



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI



INFORME N° 150-2017/DPC-INDECOPI

A : **Ivo Gagliuffi Piercechi**
Presidente del Consejo Directivo

DE : **Carla Molina Vera**
Directora (e)
Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

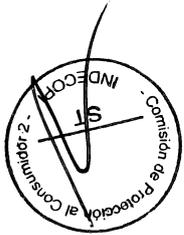
Edwin Aldana Ramos
Secretario Técnico
Comisión de Protección al Consumidor N° 2

Javier Coronado Saleh
Gerente
Gerencia de Estudios Económicos

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 1612/2016-CR que modifica el artículo 3 de la Ley N° 29461, "Ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular"

REFERENCIA : Oficio N° 0057-2017-2018/CDRGLMGE-CR

FECHA : 05 de octubre de 2017



I. ANTECEDENTES

1. Mediante el Oficio de la referencia, el señor Congresista Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicitó a la Presidencia del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi, que emitiera opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1612/2016-CR, que modifica el artículo 3 de la Ley N° 29461 "Ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular" (en adelante, el Proyecto de Ley).

2. En ese sentido, la Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI solicitó a la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, la Comisión de Protección al Consumidor N° 2 y la Gerencia de Estudios Económicos emitir un informe técnico al respecto.

II. ANÁLISIS

II.1 Análisis jurídico:

a) Sobre el Régimen Económico Constitucional y la Protección de los Consumidores

3. La Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución) prevé que el régimen económico de nuestro país es el de Economía Social de Mercado; además, establece que en base a nuestro régimen económico "la iniciativa privada es libre"¹,

¹ Constitución Política del Perú



razón por la cual, es deber del Estado Peruano "facilitar y vigilar la libre competencia"².

4. En ese marco, y atendiendo a que los procesos competitivos entre privados pueden repercutir negativamente en los destinatarios finales de los bienes o servicios que aquellos brindan en el mercado, la Constitución prevé la defensa del interés de los consumidores y usuarios por parte del Estado, garantizando el derecho a la información sobre dichos bienes y servicios, velando de manera particular por su salud y seguridad.
5. Sobre la base de lo indicado, la protección del consumidor se estructura como un elemento de nuestro sistema económico que permite proteger al sujeto vulnerable en una relación de consumo frente a aquellas situaciones en las que, a causa de las condiciones normales de competencia, pueda resultar afectado.
6. Sin embargo, la protección de los consumidores no implica la intervención del Estado en la determinación de precios; así, el incremento de los mismos no constituye una acción sancionable en sí misma³, por lo que no es posible intervenir en su fijación, salvo en aquellos casos en que dicha intervención se encuentre permitida⁴ o resulte necesaria⁵.



Artículo 58.- Economía Social de Mercado

La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

² **Constitución Política del Perú**

Artículo 61.- Libre competencia

El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.

La prensa, la radio, la televisión y los demás medios de expresión y comunicación social; y, en general, las empresas, los bienes y servicios relacionados con la libertad de expresión y de comunicación, no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares.

³ **Constitución Política del Perú**

Artículo 62.- Libertad de contratar

La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.

Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.

⁴ **Decreto Legislativo N° 757, Dictan Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada**

Artículo 4.- La libre competencia implica que los precios en la economía resultan de la oferta y la demanda, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y las Leyes.

Los únicos precios que pueden fijarse administrativamente son las tarifas de los servicios públicos, conforme a lo que se disponga expresamente por Ley del Congreso de la República.

- ⁵ Al respecto se debe tener en cuenta que la normativa permite la intervención cuando los precios sean el resultado de una conducta anticompetitiva, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 del Decreto Legislativo 1034, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas:

"Artículo 11.- Prácticas colusorias horizontales. -

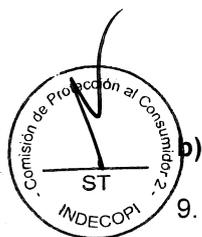
11.1. Se entiende por prácticas colusorias horizontales los acuerdos, decisiones, recomendaciones o prácticas concertadas realizadas por agentes económicos competidores entre sí que tengan por objeto o efecto restringir, impedir o falsear la libre competencia, tales como:

(a) La fijación concertada, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio.

(...)



7. Tal es así que el artículo 4 del Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, prohíbe expresamente la fijación de precios, con lo cual, los únicos precios que pueden fijarse administrativamente son las tarifas de los servicios públicos y conforme a lo que se disponga expresamente por una Ley emitida por el Congreso de la República.
8. Atendiendo a lo indicado, aprobar una ley cuyo objeto sea establecer la gratuidad del servicio de estacionamiento, restringiendo la libertad del proveedor para determinar su cuantía en caso corresponda, podría constituir una manera de fijar administrativamente los precios de este servicio, vulnerando las normas citadas anteriormente, así como los principios constitucionales que sustentan el régimen económico de nuestro país.

