

ESTACIONAMIENTO ¿GRATUITO?

- El proyecto de ley, al imponerle a los centros comerciales la obligación de gratuidad respecto de sus estacionamientos, incluso para aquellos que no sean sus clientes, transgrede derechos expresamente reconocidos en la Constitución: el de propiedad, igualdad ante la ley y el derecho a desarrollar una actividad económica lícita.
- Aceptar la intervención del Estado, en la forma de regulación tarifaria u otras medidas cuando no existe razón fundada para hacerlo, es un riesgo que no hay que correr.

Esta semana se aprobó por segunda vez en la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, una moción presentada en noviembre del 2014 por parlamentarios de la bancada demócrata cristiana, que busca regular el cobro de parquímetros y estacionamientos de clínicas u hospitales, centros comerciales, malls, strip centers, supermercados y otros locales similaresⁱ. La iniciativa, que ya ha sufrido diversos cambios durante su tramitación, volverá a ser revisada en los próximos días por la misma Comisión.

PRINCIPIO LYD:

Derecho de propiedad.

El proyecto, en sus diversas versiones, tiene una serie de defectos desde el punto de vista económico, jurídico y social. No obstante, el Gobierno modificó su postura inicial -había sido reticente a apoyar la iniciativa- decidiendo respaldar la propuesta de gratuidad en los estacionamientos asignando suma urgencia a su tramitaciónⁱⁱ. El argumento esgrimido fue que se trataba de un proyecto "pro-ciudadano", criterio que se acerca peligrosamente a justificaciones de corte populista.

EL PROYECTO DE LEY Y SUS VERSIONES

El proyecto ha tenido distintas versiones, y se ha discutido y sancionado ya en dos oportunidades por la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados.

En sus orígenes, la iniciativa establecía que los locales mencionados no podían realizar cobro alguno por concepto de estacionamiento durante los primeros 30 minutos de uso o, en caso que se presentara una boleta del local respectivo, durante dos horas. Asimismo, prohibía el cobro por tramos de tiempo, tanto en los locales comerciales como en los parquímetros establecidos en la vía pública,



**El proyecto ha
tenido
distintas
versiones, y
se ha discutido
y sancionado ya
en dos
oportunidades
por la
Comisión
de
Economía
de la Cámara de
Diputados.**

debiendo cobrarse siempre por los minutos de estacionamiento efectivamente utilizados.

Luego, el proyecto aprobado la primera vez en la Comisión de Economía de la Cámara, estableció que los locales comerciales no podían cobrar por sus estacionamientos durante dos horas, sin importar si quien lo utilizaba era o no cliente del local respectivo. Adicionalmente, se impedía cobrar una tarifa prefijada o una suma mayor a la correspondiente en caso de pérdida del comprobante -ticket-, debiendo los proveedores en esos casos “consultar sus registros” a fin de determinar de manera fehaciente el tiempo transcurrido desde el comienzo del uso del servicio. Por otra parte, se estableció que las clínicas y hospitales debían entregar un cupo de estacionamiento gratuito por paciente atendido en el servicio de urgencia. Asimismo, los hospitales públicos concesionados que entregaran a sus funcionarios el servicio de estacionamiento debían hacerlo de manera gratuita por el tiempo en que presten sus servicios.

El proyecto aprobado por segunda vez en la Comisión de Economía de la Cámara, cambió nuevamente de criterio, incluyendo esta vez a los aeropuertos, y estableció que la primera media hora de uso de estacionamientos en centros comerciales sea gratuito -incluso para no clientes- a excepción de los recintos ubicados dentro de zonas saturadas o congestionadas, si así lo declarase la respectiva Seremi de Transportes. Adicionalmente, en caso de presentarse una boleta del local comercial respectivo, la gratuidad se extendería en dos horas más. Asimismo, se estableció la obligación de que clínicas y hospitales no pudieran cobrar estacionamiento a pacientes atendidos en servicios de urgencia y a usuarios que se encuentren bajo tratamiento certificado por la institución, por el lapso de tiempo que dure su permanencia en el recinto hospitalario. Por otra parte, se incluyó la imposibilidad de cobrar a sus pacientes a hospitales públicos, sean estos concesionados o no, y en cuyas dependencias funcionan los centros de Diagnóstico y Tratamiento o Centros de Referencia de Salud.

