la ciudad.
- constituyéndose como referente en la atracción de eventos, que le posicionen como referente internacional para el turismo y la actividad económica.

2. CFC BILBAO, S.L.

6. CFC BILBAO, S.L. (CENTRO DE FOTOGRAFÍA CONTEMPORÁNEA DE BILBAO), con CIF nº B95703872 y domicilio social en Plaza del Ensanche, 11, de Bilbao (C.P. 48009), es un centro de formación no reglada en materia de fotografía.

Según publicita en su página web²:

La actividad del Centro de Fotografía Contemporánea de Bilbao se extiende a cuatrocientos metros cuadrados de instalaciones modernas y espaciosas que aseguran la calidad en la dinámica docente del alumno, y que incluyen en sus dependencias aula digital (equipadas con ordenadores, escaneado e impresión digital), estudio fotográfico (ciclorama y dotaciones de luz), biblioteca (con cerca de un millar volúmenes catalogados) y aulas teóricas. A todo ello se añade la sala de conferencias Viernes CFC adscrita al Centro. El alumno matriculado en CFC puede extender de esta forma su actividad docente al uso de estos espacios, utilizados para prácticas y para estudio y realización de ejercicios, dentro del régimen horario y de utilización del Centro.

¹ <https://www.bilbao.eus/BilbaoEkintza/es/mision.html>

² <https://www.cfcbilbao.com/es/instalaciones/>



3. IMVAL AUDIOVISUALES, S.L.

7. IMVAL AUDIOVISUALES, S.L., con CIF nº B95743092 y domicilio social en Luzarra, 10-3º, de Bilbao (C.P. 48014), es un centro de formación no reglada en materia de fotografía, cine y TV, doblaje, 3D, sonido y diseño gráfico.

IV. BASES REGULADORAS DE ACCESO AL EDIFICIO ENSANCHE

1. Año 2016

8. El 10 de diciembre de 2015 el Consejo de Administración de BILBAO EKINTZA aprobó para el año 2016, la normativa reguladora del acceso al edificio Ensanche.

9. Las medidas contenidas en dichas bases tenían la **finalidad** de apoyar a organizaciones que desarrollasen, prioritariamente en el ámbito de las industrias creativas, diseño e innovación, proyectos, exposiciones y eventos que contribuyeran a impulsar la actividad económica de Bilbao y a posicionar la ciudad como un referente en este ámbito sectorial, poniendo a su disposición de manera temporal diversos espacios del edificio Ensanche en los que desarrollar estas actividades.

10. Podían ser **beneficiarios** del objeto de las bases las personas físicas y jurídicas, comunidades de bienes, asociaciones y fundaciones que cumplieran los siguientes requisitos:

1. Que las sociedades estuvieran constituidas y registradas, las comunidades de bienes constituidas y en posesión del número de identificación fiscal y las asociaciones o fundaciones registradas en el Registro de Asociaciones y Fundaciones correspondiente.
2. Estar dadas de alta, en su caso, en el I.A.E. (Impuesto de Actividades Económicas).
3. Encontrarse al corriente de sus obligaciones frente a las diferentes Administraciones Públicas con las que tuvieran exigencias de carácter tributario, así como al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social.

11. Con respecto al **acceso a los módulos**, podían optar a los mismos aquellas entidades que presentasen un proyecto vinculado a las industrias creativas, diseño e innovación con impacto cuantitativo y/o cualitativo en estos ámbitos de actividad o en la ciudad.

12. Los factores objeto de **valoración** fueron:

- Pertenencia al ámbito de las industrias creativas, diseño e innovación
- Contribución a la actividad económica de Bilbao (impacto cuantitativo y/o cualitativo)
- Viabilidad económica del proyecto presentado



13. Las **solicitudes** serían tramitadas mediante concurrencia simple, es decir, por orden de presentación, cuando acreditasen el cumplimiento de los requisitos establecidos. Para que la resolución fuese favorable, debería obtenerse una valoración positiva en cada uno de los criterios establecidos en las bases.

