

LES CIUTATS

I LES PULSIONS RESTRICTIVES DE LA COMPETÈNCIA EN LA PRESTACIÓ DE SERVEIS*

Valeria Bernardo

Universitat de Barcelona i GiM-IREA

Joan-Ramon Borrell

Universitat de Barcelona i GiM-IREA

Jordi Perdiguero

Universitat Autònoma de Barcelona

Les ciutats són molt més que aglomeracions humanes en un espai físic que conté una elevada densitat de construccions i infraestructures. Les ciutats són, a més, el lloc on hi ha intenses interaccions humanes i socials, on es crea i es destrueix riquesa econòmica, social i cultural. I són l'espai en què es produeix de forma intensa el debat, la contradicció i la síntesi sobre les més variades polítiques públiques amb incidència directa, no només sobre el benestar de les persones, sinó també sobre la geografia econòmica i del mateix avenir de les ciutats.

*Aquest treball sorgeix d'una ponència de Joan-Ramon Borrell en un panell de la Jornada Anual de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC), Madrid, 30 de juny de 2015, i del treball dels autors sobre localització de punts de recàrrega ràpida per a vehicles elèctrics a la ciutat de Barcelona. Els autors agraïm a Antonio Maudes, director de Promoció de la Competència, l'organització del panell i al president de la CNMC, José María Marín Quemada, la invitació a participar en la Jornada. També agraïm els comentaris dels altres membres del panell, d'Amadeo Petitbò i Josefina Monteagudo, i dels participants en el col·loqui. Qualsevol error o omissió és exclusiva responsabilitat dels autors.

L'objectiu d'aquest treball és mostrar com les polítiques públiques afecten l'ús del sòl i la prestació de serveis en la geografia de les ciutats. Les intervencions públiques d'ordenació urbanística, comercial i de prestació pública de serveis per part de les administracions públiques o els seus contractistes, directament o indirectament, tenen impactes que han estat poc analitzats i debatuts en la mateixa geografia urbana i respecte al benestar social: de vegades, tenen els efectes desitjats; d'altres, tenen efectes adversos, i fins i tot, de vegades, tenen efectes imprevistos.

Mostrarem, en particular, com la planificació urbanística, l'ordenació comercial i la prestació, directa o indirecta, de serveis a la ciutat per part dels poders públics, en comptes de mitigar l'aglomeració d'activitat econòmica en poques àrees, de vegades, l'agreugen. Davant de la planificació, l'ordenació i la regulació, és la política de foment de la competència efectiva entre prestadors independents de serveis a la ciutat la que millor assoleix l'objectiu de dispersar l'activitat econòmica en la geografia urbana.

Per analitzar l'impacte de les intervencions públiques sobre la geografia econòmica de les ciutats, aquest treball s'estructura de la manera següent: després d'aquesta breu introducció, mostrarem com les preocupacions ciutadanes es transformen en intervencions públiques i, en especial, en la planificació en l'ús del sòl, en l'ordenació comercial, en reserves legals en la prestació de serveis per les administracions públiques o els seus contractistes en exclusiva o en concurrència amb el sector privat.

Quadre 1. Intervenció pública en el nombre i la localització d'establiments

Prestacions públiques directes	Prestacions públiques indirectes	Serveis privats comercials	Serveis privats no comercials
Nombre d'establiments i localització controlada	Nombre d'establiments controlat, localització lliure	Superfícies comercials restringides: control indirecte del nombre i la localització d'establiments	Nombre i localització d'establiments lliure dins dels usos sòl urbà
Comissaries de policia	Notaries	Centres comercials	Cines Teatres
Escoles públiques	Escoles concertades	Supermercats	Restaurants
Hospitals públics	Hospitals concertats	Llibreries	Benzineres
Aparcaments públics	Estacions d'ITV	Ferreteries	Oficines bancàries
Farmàcies			Hotels
			Escoles privades
			Metges i dentistes
			Hospitals privats

A continuació, resumirem la bibliografia econòmica que ha mostrat els efectes desitjats, els adversos i els imprevistos de limitar la competència geogràfica en la prestació de serveis a la ciutat.