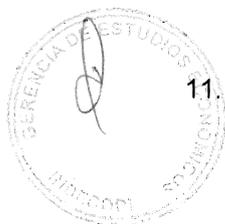


b) **Sobre la legislación actual en materia de estacionamientos**

9. La Ley N° 29461, Ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular (en adelante, la Ley) tiene por objeto regular el servicio de estacionamiento vehicular, delimitar sus prestaciones, establecer los derechos, obligaciones y responsabilidades de las partes, así como prever las condiciones para la prestación de dicho servicio. Además, la Ley establece las modalidades de prestación del servicio, diferenciando el estacionamiento como servicio principal del estacionamiento como servicio complementario o accesorio.



10. Así, estaremos ante un servicio de estacionamiento cuando un proveedor cede el uso de un determinado espacio a favor de un tercero para que estacione su vehículo, este servicio puede ser prestado como un servicio principal o como un servicio complementario. En el primer caso, la prestación está destinada única y exclusivamente al servicio de estacionamiento, mientras que, en el segundo, la actividad comercial del proveedor es distinta, pero brinda este servicio de forma complementaria o accesorio⁶.



11. Además, la Ley señala que los usuarios del servicio de estacionamiento se encuentran obligados a abonar la retribución que corresponda por la prestación del servicio, en los términos que el proveedor establezca, salvo en aquellos casos en que el servicio sea gratuito⁷.

11.2. Constituyen prohibiciones absolutas los acuerdos horizontales inter marca que no sean complementarios o accesorios a otros acuerdos lícitos, que tengan por objeto:

a) Fijar precios u otras condiciones comerciales o de servicio.
(...)"

⁶ **Ley N° 29461, Ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular.**

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

La presente Ley resulta aplicable a todo servicio de estacionamiento vehicular según los alcances de lo previsto en el artículo 2. Se consideran modalidades del servicio de estacionamiento las siguientes:

⁷ **Ley N° 29461, Ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular.**

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

La presente Ley resulta aplicable a todo servicio de estacionamiento vehicular según los alcances de lo previsto en el artículo 2. Se consideran modalidades del servicio de estacionamiento las siguientes:

1. Estacionamiento como servicio principal. - Es aquella prestación por la cual el titular de un estacionamiento destinado única y exclusivamente al servicio de estacionamiento cede el uso de un espacio determinado a favor de un tercero para el estacionamiento de un vehículo.

2. Estacionamiento como servicio complementario o accesorio. - Es aquella prestación por la cual el propietario de un establecimiento destinado a una actividad comercial diferente a la señalada en el numeral 1. brinda en forma complementaria o accesorio el uso de un espacio determinado a favor de un tercero para el estacionamiento de un vehículo.

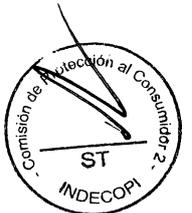
12. Como se advierte, la legislación actual admite que la prestación del servicio complementario de estacionamiento sea gratuita; sin embargo, su gratuidad es establecida por el proveedor del servicio principal y no por el Estado, ya sea porque constituye parte de los servicios ofrecidos o porque es una estrategia empresarial frente a sus competidores; en ese sentido, tiene carácter facultativo y responde a las condiciones del mercado en cada caso en concreto.

c) **Sobre el proyecto de Ley**

13. Tal como se advierte del cuadro 1, el Proyecto de Ley propone modificar el artículo 3° de la Ley N° 29461, Ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular (en adelante, la Ley), estableciendo la gratuidad del servicio de estacionamiento complementario o accesorio, siempre que el consumidor acredite un consumo mínimo. Según la propuesta normativa, la cuantía del consumo mínimo será determinada por el mismo proveedor.

Cuadro N° 1

Texto Vigente de la Ley	Proyecto de Ley N° 1612-2016/CR ^{1/}
<p>Artículo 3.- Ámbito de aplicación</p> <p>La presente Ley resulta aplicable a todo servicio de estacionamiento vehicular según los alcances de lo previsto en el artículo 2°. Se consideran modalidades del servicio de estacionamiento las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> Estacionamiento como servicio principal. - Es aquella prestación por la cual el titular de un estacionamiento destinado única y exclusivamente al servicio de estacionamiento cede el uso de un espacio determinado a favor de un tercero para el estacionamiento de un vehículo. Estacionamiento como servicio complementario o accesorio. - Es aquella prestación por la cual el propietario de un establecimiento destinado a una actividad comercial diferente a la señalada en el numeral 1. brinda en forma complementaria o accesorio el uso de un espacio determinado a favor de un tercero para el estacionamiento de un vehículo. 	<p>Artículo 3.- Ámbito de aplicación</p> <p>La presente Ley resulta aplicable a todo servicio de estacionamiento vehicular según los alcances de lo previsto en el artículo 2°. Se consideran modalidades del servicio de estacionamiento las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> (...) Estacionamiento como servicio complementario o accesorio. - Es aquella prestación por la cual el propietario de un establecimiento destinado a una actividad comercial diferente a la señalada en el numeral 1. brinda en forma complementaria o accesorio el uso de un espacio determinado a favor de un tercero para el estacionamiento de un vehículo. <p>Será gratuito, siempre que el consumidor acredite un consumo mínimo de lo ofertado en los establecimientos que alberga el centro. El consumo mínimo será determinado por el titular del establecimiento comercial.</p>
	<p>Disposición Complementaria Transitoria Única. Los centros y establecimientos comerciales se adecuarán a la presente norma desde el día siguiente de su</p>



Texto Vigente de la Ley	Proyecto de Ley N° 1612-2016/CR ^{1/}
	publicación.