El 19 de marzo, la sala de la Cámara de Diputados determinó que la Comisión de Economía debía conocer y deliberar por tercera vez el proyecto debido a la existencia de errores en el segundo informe, lo que da cuenta de una deliberación poco acuciosa y de la poca claridad y solidez de los argumentos.

LA GRATUIDAD NO EXISTE

Milton Friedman solía usar la frase "there ain't no such thing as a free lunch" -literalmente, “no hay tal cosa como un almuerzo gratis”- en alusión a que lo gratis en la realidad no existe pues siempre alguien lo termina pagando. De la misma

manera, el eslogan de gratuidad que ha marcado el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet en materia de educación superior también constituye una falacia, ya que son los ciudadanos, a través de sus impuestos -presentes o futuros-, los que financian los costos asociados a la provisión de este servicio. El problema es que ante la consigna de “gratuidad” siempre se encontrarán adherentes que ven en ello un beneficio personal, aunque sea a costa de otros y con efectos meramente de corto plazo. Así, la autoridad decidió extender la “oferta” al servicio de estacionamientos.

Centremos nuestro análisis en los centros comerciales, que serían los principales afectados. La Ley General de Urbanismo y Construcciones señala que los locales comerciales tienen la obligación de contar con estacionamientos en número suficiente para ejercer su actividad, lo que se entiende como necesario para acoger al importante flujo de clientes que atraen. No obstante, ello no significa que no puedan cobrar por su uso.

En términos económicos el raciocinio es simple: tratándose de un bien escaso y habiendo clientes dispuestos a pagar por el uso del estacionamiento, la mejor forma de asignar el recurso (espacio) entre quienes más lo valoran es cobrando por él, evitando la congestión y el mal uso de los estacionamientos. Si, en cambio, las personas no estuvieran dispuestas a pagar por estacionarse, los centros comerciales reconocerían la demanda insatisfecha, y buscarían competir ya no solo por ofrecer mejores tiendas, productos y servicios, sino por quién ofrece más tiempo “gratuito” en sus estacionamientos.

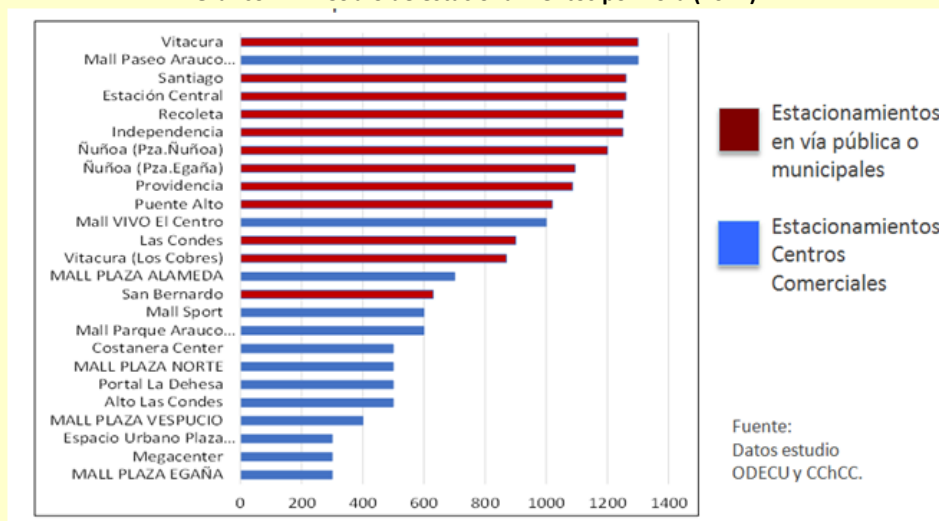
Lo anterior revela que, nos guste o no, los precios reflejan escasez, y la oferta, cuando los precios son libres, más temprano que tarde, tiende a ajustarse. Así, si se le impide al inversionista rentabilizar la construcción de estacionamientos, habrá dos resultados posibles: o se financian a través de un mayor cobro a los locatarios (quienes al menos en parte lo recargarán al precio), o habrá un nuevo precio a pagar: el mayor tiempo destinado a buscar estacionamiento disponible.