A la llum d'aquesta bibliografia, discutirem alguns exemples d'intervencions públiques sobre l'activitat econòmica en la geografia urbana. Discutirem els resultats dels models teòrics, l'evidència empírica i les simulacions en els casos particulars de les noves estacions de servei de recàrrega ràpida de vehicles elèctrics i dels hotels.

A continuació, analitzarem per què i com la Unió Europea és un contrapès a les pulsions restrictives de la competència en la prestació de serveis a les ciutats.

El treball ofereix unes reflexions finals sobre com i quan els establiments comercials i de prestació de serveis (hotels, estacions de servei, farmàcies, etcètera) segueixen els fluxos de persones i no tendeixen a l'aglomeració. I en aquests casos, per què és tan important una política de foment de la competència i d'eliminació de restriccions de localització i preus a fi que les activitats no s'aglomerin en el territori urbà.

1. Els serveis a les ciutats: de les preocupacions a les polítiques i més enllà

A les ciutats, es presten al públic un gran nombre i diversitat de serveis, les ciutats són precisament grans *hubs* de prestació dels serveis més variats.

Tal com mostra el quadre 1, hi ha una gradació decreixent pel que fa a la intervenció pública en la localització dels establiments de prestació de serveis al públic entre (1) els serveis organitzats pels poders públics i prestats directament per les administracions; (2) els serveis organitzats pels poders públics i prestats de manera indirecta per concessionaris, contractistes, entitats o professionals concertats; (3) els serveis comercials prestats per privats, i (4) els serveis no comercials prestats per privats.

Els serveis de prestació directa per part de les administracions són organitzats en detall pels poders públics: fixen el nombre d'establiments, la dimensió que han de tenir i la capacitat de prestació de serveis, l'organització i els recursos (planificació dels serveis), així com la localització (ordenació en el territori). De vegades, es tracta de serveis que es presten de manera exclusiva, com ara les comissaries de policia o les estacions de bombers, d'altres són serveis reservats a les administracions. Ambdós són, en aquest sentit, serveis públics en el sentit més clàssic.

Altres ocasions, són serveis de prestació directa sobre els quals les administracions no tenen exclusivitat i es fa de manera concurrent amb els serveis prestats en establiments privats.

Per exemple, els poders públics planifiquen el nombre d'escoles i instituts públics necessaris per prestar els serveis d'educació, i els ordenen en el territori fixant-ne la localització. També els hospitals públics, els centres públics d'assistència sanitària, etcètera. De

vegades, i de manera molt excepcional, les lleis fixen regulacions que limiten el nombre d'establiments i la seva localització (planificació i ordenació) a entitats o professionals concertats encarregats de prestacions públiques, com ara les oficines de farmàcia. D'aquesta manera, les farmàcies fan una prestació pública indirectament, però la llei les assimila per al detall en la seva planificació i ordenació territorial als serveis de prestació pública directa.

Generalment, però, en la prestació pública de serveis de forma indirecta a través de concessions, contractistes, entitats o professionals concertats, els poders públics estableixen només limitacions quant al nombre d'establiments autoritzats a prestar serveis en àrees territorials limitades (comarques, municipis, districtes, àrees, partits judicials, etcètera), i no se solen restringir les localitzacions. Així, els poders públics decideixen quantes escoles de titularitat privada es concerten amb l'Administració per àrees educatives, encara que cada escola pot decidir la seva localització dins de l'àrea establerta en el concert.

D'igual manera succeeix amb les notaries, amb la provisió d'un nombre limitat de places de notaris per part dels poders públics. Els notaris presten els seus serveis de fe pública de manera exclusiva en municipis o agrupació de municipis per partits judicials o assimilats, però amb llibertat de localització. També és així en el cas de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles (ITV), ja sigui amb la tècnica de la concessió territorial que ha deixat de ser exclusiva, o bé per la tècnica de l'autorització d'obertura. De la mateixa manera, s'inclouen en aquest cas els hospitals concertats per àrees de salut. El nombre d'establiments per àrees geogràfiques depèn dels poders públics, però la localització exacta depèn dels prestadors indirectes dels serveis.

