



Lehiaren
Euskal Agintaritza

Autoridad Vasca
de la Competencia

Informe sobre la Tarjeta Ciudadana de Eibar

Proyecto AVC nº 241-PROM-(2017)

Sumario:

I. Objeto del Informe.....	1
II. La Asociación de Comerciantes de Eibar.....	3
III. Consideraciones desde la perspectiva de competencia.....	4
A. Consideraciones generales.....	4
B. La Tarjeta Ciudadana de Eibar.....	5
IV. Conclusiones.....	8

Pleno

Dña. María Pilar Canedo Arrillaga, Presidente

Dña. Natividad Goñi Urriza, Vocal y Secretario

D. Rafael Iturriaga Nieva, Vocal

El Pleno del Consejo Vasco de la Competencia (CVC), en su reunión del 30 de mayo de 2017, con la composición arriba indicada, ha decidido emitir el presente informe sobre la Tarjeta Ciudadana de Eibar.

I. Objeto del Informe

1. El Ayuntamiento de Eibar ha presentado una consulta a la Autoridad Vasca de la Competencia (AVC) en relación con la propuesta realizada por la Asociación de Comerciantes de Eibar para la suscripción de un convenio (“Convenio Colaboración Ayuntamiento de Eibar y Asociación de Comercios de Eibar”) con el fin de crear de una tarjeta ciudadana que unificaría las funcionalidades de la actual tarjeta Visa de la Asociación con los servicios municipales (biblioteca, polideportivo, etc.)

2. Las características del proyecto de la **Tarjeta Ciudadana de Eibar** son las siguientes:

- La Asociación de Comerciantes de Eibar tiene implantada en la actualidad una tarjeta Visa, de modalidad Affinity o de fidelización, cuya denominación oficial es Tarjeta Eibar,



emitida por la Caja Rural de Navarra, y desea incorporar a su tarjeta nuevos atributos que permitan ampliar los usos y funcionalidades de la misma.

- La Tarjeta Ciudadana de Eibar iría destinada a las personas mayores de 18 años que expresamente lo solicitasen y debería contener funcionalidades como tarjeta ciudadana y como tarjeta financiera y de fidelización.

- La tarjeta debería permitir el acceso a las instalaciones municipales que se determinasen y llevaría incorporada la tecnología necesaria que permitiera dicho acceso.

- La imagen de la tarjeta se diseñaría teniendo en cuenta las propuestas realizadas por el Ayuntamiento y la Asociación, en especial, se tendrían en cuenta la imagen de la localidad, los colores institucionales, los signos distintivos y los logos.

- Con el fin de que la imagen de la tarjeta identifique a Eibar con sus ciudadanos, se reservaría el anverso a tal fin, incorporando los logos de las partes intervinientes en el reverso.

- La Tarjeta Ciudadana de Eibar se emitiría con una duración máxima de cinco años y solamente podría ser emitida por la Caja Rural de Navarra.

- El Ayuntamiento realizaría la emisión inicial de solicitudes de tarjetas de todos los ciudadanos mayores de 18 años y las enviaría al domicilio de los ciudadanos con una carta explicando el proyecto y la posibilidad que tienen de acceder a las instalaciones municipales a través de la tarjeta.

- El Ayuntamiento dispondría de folletos solicitud-contrato en sus respectivas instalaciones, con el fin de facilitar la tramitación de solicitudes posteriores de la tarjeta.

- La tarjeta estaría habilitada tanto para realizar compras como para disponer de efectivo en cajeros, en cualquier parte del mundo.

- Se podría domiciliar en la entidad financiera que decida la persona titular.

- Permitiría a sus titulares, participar de las acciones promocionales y de fidelización que se pongan en marcha a través de los acuerdos con la Asociación.

- La concesión de tarjetas y límites de las mismas sería facultad de la Caja Rural de Navarra, quien tendría la facultad de cancelar la tarjeta y de modificar al alza o a la baja los límites concedidos durante la vida de la tarjeta.