1/ Fecha de presentación el 04 de julio de 2017.

Fuente: Proyecto de Ley 1216/2016-CR, Congreso de la República del Perú.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

14. Por su parte, la exposición de motivos del Proyecto de Ley (en adelante, la exposición de motivos) justifica la propuesta de reforma en aquellos centros comerciales que cobran por el servicio de estacionamiento vehicular, al considerar indebido dicho cobro por constituir una prestación de naturaleza accesoria o conexas a la principal; más aun considerando que los centros comerciales están obligados legalmente a contar con un mínimo de estacionamientos en sus instalaciones.



Además, con la finalidad de evitar abusos hacia el consumidor y procurar que estos gocen de servicios adecuados, la exposición de motivos del Proyecto de Ley sugiere que, cuando el establecimiento comercial no determine el consumo mínimo que debe realizar un consumidor para acceder a la gratuidad del servicio de estacionamiento, este debe ser fijado en un 1,5% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente.

Al respecto, de la revisión conjunta del Proyecto de Ley y su exposición de motivos, se advierte que esta última justifica la reforma legislativa considerando únicamente a los centros comerciales como sujetos obligados, sin advertir que el servicio de estacionamiento complementario puede ser prestado también por otros tipos de establecimientos comerciales, tales como centros educativos o centros de salud privados.



17. Por otro lado, aun cuando la exposición de motivos sugiera la cuantía del consumo mínimo exigido, el carácter obligatorio de la norma únicamente alcanza a las disposiciones expresamente reguladas en la Ley, las mismas que deben ser lo suficientemente claras y explícitas para que -de su sola lectura- cualquier ciudadano este en posibilidad de comprenderlas.



18. En ese sentido, aun cuando la intención del legislador sea circunscribir la gratuidad del servicio de estacionamiento a los centros comerciales únicamente, y considere razonable exigir un consumo mínimo del 1.5% de la UIT a los consumidores que accedan al servicio de estacionamiento gratuito, lo cierto es que -de aprobarse el Proyecto con la redacción actual- ninguna de estas disposiciones será obligatoria si no forman parte de la formula legislativa propuesta.

c.1.- Sobre la gratuidad del servicio y el consumo mínimo

19. Una de las principales características del mercado de estacionamientos en nuestro país es la escasez de estacionamientos o parqueos (oferta). Cada año el parque automotor se incrementa, generando una mayor demanda por servicios de estacionamiento, la misma que no logra ser satisfecha en su totalidad por los proveedores de este servicio⁸.
20. Así, para imponer la gratuidad del servicio de estacionamiento como una obligación legal, es necesario que el legislador analice previamente la posibilidad de que el

⁸ Según el diario La República del 21/03/2016, en Lima hay un déficit de al menos 45 000 espacios para estacionar. Ver: <http://larepublica.pe/impres/sociedad/750213-lima-hay-un-deficit-de-al-menos-45-mil-espacios-para-estacionar-segun-estudio>.

monto no cobrado por el proveedor sea trasladado al precio de los productos o servicios que se expenden o prestan en el establecimiento comercial, pues de tratarse de costos en los que las empresas necesariamente incurren, probablemente terminen siendo asumidos incluso por aquellos consumidores que no hacen uso del servicio de estacionamiento.