Alhora, els privats també poden obrir escoles de titularitat privada que, pel que fa a la localització, només han de complir la normativa relativa als usos del sòl. No hi ha planificació del nombre d'establiments ni ordenació de la localització. De la mateixa manera, els hospitals privats també tenen llibertat d'obertura i localització. La normativa sectorial els pot imposar regulacions de qualitat, de serveis mínims, de regularitat, d'universalitat, no-discriminació, etcètera, tanmateix, si aquestes normatives tenen, finalment, incidència en la localització d'aquests establiments, és una incidència indirecta que no és objecte de l'actuació de planificació o ordenació d'aquests serveis privats per part dels poders públics, sinó que la incidència és indirecta dependent de la disponibilitat de solars i edificis que compleixin les normatives tècniques d'obertura al públic.

Finalment, els serveis de prestació lliure es fan normalment sota el principi de lliure establiment (lliure nombre d'establiments i lliure localització) i només estan sotmesos a les normes relatives a l'ús del sòl. Malgrat que les lleis i les administracions públiques poden imposar obligacions de seguretat, de qualitat dels serveis prestats, de continuïtat, de regularitat, d'horari o d'universalitat, entre d'altres, normalment, tant el nombre d'establiments que finalment ofereixen els serveis al públic (entrada) com la localització d'aquests és lliure. No hi ha planificació pública del nombre d'establiments ni ordenament públic que n'imposi la localització.

Per exemple, les benzineres, que havien estat concessionaris de l'antic monopoli de petrolis (la companyia Campsa) i que durant un període de pocs anys de transició havien estat sotmeses a distàncies mínimes entre elles, han passat a ser serveis privats amb total llibertat d'establiment i localització. Només estan subjectes a les restriccions urbanístiques i de les normatives relatives als accessos a terrenys d'ús privat, carrers, carreteres, autovies i autopistes, i a les decisions dels poders públics pel que fa a l'ús del domini públic afectat per les vies (concessions d'ús del domini públic). D'igual manera, els dentistes, que tenien normatives relatives a distàncies mínimes entre consultes, ja només estan subjectes a les normes urbanístiques i sectorials que no limiten ni el nombre ni la localització de les consultes.

D'altra banda, cal assenyalar que els serveis privats comercials sí que estan sotmesos a una intervenció pública addicional a la dels usos del sòl privat o als usos del domini públic de carrers i carreteres, que és la planificació i ordenació comercial. La Directiva de Serveis de 2006 ha restringit severament la forma d'intervenció pública en la planificació i l'ordenació comercial: ja no és possible fixar ni el nombre d'establiments ni la superfície comercial d'aquests sobre criteris de necessitat de la demanda, i només es pot restringir l'oferta comercial atenent a interessos generals com el de l'organització del transport urbà i interurbà, el medi ambient, i d'altres. A més, les restriccions comercials han de ser necessàries, adequades i proporcionades a la consecució de l'objectiu d'interès públic legítim que persegueixen els poders públics amb la mínima distorsió.

En resum, a les ciutats hi ha serveis de prestació lliure i també serveis prestats per les administracions públiques, ja sigui de manera directa o indirecta, que estan subjectes a un grau decreixent d'intervenció pública quant al nombre d'establiments (planificació dels establiments que obren al públic en àrees territorials delimitades) i a la seva exacta localització (ordenació).

Tot i així, totes les activitats, siguin prestades per les administracions directament o indirectament o siguin prestades per privats, estan sotmeses a les normes relatives a la planificació i l'ordenació de l'ús del sòl i del territori. I les activitats privades comercials estan també sotmeses a l'ordenació comercial.