- La Caja Rural de Navarra diseñaría la solicitud-contrato de la tarjeta. La cumplimentación y formalización de la solicitud sería obligatoria para su tramitación, responsabilizándose la persona solicitante de la veracidad de los datos declarados en dicha solicitud.

- Según el convenio, la emisión de solicitudes no tendría coste para el Ayuntamiento.

- La tarjeta sería gratuita para titulares y beneficiarios y no tendría ni cuota de mantenimiento ni de renovación o sustitución.

- El Ayuntamiento actuaría como impulsor y prescriptor del proyecto, fomentándolo y apoyándolo institucionalmente, mediante ruedas de prensa informativas acerca de la implantación y evolución del proyecto, campañas promocionales y de comunicación, fomento de su solicitud y uso, etc.



II. La Asociación de Comerciantes de Eibar

3. La Asociación de Comerciantes de Eibar, con CIF nº G 20346615 y domicilio social en c/ Urtzaile, 1 de Eibar (C.P. 20600) es una asociación mercantil zonal creada en 1987.

De acuerdo con lo publicitado en su página web, la Asociación cuenta con 121 establecimientos asociados, repartidos en las siguientes categorías¹.

- Alimentación: 11
- Comercios varios: 7
- Hogar: 17
- Hostelería: 1
- Moda y Complementos: 56
- Salud y belleza: 21
- Servicios: 8

En Eibar, en 2016 había 383 establecimientos dedicados al comercio al por menor (en 2015, 394; y en 2014, 388)².

Tipo de comercio	2014	2015	2016
4532 Comercio al por menor de repuestos y accesorios de vehículos de motor	1	1	1
4711 Comercio al por menor en establecimientos no especializados, con predominio en productos alimenticios, bebidas y tabaco	34	34	28
4719 Otro comercio al por menor en establecimientos no especializados	19	15	14
4721 Comercio al por menor de frutas y hortalizas en establecimientos especializados	12	13	14
4722 Comercio al por menor de carne y productos cárnicos en establecimientos especializados	21	21	20
4723 Comercio al por menor de pescados y mariscos en establecimientos especializados	16	14	13
4724 Comercio al por menor de pan y productos de panadería, confitería y pastelería en establecimientos especializados	22	23	21
4725 Comercio al por menor de bebidas en establecimientos especializados	2	4	3
4726 Comercio al por menor de productos de tabaco en establecimientos especializados	8	9	9
4729 Otro comercio al por menor de productos alimenticios en establecimientos especializados	13	12	10
4730 Comercio al por menor de combustible para la automoción en establecimientos especializados	3	3	3
4741 Comercio al por menor de ordenadores, equipos periféricos y programas informáticos en establecimientos especializados	5	6	6
4742 Comercio al por menor de equipos de telecomunicaciones en establecimientos especializados	7	6	6
4743 Comercio al por menor de equipos de audio y vídeo en establecimientos especializados	0	0	0

¹ Ver relación de establecimientos asociados en url: <http://eibarcomercial.org/es/asociados/>

² EUSTAT. Directorio de actividades económicas. Establecimientos en la C.A. de Euskadi por municipio, CNAE-2009 y periodo. Accesible en url:

http://es.eustat.eus/bankupx/pxweb/es/spanish/-/PX_3452_est04b.px/table/tableViewLayout1/?rxid=6e016647-dafc-4a02-b081-1f19aace6645#axzz4ijPs2Clj .