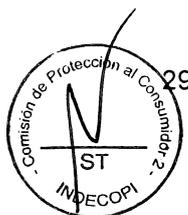
- 
- 
- 
21. Por otro lado, con relación al requisito de realizar un consumo mínimo para acceder a la gratuidad del servicio, la propuesta normativa establece que la cuantía del mismo será establecida por el proveedor del servicio principal. Así, cada establecimiento comercial determinará cuál es el consumo exigible para acceder al estacionamiento gratuito, el mismo que podrá ser escaso, ampliado el número de beneficiarios, o cuantioso, limitando el acceso de los usuarios a la gratuidad del mismo.
 22. En ese sentido, de aprobarse la propuesta normativa, el usuario no estará en la posibilidad de cuestionar la cuantía del consumo mínimo establecido por el proveedor, aun cuando el precio determine directamente el impacto o beneficio para los consumidores. Por ello, no es posible asegurar que las disposiciones del Proyecto de Ley redundarán en beneficio de los consumidores, sin que previamente se tenga en cuenta que es el proveedor quien determinará los parámetros de su acceso.
 23. Así, un proveedor que se ve obligado a establecer la gratuidad de un servicio respecto del cual percibía parte de su rentabilidad, adoptará medidas conducentes a sustituir ese flujo de ingresos de modo tal que no experimente pérdidas, estableciendo -por ejemplo- un consumo mínimo más alto de lo esperado; además, dicha distribución podría significar que otros consumidores, incluso distintos a los que usan el servicio de estacionamiento, asuman parte de los costos de redistribución.
 24. Un efecto adicional que podría traer la gratuidad del servicio complementario de estacionamiento es un incremento de la demanda, dado que ahora más usuarios podrían acceder a este servicio que resulta ser más acorde con sus necesidades. Sin embargo, en la medida que la oferta sigue siendo escasa en el mercado, esta demanda adicional podría presionar al alza el precio de las tarifas del servicio de estacionamiento como principal.
 25. Otro efecto de la medida que debe ser analizado antes de disponer su aprobación, es que -al potencialmente incrementarse la demanda- podrían generarse efectos indirectos y perjudiciales para la sociedad a causa de la congestión vehicular y la contaminación, esto debido a que los conductores emplearan mayores lapsos de tiempo en búsqueda de estacionamientos e incrementarían su consumo de combustible.

c.2.- Sobre el uso indebido del servicio

26. El legislador ha señalado en la exposición de motivos del Proyecto de Ley, que el requisito de un consumo mínimo se justifica en evitar que los usuarios del servicio de estacionamiento busquen aprovecharse indebidamente de la gratuidad del servicio, esto porque podrían estacionar sus vehículos sin el ánimo de consumir el producto o servicio ofrecido por el proveedor, sino con la finalidad de evitar el pago de un estacionamiento privado.
27. Al respecto, estamos de acuerdo con el legislador en que la gratuidad de un bien o servicio escaso como el estacionamiento vehicular puede incentivar conductas

negativas en los consumidores, quienes aprovechando el beneficio otorgado por la norma y sin la intención de consumir los productos o servicios ofertados utilicen el estacionamiento del centro comercial hasta coparlo, impidiendo que sus clientes - para quienes está destinado este beneficio- hagan uso del mismo.

28. Sobre este punto, en economía se conoce como *free rider*, polizón o consumidor parásito a aquellos individuos que reciben un beneficio por utilizar un bien o servicio, pero evitan pagar por él. Este tipo de consumidores se caracterizan porque no revelan sus preferencias ni tampoco cuánto están dispuestos a pagar por un bien o servicio ya que esperan que otros paguen por ellos, creándose un problema de provisión ya que utilizan un bien o servicio sin contribuir a su financiación⁹.



29. Así, por ejemplo, de aprobarse la propuesta normativa, centros comerciales como el Jockey Plaza, ubicados en distritos altamente comerciales rodeados de oficinas administrativas y centros educativos, deberán disponer la gratuidad de su servicio de estacionamiento; frente a ello, es probable que algunos usuarios opten por hacer uso del mismo dejando sus vehículos mientras realizan actividades distintas a adquirir o contratar los productos o servicios ofertados por el proveedor tales como trabajar o estudiar, desnaturalizando la finalidad tuitiva de la norma.



Por los motivos expuestos, consideramos necesario que la propuesta normativa cuente con un sustento técnico que justifique la adopción de la medida propuesta y, asimismo, desarrolle un análisis del impacto que su implementación podría ocasionar en el mercado, evaluando los efectos que se generarían en los consumidores.

II.2 Análisis económico:

31. A continuación, se realizará un análisis de cada uno de los puntos desde un enfoque de Análisis de Impacto Regulatorio.



II.2.1 Análisis de Impacto Regulatorio del Proyecto de Ley

32. Es siempre recomendable estudiar las iniciativas legislativas, y regulatorias en general, a la luz de lo que denominamos Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)¹⁰, o RIA por sus siglas en inglés.¹¹ Este método permite estudiar, *ex ante*, la razonabilidad global de una intervención pública, a fin de determinar si en el campo que se quiere legislar, es la mejor alternativa para lograr resolver un problema previamente identificado que es necesario resolver.

33. El AIR implica responder a una serie de preguntas básicas, por ejemplo: ¿Cuál es la naturaleza, la magnitud y la evolución del problema?, ¿cuál es el tamaño y efecto del problema en cada grupo potencialmente afectado?, ¿cuáles deberían ser los objetivos perseguidos?, ¿cuáles son las principales opciones de política para alcanzar estos objetivos?, ¿cuáles son los probables impactos económicos, sociales y/o ambientales de las distintas opciones?, ¿cuáles son las ventajas y las desventajas de las opciones principales?

⁹ http://economy.blogs.ie.edu/archives/2007/01/que_es_un_free.php

¹⁰ OECD, (1997). *Regulatory Impact Analysis – Best Practices in OECD Countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Disponible en: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>>, accedido el 01 de septiembre de 2017.