14. En el caso de los módulos de trabajo, transcurrido el primer **período** de 1 año por el que se determinaba la cesión, existiría la posibilidad de establecer hasta dos prórrogas por un período de 1 año cada una para lo que, en todos los casos, debería mediar previa petición expresa de la cesionaria, sobre la que se emitiría informe técnico por los técnicos de BILBAO EKINTZA.

El periodo total de estancia no podía superar los 3 años, salvo por circunstancias excepcionales aprobadas por los servicios técnicos de BILBAO EKINTZA. Finalizado ese plazo la entidad podría presentar una nueva solicitud que sería objeto de valoración de acuerdo a la normativa.

15. Durante el año 2016 las cuotas (sin IVA) a satisfacer mensualmente por cada módulo fueron:

MODULO	M ² (aprox.)	EUROS MODULO/ MES	PRECIO CON REDUCCIÓN (Euros)	
			1º AÑO	2º AÑO
1ª PLANTA				
101	142	852 €	426 €	639 €
102 (abierto)	127	762 €	381 €	571,50 €
103 (abierto)	144	864 €	432 €	648 €
104	136	816 €	408 €	612 €
2ª PLANTA				
202	32	320 €	160 €	240 €
203	22	220 €	110 €	165 €
204	14	140 €	70 €	105 €
205	13	130 €	65 €	97,50 €
206	11	110 €	55 €	82,50 €
207	22	220 €	110 €	165 €
208	14	140 €	70 €	105 €
210	56	448 €	224 €	336 €
211	34	340 €	170 €	255 €

Además, se beneficiarían de un 50% en la reducción de la cuota mensual correspondiente, aquellos proyectos que, en base a la documentación presentada, generasen actividad y dinamicen los espacios comunes.

Cuando el uso de los módulos tuviera un fin formativo, se practicaría una reducción del 25% en el precio que podría ser acumulable a la anterior.

2. Años 2017-2019

16. El 21 de marzo de 2107 el Consejo de Administración de BILBAO EKINTZA aprobó para el año 2017-2019, la normativa reguladora del acceso al edificio Ensanche.



Estas Bases fueron publicadas en el Boletín Oficial de Bizkaia nº 72, de 12 de abril de 2017³.

17. Las medidas contenidas en dichas bases tenían la **finalidad** de apoyar a organizaciones que desarrollasen, prioritariamente en el ámbito de las industrias creativas, diseño e innovación, proyectos, exposiciones y eventos que contribuyeran a impulsar la actividad económica de Bilbao y a posicionar la ciudad como un referente en este ámbito sectorial, poniendo a su disposición de manera temporal diversos espacios del edificio Ensanche en los que desarrollar estas actividades.

18. Podían ser **beneficiarios** del objeto de las bases las personas físicas y jurídicas, que cumplieran los siguientes requisitos:

1. Las personas jurídicas deberán encontrarse debidamente constituidas, inscritas en el registro pertinente y estar en posesión del Número de identificación Fiscal.
2. Estar dadas de alta, en su caso, en el I.A.E. (Impuesto de Actividades Económicas).
3. Encontrarse al corriente de sus obligaciones frente a las diferentes Administraciones Públicas con las que tuvieran exigencias de carácter tributario, así como al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social.

19. Con respecto al **acceso a los módulos**, podían optar a los mismos aquellas personas o entidades que presentasen un proyecto vinculado a las industrias creativas, diseño e innovación con impacto cuantitativo y/o cualitativo en estos ámbitos de actividad o en la ciudad.

20. Los factores objeto de **valoración** fueron:

- Pertenencia al ámbito de las industrias creativas, diseño e innovación
- Contribución a la actividad económica de Bilbao (impacto cuantitativo y/o cualitativo)
- Viabilidad económica del proyecto presentado

21. Las **solicitudes** serían tramitadas mediante concurrencia simple, es decir, por orden de presentación, cuando acreditaran el cumplimiento de los requisitos establecidos. Para que la resolución fuese favorable, debería obtenerse una valoración positiva en cada uno de los criterios establecidos en las bases.