Atesa aquesta capacitat d'intervenir en la localització dels establiments de prestació de serveis a la ciutat, molt àmplia en el cas dels serveis de prestació pública directa o indirecta i més limitada en el cas dels serveis comercials o dels serveis privats, els poders públics reben demandes directes o indirectes per part dels seus electors o dels moviments socials perquè hi hagi una adequada distribució dels establiments de prestació de serveis al llarg i ample del territori de la seva jurisdicció: sigui un nucli de població, un municipi, una àrea sectorial, una comarca, una província o demarcació, en el conjunt d'una comunitat autònoma, en el conjunt d'un Estat.

En la prestació pública directa o indirecta de serveis, la qüestió de l'adequada distribució territorial dels establiments és un dels objectes centrals del debat sobre les polítiques públiques. L'obertura o tancament de comissaries de policia, de parcs de bombers, d'escoles o instituts, la localització de centres de salut o hospitals de diversos nivells assistencials l'obertura o tancament de farmàcies, etcètera, és objecte de compromisos entre els poders públics que tenen la competència de prestar el servei i la resta de poders públics, així com les entitats i moviments socials, i és objecte de debat en períodes electorals.

En el moment en què la prestació pública de serveis és duta a terme indirectament per concessionaris, contractistes, entitats concertades o empreses autoritzades, i aquestes entitats poden decidir-ne la localització, el debat públic és sobre si cal intervenir en la localització o si de manera natural els prestadors indirectes es localitzaran adequadament al llarg i ample del territori on s'han de prestar els serveis.

D'igual manera, en la prestació de serveis comercials i no comercials, el debat rau en si el principi de lliure establiment i localització conduirà a una solució en què el nombre i la distribució dels establiments serà l'adequada.

Així, en el cas de Barcelona, s'ha constatat que un dels temes de debat electoral en les darreres eleccions municipals i en els primers mesos del nou govern municipal ha estat el debat sobre si hi ha un excés d'hotels i una excessiva aglomeració d'allotjaments turístics en algunes zones de la ciutat.

De la mateixa manera, també ha estat i continua sent objecte de debat si el nombre de centres comercials, de benzineres o de farmàcies és suficient i si la localització d'aquests establiments és adequada per atendre les necessitats de la ciutat.

El debat, doncs, ha d'anar de la localització dels establiments a la ciutat a les polítiques públiques necessàries, adequades i proporcionades per aconseguir la distribució socialment desitjada dels establiments a la ciutat. I més enllà, ha d'anar a la discussió sobre què és una distribució desitjable dels establiments de prestació de serveis a la ciutat.

Per tal d'anar de la localització dels serveis que tenen llibertat d'establiment o localització a les polítiques públiques i, més enllà, a la definició d'una distribució territorial dels serveis desitjable, cal que revisem què diu la teoria econòmica i l'evidència empírica sobre com es localitzen els establiments en llibertat a fi de delimitar si cal i és adequat i proporcionat intervenir-hi, tant en el nombre com en la localització dels establiments de prestació pública indirecta de serveis com de prestació privada de serveis.

2. Teoria econòmica i regularitats empíriques

La bibliografia econòmica reconeix dues forces contraposades que condicionen les decisions de localització de les empreses dins d'un mateix espai geogràfic. D'una banda, les empreses tenen incentius a localitzar-se lluny dels seus competidors per no haver de competir en preus tan intensament. Com més distància, més flexibilitat per fixar preus diferents als que estan fixant els competidors. Aquesta possibilitat sorgeix del poder de mercat que dóna a alguns establiments ser els únics oferents dins d'un radi determinat i que es coneix com a *market power effect*.

Quan això es produeix, el que veiem és que els supermercats són més cars en uns barris de la ciutat que en uns altres, que algunes estacions de servei en polígons industrials ofereixen preus substancialment més baixos que les estacions de servei a peu de les autopistes. Que algunes farmàcies en alguns punts d'alta demanda, com ara zones de pas o localitzacions molt convenientes a prop de centres de salut, ofereixen productes de preu lliure —alguns medicaments i altres productes de preu lliure, com ara homeopatia, complements alimentaris, parafarmàcia, etcètera— a preus més alts que els que observem en altres farmàcies.