¹¹ OECD, (2008). *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*. Disponible en: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>>, accedido el 01 de septiembre de 2017.

34. De este modo, se debe entender que el Análisis Costo-Beneficio (ACB), dentro del AIR, es una herramienta de análisis para los procesos de toma de decisiones orientado a cuantificar los beneficios y costos de un determinado proyecto, señalar el orden de magnitud de los beneficios y costos no cuantificables, evaluar las consideraciones redistributivas que origina el proyecto (ganadores y perdedores), y calcular la contribución del proyecto al cumplimiento de un objetivo de política.¹²



35. A continuación, sobre la base de la información contenida en la Exposición de Motivos, se analizará si la propuesta contiene la información suficiente para responder las interrogantes que plantea el AIR.

¿Cuál es la naturaleza, la magnitud y la evolución del problema?

36. Sobre este punto, la exposición de motivos presenta muy pocas evidencias que permitan valorar la naturaleza, magnitud y evolución del problema que pretende regular.¹³ Básicamente se señala que, los centros comerciales estarían obteniendo un mayor beneficio económico en detrimento de los consumidores al cobrar por servicios de estacionamiento que no son la actividad principal de estos establecimientos, estacionamientos que están obligados a construir según metraje para obtener su licencia de funcionamiento municipal.

En este sentido, la exposición de motivos solo hace mención a la existencia de un posible problema, pero no ofrece detalles del por qué la situación actual del cobro del servicio de estacionamiento, por parte de algunos centros o establecimientos comerciales, representa un detrimento para los consumidores. Por ejemplo, no se detalla cuál ha sido la evolución en el tiempo de este aparente problema, tampoco se presenta evidencia de que, para cada visitante con vehículo, o para parte de ellos, el cobro del servicio de estacionamiento en algunos centros comerciales represente un problema significativo.

38. Además, no se analiza la racionalidad detrás del cobro del servicio de estacionamiento por parte de algunos centros comerciales ni tampoco cuál serían las desventajas o ventajas de este cobro para cada uno de los agentes económicos (visitantes y centros comerciales) para obtener una mayor comprensión de este sector. A nuestro juicio, esto supondría una debilidad en el marco de análisis que motiva la propuesta regulatoria.

39. Al respecto, Rye (2011)¹⁴ y el ITDP-BID (2013)¹⁵ presentan un resumen bastante detallado de la problemática y política de gestión de los estacionamientos en el

¹² ORTIZ DE ZEVALLOS, G y G. GUERRA-GARCÍA, (1998). *Introducción al análisis costo-beneficio de las normas*. Instituto Apoyo, pág. 21.

¹³ Se cita en los antecedentes, referencias al crecimiento del parque automotor y al tráfico en los últimos años, así como a la dificultad para encontrar espacios de estacionamientos en la ciudad.

¹⁴ RYE, T., (2011). *Parking Management: A Contribution Towards Liveable Cities*. Module 2c. Sustainable Transport: A Sourcebook for Policy-makers in Developing Cities. Ver sección 3. Parking Management Strategies. Disponible en: http://campusmedia.eurist.info/images/7/71/GIZ_Sourcebook_Module_2C_Parking_Management.pdf, accedido el 04 de septiembre de 2017.

¹⁵ ITDP-BID (2013). *Guía práctica: Estacionamiento y políticas de reducción de congestión en América Latina*. Elaborado por el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (IPTD) y auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en:

mundo y Latinoamérica respectivamente, donde se indica que existen problemas o temáticas más complejas o de tipo macro frente a la planteada en la Exposición de Motivos.¹⁶ Además, se esperaría, que todo cambio regulatorio tenga como objetivo contribuir a una mejora de la política de estacionamientos y que a su vez se vincule con una política de transporte sostenible (Rye, 2011; ITDP, 2013).

40. Por otro lado, Yuo *et al.* (2003) analizan las principales características de los centros comerciales de administración centralizada, estudiando cuál es el impacto económico de contar con facilidades y servicios comunes en los centros comerciales, tales como los estacionamientos, sobre el valor de los alquileres en el centro comercial.¹⁷ Mientras que, Shoup (1999)¹⁸, Hasker e Inci (2011)¹⁹ e Inci (2015)²⁰ analizan el impacto económico de establecer la gratuidad del servicio de estacionamiento y fijar un cobro por dicho servicio en los centros comerciales, además del efecto que generan los requerimientos mínimos de número de estacionamientos en estos establecimientos.



¿Cuál es el tamaño y efecto del problema en cada grupo potencialmente afectado?