22. En el caso de los módulos de trabajo, transcurrido el primer **período** de 1 año por el que se determinaba la cesión, existiría la posibilidad de prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2019 para lo que, en todos los casos, debería mediar previa petición

³ https://www.bizkaia.eus/lehendakaritzza/Bao_bob/2017/04/12/II-1512_cas.pdf



expresa de la cesionaria, sobre la que se emitiría informe técnico por los técnicos de BILBAO EKINTZA.

23. Durante el periodo 2017-2019 las cuotas (sin IVA) a satisfacer mensualmente por cada módulo fueron:

Modulo	MF (aprox.)	Euros Modulo/Mes (€)
1.ª planta		
101	142	426
102 (abierto)	127	381
103 (abierto)	144	432
104	136	408
2.ª planta		
202	32	160
203	22	110
204	14	70
205	13	65
206	11	55
207	22	110
208	14	70
210	56	224
211	34	170

Además, se benefician de un 50% en la reducción de la cuota mensual correspondiente, aquellos proyectos que, en base a la documentación presentada, generen actividad y dinamicen los espacios comunes.

Cuando el uso de los módulos tenga un fin formativo, se practicará una reducción del 25% en el precio que podrá ser acumulable a la anterior.

24. Estas bases serían de aplicación tanto a las solicitudes de renovación de los módulos cuya concesión se realizó en virtud de las bases de 2016, como a los nuevos convenios que se firmasen entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2019, salvo que, antes de la finalización del plazo de vigencia de las presentes, se aprobaran nuevas bases, en cuyo caso se registrarían por estas últimas.

A su vez, el plazo de vigencia de las presentes bases podría ser ampliado por acuerdo del Consejo de Administración. No obstante, las presentes bases podrían seguir utilizándose una vez finalizado el periodo de vigencia, mientras se encontrasen pendientes de aprobación las bases para el siguiente ejercicio.

V. ANÁLISIS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA

1. Consideraciones generales

25. En el ejercicio de sus competencias, cuando una Administración adopte una medida, otorgando una posible ventaja a un operador económico, que sea susceptible



de producir potenciales efectos en el mercado, debería justificarse en alguna de estas razones⁴

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

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

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

2. El edificio Ensanche de Bilbao

27. BILBAO EKINTZA cede el uso de espacios del edificio Ensanche a personas o entidades que presenten un proyecto vinculado a las industrias creativas, diseño e innovación con impacto cuantitativo y/o cualitativo en estos ámbitos de actividad o en la ciudad, previa presentación de una solicitud, tramitada mediante concurrencia simple, es decir, por orden de presentación.

Pueden ser beneficiarios de la cesión de uso, en consecuencia, cualquier persona física o jurídica, independientemente de la forma jurídica de ésta, de la existencia o

⁴ LEA/AVC, Informe sobre la Tarjeta Ciudadana de Eibar, 241-PROM-2017

https://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/informes/es_informes/adjuntos/241_INF_ORME_TARJETA_CIUDADANA_EIBAR_web.es.pdf

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



no de ánimo de lucro, o, en este último caso, de tratarse de una empresa consolidada o una empresa emprendedora de reciente creación.

28. Esta cesión de uso de locales conlleva, como contraprestación, el pago de unas cuotas mensuales, por debajo de los precios de alquiler del mercado libre, susceptibles, además, de ser rebajadas en dos porcentajes acumulables: 50% y 25%.

29. El período de cesión, si bien se establece en 1 año, puede ser prorrogado a petición del cesionario y con la aquiescencia de BILBAO EKINTZA, siendo así que la empresa CFC lleva disfrutando de la cesión de uso de varios espacios del edificio Ensanche desde el 1 de enero de 2013 hasta la actualidad, cuando tanto en las Bases de 2016 como en las del periodo 2017-2019 se puso de manifiesto que la finalidad de las mismas era poner a disposición de las entidades que cumplieran los requisitos exigidos diversos espacios del edificio Ensanche de manera temporal.