4751 Comercio al por menor de textiles en establecimientos especializados	17	17	15
4752 Comercio al por menor de ferretería, pintura y vidrio en establecimientos especializados	14	15	17
4753 Comercio al por menor de alfombras, moquetas y revestimientos de paredes y suelos en establecimientos especializados	3	3	3
4754 Comercio al por menor de aparatos electrodomésticos en establecimientos especializados	7	6	8
4759 Comercio al por menor de muebles, aparatos de iluminación y otros artículos de uso doméstico en establecimientos especializados	21	21	20
4761 Comercio al por menor de libros en establecimientos especializados	4	4	3
4762 Comercio al por menor de periódicos y artículos de papelería en establecimientos especializados	12	12	12
4763 Comercio al por menor de grabaciones de música y vídeo en establecimientos especializados	0	0	0
4764 Comercio al por menor de artículos deportivos en establecimientos especializados	7	5	5
4765 Comercio al por menor de juegos y juguetes en establecimientos especializados	2	2	2
4771 Comercio al por menor de prendas de vestir en establecimientos especializados	48	52	50
4772 Comercio al por menor de calzado y artículos de cuero en establecimientos especializados	18	19	19
4773 Comercio al por menor de productos farmacéuticos en establecimientos especializados	12	12	11
4774 Comercio al por menor de artículos médicos y ortopédicos en establecimientos especializados	10	11	7
4775 Comercio al por menor de productos cosméticos e higiénicos en establecimientos especializados	7	8	11
4776 Comercio al por menor de flores, plantas, semillas, fertilizantes, animales de compañía y alimentos para los mismos en establecimientos especializados	7	7	7
4777 Comercio al por menor de artículos de relojería y joyería en establecimientos especializados	7	7	6
4778 Otro comercio al por menor de artículos nuevos en establecimientos especializados	13	14	14
4779 Comercio al por menor de artículos de segunda mano en establecimientos especializados	1	2	2
4781 Comercio al por menor de productos alimenticios, bebidas y tabaco en puestos de venta y mercadillos	2	1	3
4782 Comercio al por menor de productos textiles, prendas de vestir y calzado en puestos de venta y mercadillos	1	0	2
4789 Comercio al por menor de otros productos en puestos de venta y mercadillos	2	2	6
4791 Comercio al por menor por correspondencia o Internet	2	3	2
4799 Otro comercio al por menor no realizado ni en establecimientos, ni en puestos de venta ni en mercadillos	8	10	10
TOTAL	388	394	383

Entre sus asociados no se encuentra, por ejemplo, ninguna cadena de supermercados o hipermercados. Según una web especializada, en Eibar existen BM Urban (1), Covirán (1), El Corte Inglés (1), Eroski city (3), Hiper Eroski (1), Lidl (1) y Mercadona (1)³.

III. Consideraciones desde la perspectiva de competencia

A. Consideraciones generales

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

³ <http://www.tiendeo.com/Tiendas/eibar>



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.

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.

B. La Tarjeta Ciudadana de Eibar

5. La Asociación de Comerciantes posee en la actualidad una tarjeta Visa Affinity o de fidelización, emitida por la Caja Rural de Navarra, denominada **Tarjeta Eibar**⁵. Esta tarjeta es gratuita y no conlleva ningún gasto adicional, ni comisiones ni gastos de mantenimiento.

Además de las características habituales de una tarjeta financiera, la Tarjeta Eibar otorga a sus titulares puntos acumulativos por cada compra, que pueden ser canjeados por viajes, cheques-compra y regalos.

⁴ CNMC *Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas*. PRO/CNMC/001/16, Madrid, 2016. Accesible en <https://www.cnmc.es/file/107238/download>.

⁵ Ver características de la actual Tarjeta Eibar en url: <http://eibarcomercial.org/es/tarjeta-de-la-asociacion/>



6. El Ayuntamiento de Eibar, a través de su Patronato Municipal de Deportes, posee la denominada **Eibar Kirol Txartela** que ofrece, previo abono de la tarifa correspondiente, acceso a las instalaciones del Polideportivo de Ipurua, Complejo Deportivo Unbe y Polideportivo Orbea; inscripción preferente en todos los cursos y actividades, y descuentos en servicios y actividades⁶.