41. De la exposición de motivos, se puede inferir que los grupos de agentes económicos relacionados de forma directa con el problema planteado serían: los centros o establecimientos comerciales que cuentan con estacionamientos²¹ y los visitantes con vehículo que visitan los establecimientos comerciales. Siendo estos últimos, los actores afectados con el problema del cobro del servicio de estacionamiento. Como previamente se ha indicado, la exposición de motivos no ofrece mayores detalles sobre el tamaño del problema dentro del grupo afectado, representando esto una limitación en el sustento de la propuesta legislativa.
42. Por ejemplo, Caicedo (2012) señala que, “el estacionamiento es un elemento importante de la infraestructura de transporte, ya que se encuentra vinculado a actividades que motivan viajes, especialmente por razones de ocio, de compra y sociales o no laborales”.²² Por tanto, es posible inferir que aún dentro del grupo de



<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3577/Guia%20Practica%20Estacionamientos%20Final%20Web.pdf?sequence=1>, accedido el 04 de septiembre de 2017.

- ¹⁶ En el estudio del ITDP se considera más bien los aspectos referidos al precio de los estacionamientos, incluyendo su estructura, como uno de los medios o mecanismos que tendrían los gobiernos para abordar los temas de sistemas de transporte sostenibles.
- ¹⁷ YUO, T. S-T., N. CROSBY, C. LIZIERI y P. McCANN. (2003). *The Management of Positive Inter-Store Externalities in Shopping Centres: Some Empirical Evidence*. Department of Real Estate & Planning y Department of Economics. The University of Reading School of Business. Disponible en: <http://centaur.reading.ac.uk/21443/1/1003.pdf>, accedido el 04 de septiembre de 2017.
- ¹⁸ SHOUP, D. (1999). *The trouble with minimum parking requirements*. Transportation Research Part A 33. Págs. 549-574. Disponible en: <http://shoup.bol.ucla.edu/Trouble.pdf>, accedido el 05 de septiembre de 2017.
- ¹⁹ HASKER, K. y E. INCI (2011). *Free Parking for All in Shopping Malls*. Munich Personal RePEc Archive. MPRA Paper No. 35978. Disponible en: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/35978/1/MPRA_paper_35978.pdf, accedido el 05 de septiembre de 2017.
- ²⁰ INCI, E. (2015). *A review of the economics of parking*. Economics of Transportation, Número 4, págs. 50–63.
- ²¹ En este caso los centros o establecimientos comerciales, brindarían los servicios de estacionamientos como actividad complementaria a su giro principal de negocio, según lo indicado en la Ley 29461.
- ²² CAICEDO, F., (2012). *Charging parking by the minute: What to expect from this parking pricing policy?* Transport Policy, Número 19, págs. 63-68. Journal of the World Conference on Transport Research Society (WCTRS).



personas que se movilizan con sus vehículos propios hacia los centros comerciales, exista un sub-grupo específico de usuarios que por el tipo de visita que realicen sean realmente los afectados con el cobro del servicio de estacionamiento, ya que como señalan Hasker e Inci (2011) no a todos los visitantes con vehículos realmente les afectaría el cobro del estacionamiento.²³

43. Además, respecto al problema que motiva la propuesta legislativa, Jiménez (2010) señala que, si bien la Ley 29461 no parece distinguir entre contratos a título gratuito y a título oneroso, pudiendo asociarse que el primer contrato se aplicaría en los casos de un estacionamiento de servicio principal y el segundo en los de servicio complementario, en cualquiera de los casos, la regla de responsabilidad resultaría aplicable para ambos, hecho que desalentará a quienes ofrecen de forma gratuita el servicio de estacionamiento como giro complementario a su actividad económica principal, o inclusive, a no prestar dicho servicio.²⁴ De esta manera, brindar gratuitamente el servicio de estacionamiento, puede generar contingencias importantes para los propietarios.



¿Cuáles deberían ser los objetivos perseguidos?

44. Según la exposición de motivos, el objeto de la propuesta legislativa es evitar que se comenten abusos hacia el consumidor y propender a que estos tengan el servicio que les debe ser brindado, para ello se considera pertinente fijar un consumo mínimo que permita el uso gratuito del estacionamiento en los centros comerciales.
45. En este sentido, se entiende que la propuesta legislativa busca regular la forma como los centros y establecimientos comerciales deben gestionar el uso de una de sus facilidades, los estacionamientos. Al respecto, Caicedo (2012) señala que el cobro de los estacionamientos, tiene entre sus objetivos regular el número de vehículos que circulan buscando estacionamiento alrededor de un área comercial y el promover la rotación de vehículos dentro de un estacionamiento, por tanto, la tarificación adecuada de este servicio permite tanto el logro de estos objetivos como el uso más eficaz de este recurso.
46. En este sentido, los estudios de Mingardo y Van Meerkerk (2012)²⁵ y Tyler *et al.* (2012)²⁶ para los Países Bajos y Londres respectivamente, verifican que las tarifas cumplen el objetivo de promover una mayor rotación de vehículos dentro de los



²³ Hasker e Inci (2011) identifican que podría existir tres grupos de visitantes que usen los estacionamientos en los centros comerciales. El primer grupo serían los ganadores, quienes encuentran los bienes y servicios que buscaban en el centro comercial y son indiferentes al cobro del estacionamiento dado que la estrategia tarifaria les garantiza que el mayor cobro del estacionamiento es compensado con los menores precios de los productos que encuentra en el centro comercial, el segundo grupo sería los perdedores, quienes no encuentran los bienes y servicios que buscaban en el centro comercial y al retirarse sin nada no están dispuestos a pagar por el servicio, y el tercer grupo serían los no compradores, quienes solo buscan usar el servicio de estacionamiento del centro comercial.