30. Por otro lado, siendo uno de los factores a valorar para conceder o no una cesión de uso solicitada la “contribución a la actividad económica de Bilbao (impacto cuantitativo y/o cualitativo)” —junto con la “pertenencia al ámbito de las industrias creativas, diseño e innovación” y la “viabilidad económica del proyecto presentado”— no es entendible en qué contribuye a dicha actividad económica de Bilbao el hecho de que se impartan cursos de fotografía en el edificio Ensanche o en otros lugares de Bilbao, tal y como realiza IMVAL.

31. Lo que se está produciendo es que, siendo las empresas CFC e IMVAL competidoras en el mercado de la impartición de cursos formativos en materia de fotografía, BILBAO EKINTZA está interviniendo en dicho mercado y distorsionándolo, siendo así que CFC destaca en la información que ofrece en su página web sus “instalaciones modernas y espaciosas que aseguran la calidad en la dinámica docente del alumno”.

En consecuencia, la cesión de uso de locales del edificio Ensanche a empresas que operan en el mercado de la impartición de cursos formativos en materia de fotografía no es necesaria, adecuada ni proporcional, puesto que no existe un fallo de mercado que haya que corregir; por el contrario, con dicha intervención se distorsiona el citado mercado, poniendo en mejor situación a unas empresas respecto de otras, las cuales disfrutaban de manera continua de unos espacios públicos cuya cesión debía ser de manera temporal.

32. Por ello, se insta a BILBAO EKINTZA a que elabore unas nuevas Bases reguladoras del acceso al edificio Ensanche que no interfiera en mercados en los que exista una pluralidad de operadores, debiendo mantener una posición neutral en todos



los mercados y dirigir su intervención en los mismos a establecer condiciones de libre competencia e igualdad entre los operadores económicos.

VI. FACULTAD DE IMPUGNACIÓN DE LEA/AVC

33. El artículo 13.2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia establece que los órganos competentes de las Comunidades Autónomas están legitimados para impugnar ante la jurisdicción competente actos de las Administraciones Públicas autonómicas o locales de su territorio sujetos al Derecho Administrativo y disposiciones generales de rango inferior a la ley de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados

Asimismo, la Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia, atribuye a este organismo, en su artículo 3.4, la facultad de impugnar ante la jurisdicción competente los actos sujetos al derecho administrativo y las disposiciones generales de rango inferior a la ley, de las Administraciones Públicas autonómica, foral y local de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuando de ellos se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados. Se exceptúan de dicha competencia las normas forales fiscales de las Juntas Generales de los territorios históricos.

34. El plazo para interponer recurso contencioso-administrativo contra dichas normas es de dos meses desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

35. En el presente caso, dado que las bases reguladoras de acceso al edificio Ensanche 2017-2019, actualmente en vigor, fueron publicadas en el Boletín Oficial de Bizkaia el 12 de abril de 2017, LEA/AVC no puede interponer recurso contencioso-administrativo por razón de plazos.

VII. CONCLUSIONES

PRIMERA: Las vigentes Bases reguladoras del acceso al edificio Ensanche permiten la intervención no necesaria, adecuada ni proporcional de BILBAO EKINTZA en actividades económicas en las que no existe un fallo de mercado que haya que corregir.

SEGUNDA: LEA/AVC insta a BILBAO EKINTZA a que elabore unas nuevas Bases reguladoras del acceso al edificio Ensanche que no interfiera en mercados en los que exista una pluralidad de operadores y que regule, de modo estricto, la temporalidad



en la cesión de uso en espacios públicos, de modo que se impida que un operador se perpetúe en dicho uso.

Así mismo, se insta a que dichas bases sean remitidas con carácter previo a su aprobación a LEA/AVC, a efectos de que este organismo pueda informar sobre su incidencia en la competencia, en el marco de la labor de promoción que la institución realiza.

TERCERA: BILBAO EKINTZA debe mantener una posición neutral en todos los mercados y su intervención en los mismos debe ir dirigida a establecer condiciones de libre competencia e igualdad entre los operadores económicos.