Es interesante constatar que el cobro por el uso de estacionamientos en centros comerciales no es una práctica habitual. De acuerdo a la Cámara Chilena de Centros Comerciales, el 70% de los casos no cobran por el uso de sus estacionamientos. Aquellos que sí lo hacen están ubicados en zonas donde existe una alta densidad de comercio, una marcada concentración de oficinas a su alrededor y donde priman grupos socioeconómicos de altos ingresos que son menos sensibles al precio del estacionamiento. Es decir, se trata de gestionar un recurso escaso y evitar que personas que no son clientes de los centros

comerciales hagan uso de los estacionamientos para otros, lo que resulta perfectamente coherente con una eficiente asignación de recursos.

LOS CENTROS COMERCIALES QUE RECAUDAN POR EL USO DE ESTACIONAMIENTOS COBRAN MENOS QUE LOS ESTACIONAMIENTOS EN LA VÍA PÚBLICA O MUNICIPALES

Gráfico N° 1: Cobro de estacionamientos por hora (2014)



Fuente: Datos estudio ODECU y CChC.

Lo antes señalado tiene dos implicancias relevantes. Primero, no importa si la gratuidad se refiere a media, una, dos o tres horas, pues le es aplicable la misma crítica de ineficiencia en la gestión de recursos escasos. La extensión en caso de presentar una boleta de compra conlleva, además, un sistema de cobro más complejo y burocrático que genera costos adicionales al sistema.

Por su parte, es bastante curiosa la propuesta de delegar en el Seremi de Transportes la opción de eximir de esta obligación de gratuidad de estacionamiento a los centros que estén en zonas declaradas saturadas, como una opción discrecional de la autoridad, materia que se agregó en la última instancia de debate a la fecha. Es precisamente eso lo que el mercado resuelve de manera más oportuna y eficiente, pues de no haber problemas de estacionamiento en las inmediaciones del recinto, pocos estarían dispuestos a pagar por su uso. Esta propuesta solo aumentaría el riesgo de arbitrariedad de la autoridad y entrabaría la necesaria aplicación de cobros cuando las condiciones particulares lo ameritan.

INJUSTICIA, REGRESIVIDAD Y EXTERNALIDAD NEGATIVA

La gratuidad en el uso de estacionamientos es profundamente injusta. Los estacionamientos no sólo requieren de una elevada inversión durante su construcción, sino también gastos adicionales para ofrecer mayores estándares de servicio, lo que incluye seguridad, cobranza, luces de disponibilidad, etc. Ya se ha mencionado que si dicha inversión no puede rentabilizarse vía cobro por el uso del estacionamiento, será incorporada en el precio de arriendo de los locatarios y eventualmente en los productos vendidos, generando una red indeseable de subsidios cruzados: desde peatones a automovilistas, y peor aún, desde quienes van a comprar hacia quienes sólo aprovechaban un conveniente estacionamiento “gratuito” sin siquiera visitar el mall. ¡Qué más razonable (y justo) que quien usa un bien escaso y no vital, sea quien pague por él!

Se trata, además, de una medida fuertemente regresiva. De acuerdo a la última encuesta CASEN 2013, sólo el 17,1% de los hogares del primer quintil (20% de menores ingresos) posee un automóvilⁱⁱⁱ, lo que se compara con un 67,2% del quinto quintil (20 % de mayores ingresos). Esto refleja que la “ayuda” para los clientes de los malls beneficiaría mayormente a los segmentos más ricos y se transformaría en un impuesto encubierto para quienes no pueden –o no desean– asistir en automóvil a estos centros comerciales.