²⁴ VARGAS, R. (2010). *Breves apuntes sobre la ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular*. Publicado el 02 de marzo de 2010. Derecho y Cambio Social. Número 20, año VII - 2010. Disponible en: <<http://www.derechoycambiosocial.com/revista020/estacionamiento%20vehicular.htm>>, accedido el 05 de septiembre de 2017.

²⁵ MINGARDO, G. y J. VAN MEERKERK. (2012). *Is parking supply related to turnover of shopping areas? The case of the Netherlands*. Journal of Retailing and Consumer Services, Número 19, págs. 195-201.

²⁶ TYLER, S., G. SEMPER, P. GUEST y B. FIELDHOUSE. (2012). *The relevance of parking in the success of urban areas. A review for London Councils*. Disponible en: <<http://www.londoncouncils.gov.uk/download/file/fid/4133>>, accedido el 04 de septiembre de 2017.

estacionamientos, y que, cuando el servicio de estacionamiento es gratuito, los visitantes tienden a permanecer más tiempo de lo esperado, limitando el ingreso de más visitantes con vehículos al centro comercial.²⁷

47. A nuestro entender, esto debería dar lugar a analizar en detalle la racionalidad detrás del cobro del servicio de estacionamiento por parte de los centros y establecimientos comerciales en el marco de la gestión de estacionamientos y de una política de transporte sostenible en la ciudad. Para así definir claramente la problemática, el mecanismo de solución menos distorsionador y el objetivo a alcanzar.

¿Cuáles son las principales opciones de política para alcanzar estos objetivos?

48. De acuerdo con la exposición de motivos, algunos centros comerciales cobran por el servicio de estacionamiento y otros no. Es decir, que alternativamente otra opción de política válida es no intervenir en el mercado, es decir, mantener el *statu quo*.



49. Según Caicedo (2012) y Pierce y Shoup (2013)²⁸, en términos económicos, la implementación de una tarifa es un mecanismo para promover la rotación de los vehículos y maximizar el uso y disposición de los espacios, siempre que el precio se haya sido establecido de forma óptima, y en términos prácticos, porque en caso se presente algún evento inesperado, el propietario del vehículo podrá presentar su reclamo en el mismo lugar ante los responsables de gestionar este servicio, usualmente una empresa especializada en la administración de estos espacios.²⁹

50. Además, los visitantes con vehículo siempre tienen la opción de decidir si ingresar o no a los estacionamientos de estos establecimientos en función a la tarifa que observan al ingreso. Pudiendo incluso preferir visitar en su lugar los centros comerciales que ofrecen el servicio de estacionamiento de forma gratuita si así lo desean, como lo señalan Mingardo y Van Meerkerk (2012).³⁰

¿Cuáles son los probables impactos económicos, sociales y/o ambientales de las distintas opciones?

51. Sobre este punto, la exposición de motivos brinda poco detalle sobre los posibles impactos económicos, sociales y/o ambientales que pudiera tener la propuesta presentada. Si bien, se presenta un ACB de tipo cualitativo respecto a los resultados esperados de aprobar la propuesta legislativa, consideramos que, de acuerdo a los distintos estudios citados en este informe, el ACB que se ha desarrollado omite una



²⁷ En este sentido, otra evidencia identificada es que también hay muchos usuarios que simplemente buscan usar los servicios de estacionamiento de estos establecimientos.

²⁸ PIERCE, G. Y D. SHOUP, (2013). Getting the Prices Right. An Evaluation of Pricing Parking by Demand in San Francisco. Journal of the American Planning Association. Volumen 79, 2013 - Edición 1, págs. 67-81. Disponible en: <<http://shoup.boi.ucla.edu/PricingParkingByDemand.pdf>>, accedido el 05 de septiembre de 2017.

²⁹ Cuando el servicio es gratuito, el responsable o propietario del centro comercial podría no tener incentivos a colocar personal y brindar servicios de gestión de estos espacios, por lo que, ante un eventual problema, tendrá que recorrer el establecimiento comercial para presentar su reclamo o pedir una solución.

³⁰ Según Mingardo y Van Meerkerk (2012), en el sector minorista existe la percepción de que es importante contar con estacionamientos para atraer mayores visitantes; no obstante, estudios en Londres, Austria y los Países Bajos muestran que esta percepción está sobreestimada.

serie de elementos y efectos que la medida también puede generar a otros agentes no involucrados directamente con la propuesta.