Asimismo, la Biblioteca Municipal Juan San Martín ofrece el servicio de préstamo a domicilio, para lo cual es necesario estar en posesión del **carné de lector**⁷.

7. Con la propuesta de la Tarjeta Ciudadana de Eibar, el Ayuntamiento vincularía su actuación administrativa a una Asociación de empresas privadas del municipio, a las que primaría respecto de las demás empresas privadas del municipio de Eibar.

Estas empresas privadas asociadas verían, sin duda, aumentada su actividad comercial, al aumentar el número de ciudadanos poseedores de su nueva tarjeta de fidelización y atraídos por el incentivo de la consecución de puntos-regalo por consumir en dichos establecimientos asociados, y no en otros.

Ese aumento del número de ciudadanos poseedores de la tarjeta no sería fruto en exclusiva la calidad de los productos ofrecidos por dichos comercios o por su buen trato para con el cliente, sino, en gran medida, de la intervención del Ayuntamiento de Eibar con un envío masivo a sus ciudadanos de solicitudes de la tarjeta y con campañas publicitarias al respecto.

De este modo, el Ayuntamiento intervendría en el comercio al por menor de Eibar distorsionándolo y situando en mejor posición a una empresas respecto de otras.

8. En el borrador de convenio entre el Ayuntamiento y la Asociación no se habla de exclusividad, aunque la denominación es “Tarjeta Ciudadana de Eibar”, que “solamente podrán ser emitidas por la entidad financiera que actúa como socio financiero tecnológico y que da soporte al proyecto”.

En teoría, cualquier otra asociación podría suscribir convenios similares para emitir tarjetas distintas a la Tarjeta Ciudadana de Eibar, pero la propia denominación hace pensar en la existencia de exclusividad y el ayuntamiento

⁶ Ver características de la Eibar Kirol Txartela en url: <https://www.eibarkirola.com/es/eibar-kirol-txartela/prestaciones-ekt/>

⁷ Ver características del carné de lector en url: <http://www.eibar.eus/es/cultura/biblioteca/servicios-y-usos/prestamos-a-domicilio>



no tiene porqué favorecer a las empresas asociadas respecto a las que no lo están.

Las funciones que se atribuyen al Ayuntamiento en el convenio —emitir las solicitudes iniciales de las tarjetas de todos los ciudadanos mayores de 18 años y enviar las mismas a sus domicilios con una carta explicando el proyecto y la posibilidad que tienen de acceder a las instalaciones municipales a través de la tarjeta, así como disponer de folletos solicitud-contrato en sus instalaciones, con el fin de facilitar la tramitación de solicitudes posteriores de la tarjetas— excluyen, *de facto*, que cualquier otra entidad privada de Eibar se plantee poner en marcha proyectos similares.

Asimismo, el diseño de la tarjeta, en el que se tendrían en cuenta la imagen de la localidad y los colores institucionales, identificando, así, la tarjeta con todo el municipio de Eibar, excluye de forma más rotunda, si cabe, la existencia de una nueva iniciativa que desee competir con la Tarjeta Ciudadana de Eibar.

9. Por otro lado, de la lectura de la propuesta de convenio no se extrae la existencia de beneficio alguno para el Ayuntamiento ya que, si bien se prevé que la emisión de solicitudes no suponga coste alguno para él y que las tarjetas serían emitidas por la entidad financiera, lo cierto es que debería seguir emitiendo sus tarjetas administrativas (Eibar Kirol Txartela y carné de lector) para los ciudadanos que no adquieran la nueva tarjeta.

Asimismo, el Ayuntamiento se obligaría, de suscribir el convenio, a poner en marcha campañas promocionales y de comunicación, para fomentar la solicitud y uso de la tarjeta entre los ciudadanos, así como a que la tarjeta estuviera presente en soportes publicitarios, todo lo cual supondría un coste económico. Todo por promocionar una tarjeta que, en lo que al Ayuntamiento respecta, tiene las mismas funcionalidades que sus actuales tarjetas (el acceso y uso de instalaciones deportivas y culturales).