Cabe señalar que la gratuidad conlleva también un incentivo al mayor uso de vehículos, gracias al mencionado subsidio de quienes no utilizan el automóvil hacia quienes sí lo hacen. Esto resulta contrario a la política de transporte público y cuidado del medioambiente que se ha venido propiciando. En efecto, al reducir el costo de usar el automóvil se genera un aumento de demanda por este tipo de transporte que conlleva externalidades negativas, como una mayor congestión, contaminación y desincentivo al uso del transporte público.

En este contexto, llama la atención que el gobierno se sumara a esta iniciativa considerando que la autoridad ha dado señales en favor de desalentar el uso del automóvil, y que, de hecho, hoy ya se aplica una importante medida como es el gravamen al combustible de uso vehicular. Así se probó, además, en la discusión de la Reforma Tributaria que impuso un “impuesto verde” a la compra de vehículos o en la cada vez mayor preferencia de uso de espacios para el transporte público, lo que apuntaría a desincentivar el automóvil. Es extraño, por ende, que tanto el Ejecutivo como un grupo de parlamentarios promuevan esta medida de gratuidad que apunta, precisamente, en dirección contraria.

INCONSTITUCIONALIDAD

El proyecto de ley, al imponerle a los centros comerciales la obligación de gratuidad respecto de sus estacionamientos, incluso para aquellos que no sean sus clientes, transgrede derechos expresamente reconocidos en la Constitución.

El proyecto de ley, al imponerle a los centros comerciales la obligación de gratuidad respecto de sus estacionamientos, incluso para aquellos que no sean sus clientes, transgrede derechos expresamente reconocidos en la Constitución.

En primer lugar, el proyecto vulnera el derecho de propiedad^{iv}, al restringir las facultades de “uso” y “goce” -atributos esenciales del dominio- que todo propietario tiene sobre sus bienes. En la actualidad, la ley exige a los centros comerciales contar con un mínimo de estacionamientos, pero esto no permite colegir que dichos espacios no conservan su naturaleza de bienes privados y, por lo tanto, su propietario tiene sobre ellos todos los atributos del dominio, pudiendo usar, gozar y disponer de ellos libremente. En efecto, este proyecto no permite al propietario servirse libremente del bien y le delimita la obtención de los frutos que éste puede legítimamente proporcionarle. Además, se debe tener en cuenta que, si bien la Constitución permite excepcionalmente limitar los atributos de la propiedad por causales relacionadas con su función social, claramente la intención de estacionarse gratis en una propiedad privada no se enmarca en ninguna de las situaciones señaladas en dicho cuerpo normativo.

El proyecto vulnera, además, el derecho de igualdad ante la ley^v. La norma otorga un trato diverso a quienes se encuentran en una situación fáctica y jurídica similar. En efecto, sólo se impone a ciertos actores específicos del sector privado la obligación de prestar sus estacionamientos de manera gratuita, dejando afuera de la regulación, por ejemplo, a estacionamientos anexos a centros urbanos, de oficinas o aquellos ubicados en la vía pública administrados por instituciones públicas. La Constitución garantiza a todas las personas la igualdad ante la ley, esto es, que exista una misma ley para todos y una igualdad de todos ante el ordenamiento jurídico, lo que impide establecer estatutos legales con derechos y obligaciones diferentes basada en discriminaciones arbitrarias.

Finalmente, el proyecto afecta el derecho a desarrollar una actividad económica lícita^{vi}, cuya únicas limitaciones sólo se pueden fundar en la moral, el orden público y la seguridad nacional. Como es lógico, el arrendamiento de estacionamientos es una actividad lícita y competitiva que no transgrede ninguna de las limitaciones señaladas, por lo que resulta constitucionalmente reprochable que este proyecto intervenga la manera de desarrollar la actividad económica en comento, estableciendo normas para la determinación del precio a cobrar.