52. Tanto Shoup (2011)³¹, Caicedo (2012) como Tyler *et al.* (2012) han señalado que, el cobro por el servicio de estacionamiento permite reducir la probabilidad de que los clientes alarguen sus tiempos de permanencia en los estacionamientos, permitiendo así una mayor rotación de vehículos y reducir la cola de espera de los vehículos para ingresar a los estacionamientos, pero además, los requerimientos mínimos de contar con espacios para estacionamientos en los centros comerciales sí generan un costo importante, no solamente cuando se da la construcción del establecimiento, sino que cuando son provistos gratuitamente a los visitantes, el costo de mantener este servicio se reflejará en el precio de los bienes y servicios que se ofrecen en el centro comercial, el cual afectará por igual a todos sus visitantes, incluido a los que no asisten con vehículos propios.



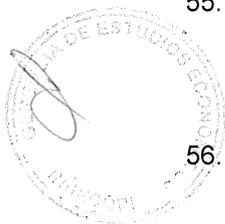
53. Por otro lado, es posible que el establecimiento del monto mínimo de consumo sea una solución onerosa para parte de los usuarios, siendo preferible el pago de una tarifa. La exposición de motivos señala que, en caso no se establezca un consumo mínimo, una suma coherente es el 1,5% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente, es decir, realizar una compra mínima de S/ 60,75 para este año, el mismo que variaría todos los años con la nueva UIT que se defina.³²



¿Cuáles son las ventajas y las desventajas de las opciones principales?

54. La exposición de motivos señala que los beneficios o ventajas de adoptar un consumo mínimo para el uso de los estacionamientos en los centros comerciales serían mejorar la calidad del servicio e impulsar la competitividad, tal como ha sucedido en el caso del servicio de telefonía móvil.

55. Sobre estos beneficios indicados en la sección de ACB de la exposición de motivos, en ninguno de los dos casos se ha citado informes o estudios que demuestren la relación entre la propuesta y los beneficios esperados, principalmente en el caso de su impulso sobre la competitividad.



56. Respecto a la desventaja de la propuesta, podría considerarse el desincentivo para la inversión o mantenimiento de estos espacios dentro de los centros comerciales, como se señala en la exposición de motivos, aunque consideran que esto no se ha materializado, por el contrario, la gratuidad del servicio ha permitido el crecimiento de la captación de usuarios.

57. En este sentido, resulta relevante realizar una adecuada valoración de los costos o desventajas que podría generar la implementación de la propuesta, ya que los centros comerciales que establecen un cobro por el servicio de estacionamiento podrían brindar otros servicios conexos que beneficien a los visitantes y que podrían dejar de ofrecerse con una medida como la propuesta en el Proyecto de Ley.

³¹ SHOUP, D. (2011). *The High Cost of Free Parking*. Chicago: Planners Press. Capítulo 1, disponible en: <<http://shoup.bol.ucla.edu/Chapter1.pdf>>, accedido el 05 de septiembre de 2017.

³² Un aspecto que no se analiza en la Exposición de Motivos es que el monto mínimo a ser establecido por los centros comerciales podría también estar sujeto a la permanencia de un cierto periodo de tiempo en el estacionamiento.

III. CONCLUSIONES

Luego de analizar y valorar los argumentos empleados para justificar la modificación del artículo 3 de la Ley N° 29461, planteados en la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 1612/2016-CR, debemos señalar que:

- i. En una economía social de mercado, los precios deben ser el resultado de la libre interacción de la oferta y la demanda; en ese sentido, establecer la gratuidad del servicio de estacionamiento complementario, aun cuando se requiera un consumo mínimo para su acceso, podría constituir una modalidad de fijación administrativamente de los precios de este servicio, vulnerando los principios constitucionales que sustentan el régimen económico de nuestro país.
- ii. Tanto el Proyecto de Ley como su exposición de motivos, enfocan la reforma legislativa considerando únicamente a los centros comerciales como sujetos obligados, sin advertir que el servicio de estacionamiento complementario puede ser prestado también por otros tipos de establecimientos comerciales, tales como centros educativos o centros de salud privados.
- iii. Bajo un Análisis de Impacto Regulatorio, no existe una adecuada descripción del problema que se desea abordar, no se presenta evidencia de la magnitud y evolución en el tiempo del problema y tampoco se analiza el impacto directo e indirecto que tendrá la propuesta legislativa sobre los distintos agentes económicos.

Por tanto, sobre la base de las consideraciones previamente expuestas, nuestra opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1612/2016-CR, que modifica el artículo 3 de la Ley N° 29461 "Ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular" es desfavorable.

Atentamente,



CARLA MOLINA VERA

Directora (e)

Dirección de la Autoridad Nacional
de Protección del Consumidor



EDWIN ALDANA RAMOS
Secretario Técnico
Comisión de Protección al
Consumidor N° 2



JAVIER CORONADO SALEH
Gerente
Gerencia de Estudios Económicos