D'altra banda, existeix l'incentiu contraposat de localitzar-se a prop dels competidors per "robar-los" els compradors i expandir les vendes pròpies a costa de les vendes dels establiments rivals.

En aquest sentit, com més a prop dels competidors, més probabilitat de “robar-los” clients. Aquesta força es coneix com a *business stealing effect*.

Ens trobem carrers comercials de la ciutat en què es concentra un gran nombre d'establiments, també trobem zones de la ciutat on hi ha una especialització en consultes mèdiques i d'altres professionals de la salut, també hi ha barris de la ciutat amb una oferta molt gran d'establiments educatius, etcètera. Es tracta de fenòmens d'aglomeració on podem trobar una oferta variada però concentrada en l'espai d'establiments.

Quan hi predomina el *market power effect*, els establiments tendeixen a diferenciar-se espacialment dels competidors, a allunyar-se dels seus rivals de forma natural dispersant-se en el territori. Si, en canvi, el *business stealing effect* és més fort, els establiments s'aglomeren uns al voltant dels altres en espais territorials delimitats en els quals es produeix una concentració de l'oferta mentre queden desateses altres zones territorials urbanes o interurbanes.

Els models teòrics no prediuen sempre un mateix resultat respecte de si els establiments que obren en un mercat es localitzaran a prop o lluny dels competidors. Tot i així, s'ha dedicat un gran esforç dins de la bibliografia econòmica a entendre i intentar modelar les decisions de localització de les empreses des de l'any 1929, quan es va publicar el primer article sobre el tema (Hotelling, 1929).

Tots aquests models teòrics mostren que els establiments segueixen a la demanda, s'acosten a la gent que està localitzada en el territori o s'acosten als nodes i fluxos de carrers i carreteres per on es mouen els seus clients. Ara bé, el grau d'acostament als nodes i fluxos dels desplaçaments i residència habitual dels clients depèn de les preferències dels clients, dels costos de desplaçament i del tipus de competència.

Hotelling (1929) i D'Aspremont i Thisse (1979) obtenen resultats oposats de mínima dispersió i màxima dispersió geogràfica respectivament en un joc amb dos establiments. Aquests resultats tan contrastats es deuen al fet que tant l'un com l'altre tenen supòsits de partida molt diferents pel que fa als costos de transport dels clients: mentre que Hotelling (1929) considera costos de transport lineals, D'Aspremont *et al.* (1979) introdueix costos de transport quadràtics.

En models més generals que examinen mercats on els establiments competeixen en preus i localització amb clients que

“El debat rau en si el principi de lliure establiment i localització conduirà a una solució en què el nombre i la distribució dels establiments serà l'adequada”

són heterogenis en les seves preferències, com el desenvolupat per Anderson *et al.* (1992), es prediu que l'aglomeració és més probable quan els preus són uniformes (iguals entre establiments), mentre que si els establiments fixen preus diferents uns dels altres, aleshores es tendeix cap a la dispersió geogràfica d'establiments.

Així, el grau de concentració o dispersió dels establiments depèn de les preferències dels consumidors i de la seva disposició a pagar per tenir establiments més lluny o més a prop dels seus llocs de pas habituals. Si els consumidors estan disposats a pagar per evitar-se els costos de desplaçament, hi haurà més preferència per la diferenciació en el territori, més diferenciació de preu entre els establiments que tenen poder de mercat al seu territori i els que no en tenen perquè hi ha més competidors propers i, en definitiva, hi haurà més dispersió de serveis en el territori.

Segons siguin els costos de desplaçament (lineals o quadràtics) i el seu import, tindrem també una força que aglomera els establiments (costos lineals que creixen de manera constant amb la distància) o bé que els dispersa (costos quadràtics, no lineals amb la distància).