UNA MALA POLÍTICA PÚBLICA

Uno de los aspectos más preocupantes del proyecto de ley dice relación con la intención de fijar precios en un mercado competitivo. Se trata de una interferencia excesiva e inadecuada por parte de la autoridad que puede terminar por desincentivar la iniciativa privada y la innovación, lo cual tendría efectos perjudiciales. Tal como lo señala un reciente informe del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia^{vii}, “la regulación tarifaria es una medida excepcional en nuestro derecho”, que responde a las condiciones de mercado, específicamente, a la falta de competencia. Es por ello que mercados con condiciones de monopolio natural están sujetos a fijación tarifaria, como es el caso de algunos servicios de telecomunicaciones, servicios asociados a la distribución eléctrica y ciertas prestaciones efectuadas por empresas de servicios sanitarios.

En el caso de los estacionamientos de centros comerciales, cabe preguntarse qué justifica una regulación tarifaria como la propuesta. El hecho que sea un servicio valorado no es condición suficiente para fijar tarifas (que, en este caso, es un precio igual a cero para las primeras dos horas). Por ello no se fija el precio del pan ni de otros productos esenciales; esa lección de economía se aprendió con escasez en cada país donde se practicó.

Los centros comerciales no conforman una actividad monopólica, no está regulada la entrada y salida a este mercado y no existen fallas de mercado ni externalidades que ameriten la intervención del Estado. Los consumidores son libres y soberanos en su decisión de compra. Habiendo alternativas, si el valor del estacionamiento es suficientemente relevante sobre esa decisión de compra, éste se convertirá en otra variable de competencia, como lo son hoy precio, ubicación y calidad.

Bajo estas condiciones, la regulación tarifaria podría no constituir un descalabro, pero ciertamente entregaría una muy mala señal de injerencia infundada del Estado en la actividad privada.

AUTO REGULACIÓN

El proyecto tiene algunos aspectos rescatables, pero su implementación no requeriría necesariamente de un cambio legislativo y podría promoverse por la vía de la auto regulación. Parece razonable, por ejemplo, que el gremio se hiciera cargo del tema de los cobros por uso efectivo del estacionamiento y de las elevadas multas en caso de pérdida del comprobante, algo que ha sido ampliamente criticado. Si bien es discutible cuál sería la fórmula más adecuada, atendidas las dificultades operacionales que pudieran generar, ciertamente

existen prácticas más aceptables para consumidores y proveedores que podrían consensarse. Lo importante es avanzar por la línea del diálogo y no la imposición de medidas que pueden terminar afectando tanto a los proveedores como a los propios clientes que se quiere beneficiar. Resulta, además, deseable permitir la diferenciación entre los actores del mercado, siendo estos cobros una variable más de competencia.

CONCLUSIONES

La propuesta de gratuidad en estacionamientos amerita una serie de críticas, dado que impide una buena gestión de los espacios de estacionamientos, genera un subsidio cruzado que favorece a los automovilistas, permite el mal uso y abuso, constituye una medida injusta y regresiva, incentiva el uso del automóvil con las consecuentes externalidades negativas y vulnera derechos constitucionales. Pero es quizás el precedente que marca este proyecto, el que más debiera preocuparnos. Aceptar la intervención del Estado, en la forma de regulación tarifaria u otras medidas cuando no existe razón fundada para hacerlo, es un riesgo que no hay que correr. Chile no puede ni debe dejar de lado el estándar de calidad de sus políticas públicas, porque entonces el populismo se irá apoderando de todas nuestras decisiones.

ⁱ Proyecto de ley presentado por los diputados señores Fuad Chahín, Marcelo Chávez, Aldo Cornejo, Sergio Espejo, Iván Flores, Pablo Lorenzini, Víctor Torres y Matías Walker (Boletín N° 9729-03).

ⁱⁱ A comienzos de enero de este año, el Ministro de Transportes Andrés Gómez-Lobo expuso ante la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, recomendando no establecer dos horas gratis de estacionamiento sin condición pues se prestaría para abusos.

ⁱⁱⁱ En estricto rigor este cálculo se refiere a si algún miembro del núcleo del jefe de hogar es dueño de un vehículo para uso particular o laboral.

^{iv} Artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República.

^v Artículo 19 N° 2° de la Constitución Política de la República.

^{vi} Artículo 19 N° 21° de la Constitución Política de la República.

^{vii} Informe N° 12/2015 del TDLC, 3 de marzo del 2015.