10. Para la ciudadanía, la tarjeta propuesta no tiene más ventaja que el evitar la molestia —si es que lo es— de llevar consigo una pluralidad de tarjetas, ya que, aunque se sea titular de una Tarjeta Ciudadana, ello no excluye la obligación de abonarse a los servicios municipales ni de estar al corriente de pago de los servicios contratados. Es decir, el estar en posesión de la nueva tarjeta no otorga gratuidad respecto del uso de instalaciones y servicios municipales.

11. Por otro lado, con la suscripción del convenio propuesto por la Asociación de comerciantes, el Ayuntamiento facilitaría a una entidad financiera concreta la adquisición de una mayor cuota en el mercado de las tarjetas bancarias en el



municipio de Eibar, interviniendo, así, en un mercado ajeno a las actividades que son propias de una administración local y distorsionándolo sin beneficio alguno para el interés general.

En efecto, la probable proliferación de tarjetas emitidas por dicha entidad financiera no sería fruto exclusivamente de su buen hacer en la captación de clientes, sino, en gran medida, de la intervención del Ayuntamiento de Eibar con un envío masivo a sus ciudadanos de solicitudes de la tarjeta y con campañas publicitarias al respecto.

12. Además el Convenio establece que “el Ayuntamiento, autorizará y facilitará el acceso a las instalaciones municipales a través de la TARJETA CIUDADANA DE EIBAR, solamente a los titulares de la tarjeta que siendo abonados, asociados o usuarios estén al corriente de pago de los servicios contratados”.

Esta redacción podría hacer pensar que cualquier impago impide el uso de cualquier servicio (incluso los no vinculados con el impago). Esta interpretación implicaría que el Ayuntamiento limita el acceso a la biblioteca o otras instalaciones municipales por cuestiones comerciales ajenas a sus obligaciones cívicas, lo que resulta inaceptable desde una perspectiva de derecho administrativo. De ser otro el objetivo de la medida, debería redactarse con mayor precisión.

13. En consecuencia, la suscripción por parte del Ayuntamiento de Eibar de un convenio con la Asociación de comerciantes del municipio para extender las funcionalidades de la actual Tarjeta Eibar a los servicios municipales, creando la nueva Tarjeta Ciudadana de Eibar, no es necesaria, adecuada ni proporcional, puesto que no existe un fallo de mercado que haya que corregir ni un objetivo de interés general a conseguir con la intervención municipal y, por el contrario, con dicha intervención se distorsionan los mercados del comercio al por menor de Eibar y de las tarjetas bancarias en el municipio de Eibar.

IV. Conclusiones

PRIMERA. La suscripción por parte del Ayuntamiento de Eibar de un convenio con la Asociación de comerciantes del municipio para extender las funcionalidades de la actual Tarjeta Eibar a los servicios municipales, creando la nueva Tarjeta Ciudadana de Eibar, no es necesaria, adecuada ni proporcional, al no existir un fallo de mercado que haya que corregir ni un objetivo de interés general a conseguir con la intervención municipal.



SEGUNDA. Mediante la Tarjeta Ciudadana de Eibar, el Ayuntamiento vincularía su actuación administrativa a una Asociación de empresas privadas del municipio, en detrimento de las demás empresas privadas del municipio de Eibar. De este modo, el Ayuntamiento intervendría en el mercado del comercio al por menor de Eibar, distorsionándolo y situando en mejor posición a una empresa respecto de otras.

TERCERA. La intervención del Ayuntamiento de Eibar en la creación de la Tarjeta Ciudadana de Eibar supondría, asimismo, su intervención en el mercado de las tarjetas bancarias en el municipio de Eibar, distorsionándolo en beneficio de la entidad financiera emisora de la actual Tarjeta Eibar.

CUARTA. El Ayuntamiento de Eibar 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.