El tipus de competència entre establiments també afecta el nombre i la localització dels competidors. Si els establiments ofereixen serveis molt similars uns dels altres i competeixen ferotgement en preus, intentaran separar-se els uns dels altres per mitigar la competència en preus i obtenir “poder de mercat” local. Si, en canvi, ofereixen serveis molt diferenciats de forma vertical (serveis d'alta gamma *versus* serveis de baixa qualitat) o de forma horitzontal (diverses varietats que atenen gustos i preferències dels diversos usuaris potencials), els establiments poden conviure junts sense haver de competir fortament en preus.

Finalment, si els preus estan regulats i són uniformes (iguals entre establiments), els rivals tendiran a aglomerar-se, ja que no competeixen en preus (no han de baixar preus si tenen rivals més propers) i s'acostaran per robar clients uns als altres.

La literatura empírica confirma aquests resultats teòrics. Hi ha estudis que troben que els establiments tendeixen a aglomerar-se, especialment amb preus regulats o homogenis. I també hi ha evidència empírica que mostra que la dispersió dels competidors en el territori, especialment quan els preus són competitiu i variats.

Entre els estudis que han trobat evidència d'aglomeració de competidors es poden mencionar les anàlisis de Borestein i Netz (1999) i de Salvanes *et. al* (2005) respecte als horaris de vol de les companyies aèries, per als Estats Units i Noruega, respectivament. Els primers van trobar que, amb preus regulats, les aerolínies tendeixen a posar el mateix horari de vol que els competidors. Els segons, que, competint en preus, les rutes amb dos competidors tenien horaris més propers de sortida de vols que aquelles rutes amb una sola empresa (monopolis). Tots dos recolzen la hipòtesi d'aglomeració espacial de competidors dins d'un mateix mercat. També s'ha trobat evidència d'aglomeració en estudis respecte a benzineres que tenen un mateix tipus de contracte (Pinske i Slade, 1998) i a botigues dins de centres comercials (Vitorino, 2012).

Per contra, els estudis de Netz i Taylor (2002) respecte a les benzineres a Los Angeles, de Seim (2006) sobre la indústria del vídeo i de Borrell i Fernández-Villadangos (2011) per a les farmàcies, van trobar diferenciació espacial entre competidors, en alguns casos, com ara a les farmàcies, fins i tot quan hi ha una regulació que fa uniformes els marges dels farmacèutics en la major part de les seves vendes (totes les vendes finançades públicament o pagades pels pacients directament d'aquells medicaments inclosos en el catàleg de la prestació pública).

Finalment, Elizalde (2013) ha trobat una relació inversa entre la diferenciació en dimensions múltiples: localització geogràfica i varietat de productes. En el cas del mercat espanyol de cinema, l'aglomeració geogràfica fa que els cinemes que estan propers els uns dels altres ofereixin una varietat més gran de pel·lícules, mentre que la dispersió geogràfica fa que els cinemes que estan més dispersos en una àrea territorial ofereixin menys diversitat de pel·lícules.

D'aquesta manera, es pot concloure que hi ha evidència tant d'aglomeració com de diferenciació entre competidors en els estudis que s'han fet dins de la bibliografia econòmica. El resultat depèn de diferents factors que condicionen l'oferta, la

El grau de concentració o dispersió dels establiments depèn de les preferències dels consumidors i de la seva disposició a pagar per tenir establiments més lluny o més a prop

demanda i l'estructura de mercat i, per tant, cal dur a terme una anàlisi detallada cas per cas per poder predir què passarà en un mercat determinat.

3. Col·lusió i aglomeració

Friedman i Thisse (1991) han mostrat que la concentració en el territori és l'única solució d'equilibri quan els propietaris dels establiments saben que, un cop hagin triat la seva localització òptima, s'incorporaran a un acord de preus o de repartiment de la demanda: un joc de col·lusió tàcita o explícita (càrtel).

Una localització pròxima als competidors permet fer una amenaça creïble als rivals que, si inicien una guerra de preus, el resultat serà nefast per a tots, ja que, en ser tan propers uns establiments, són gairebé perfectament substitutius dels altres. Els preus podrien convergir en una guerra de preus a cost marginal i, per tant, els establiments podrien arribar a tenir uns beneficis econòmics nuls, és a dir, uns beneficis comptables que només permeten obtenir un rendiment del capital invertit igual al cost del capital ajustat per una prima de risc de mercat.

Així, els propietaris dels establiments trien aglomerar-se només si saben que, després d'establir-se, no competiran en preus, tindran acords estables per mantenir artificialment i de comú acord tàcit o explícit els preus alts i uns beneficis conjunts elevats, superiors –tant els preus com els beneficis conjunts– als que resultarien de competir obertament per obtenir els màxims beneficis de forma individual.

Per al cas dels hotels, Hernández i Gan (2013) mostren empíricament que hi ha una relació causal entre concentració i col·lusió en preus: l'aglomeració en el territori facilita la col·lusió, els acords de preus entre hotels per al cas de Texas entre el 2003 i el 2005. L'aglomeració augmenta en un 10% la probabilitat que els hotels arribin a acords tàcits de preus, puguin augmentar preus i fer que aquests siguin menys diferenciats entre establiments rivals i més estables al llarg del temps.

A Bernardo, Borrell i Perdiguero (2015) mostrem que hi ha també una relació entre la monopolització per part d'una sola empresa o col·lusió perfecta (acord il·legal de preus) i el nombre d'establiments i el grau d'aglomeració o dispersió dels rivals en el territori sigui urbà o interurbà.

En el cas de la simulació d'un mercat d'estacions de recàrrega ràpida per a vehicles elèctrics amb dades reals de mobilitat a la ciutat de Barcelona, trobem que si una sola empresa monopolitzés el mercat i tingués la propietat de totes les estacions de recàrrega, hi hauria un nombre més gran d'estacions de recàrrega en l'equilibri, però les estacions anirien entrant de forma més concentrada geogràficament una al costat de l'altra a prop de les vies d'alta capacitat on es concentra la demanda. Per contra, es dispersarien per la ciutat si les estacions fossin cadascuna d'un propietari diferent: la competència i rivalitat entre estacions de recàrrega les faria allunyar-se tant de les vies de gran capacitat com les unes de les altres.

El preu d'equilibri seria més gran en el monopoli o col·lusió perfecta, encara que els vehicles s'haurien de desplaçar menys per fer la recàrrega en trobar-se situades a prop de les vies d'alta capacitat. Malgrat menys costos de transport, els consumidors hi perdrien perquè haurien de pagar un elevat sobrepreu de monopoli o col·lusió perfecta. En la simulació d'un mercat de competència entre estacions de recàrrega cadascuna d'un propietari diferent, hi hauria menys estacions de recàrrega però anirien entrant en el mercat de forma més dispersa, i els seus preus serien més competitius. El resultat que obtenim amb preus lliures i no uniformes és que la competència porta a la dispersió dels establiments en la ciutat i evita l'aglomeració que veiem en el cas del monopoli o la col·lusió.

Igualment, si el preu hagués de ser uniforme (igual a totes les estacions de recàrrega), les estacions s'acostarien unes a les altres. La competència en preus, i la capacitat que hi hagi diferència de preus entre estacions, les dispersa al llarg i ample de la ciutat.

Així, doncs, aquests models teòrics, aquesta evidència empírica per al cas dels hotels i aquesta simulació del mercat d'estacions de recàrrega ràpida de vehicles elèctrics apunten tots cap a una mateixa conclusió: una política de competència que limiti la coordinació de preus tindria en el mitjà termini la capacitat de dispersar els establiments en el territori i es podrien evitar així aglomeracions indesitjades i perjudicials, pel que tenen de congestió a les ciutats, de sobrepreus per als clients i de menys activitat econòmica a la ciutat.

4. El contrapès europeu

La Directiva de Serveis és la norma jurídica europea que estableix de manera més precisa i clara aquesta presumpció general favorable a les llibertats que consagren els tractats i els pressupòsits legals que permeten restringir aquestes llibertats. En l'article 9.1 estableix que: "Els Estats membres només poden supeditar l'accés a una activitat de serveis i el seu exercici a un règim d'autorització quan es reuneixin les condicions següents:

a. El règim d'autorització **no és discriminatori** per al prestador de què es tracta.

b. La **necessitat** d'un règim d'autorització està justificada per una raó imperiosa d'interès general.

c. L'objectiu perseguit no es pot aconseguir mitjançant una mesura **menys restrictiva**, en concret perquè un control a posteriori es produirà massa tard per ser realment eficaç.

El dret europeu, per tant, no estableix cap preferència a favor de la titularitat pública o privada d'un servei que és d'interès general. No hi ha restriccions al fet que els poders públics fixin el nombre i la localització dels serveis d'interès general no econòmics que presten directament o indirectament. El que estableix és una presumpció en contra de les restriccions del mercat interior i la competència i, per tant, de tota reserva de qualsevol activitat econòmica per part de l'Administració pública en general, o d'una empresa pública o privada en particular. Tampoc no hi ha restriccions per tal que els poders públics prestin serveis econòmics sempre que no facin una reserva de l'activitat econòmica a favor seu restringint l'entrada d'altres prestadors.

El dret europeu estableix una presumpció legal a favor de la llibertat de prestació dels serveis econòmics per múltiples operadors en règim de lliure competència, lliure nombre d'establiments i lliure localització. Qualsevol restricció d'aquest principi ha de ser justificada per un estricte test de necessitat, proporcionalitat i no-discriminació.

Només escapen d'aquest principi els anomenats serveis d'interès general no econòmics. La distinció entre serveis econòmics i no econòmics és, per tant, clau en aquesta qüestió.

Els serveis no econòmics són serveis tradicionalment prestats directament per les administracions públiques com ara la policia, la justícia, els règims obligatoris de seguretat social. Aquests serveis, quan no són prestats per operadors econòmics d'acord

amb les previsions legals de cada Estat membre, no se sotmeten a les normes dels tractats sobre mercat interior ni competència.

La distinció entre serveis econòmics i no econòmics no depèn del sector o de l'activitat de què es tracti, sinó de si cadascuna de les activitats són prestades en un règim comercial a canvi d'una remuneració o no. Algunes entitats poden simultàniament prestar serveis no econòmics en l'exercici d'un poder públic no sotmesos a les regles del mercat interior i de la competència, i serveis comercials que sí que estan sotmesos a les regles del mercat interior i de la competència.

Sovint, la delimitació del caràcter econòmic o no d'un servei depèn de la legislació de cada Estat membre, i de la interpretació que n'ha fet cas a cas el Tribunal de Justícia de la UE.

Per exemple, la dispensació de medicaments és un servei no econòmic a Espanya perquè la legislació espanyola ha reservat l'exercici d'aquesta activitat en tot el territori nacional a una professió regulada en un règim no comercial, els farmacèutics, malgrat que les oficines de farmàcia també presten activitats de distribució de caràcter comercial en competència amb altres operadors econòmics quan venen altres productes que no són medicaments.

En canvi, al Regne Unit només han reservat l'exercici d'aquesta activitat en el marc de la dispensació de medicaments receptats i finançats pel Servei Nacional de la Salut (NHS). Només aquesta activitat en el marc de l'NHS és un servei no econòmic. La dispensació de medicaments receptats i finançats a càrrec de la butxaca dels pacients o de les assegurances de salut és un servei econòmic, com ho és la resta de vendes que fan de productes que no són medicaments.

Algunes activitats, en canvi, són classificades com a serveis econòmics pel dret europeu, com en el cas les activitats de xarxa de dimensió comunitària (electricitat, gas, telecomunicacions i serveis postals), en el marc d'un règim de regulació específic, com també tenen una regulació específica els transports, la gestió de residus i l'aigua.

Cal tenir present que l'antic article 86.2 del Tractat de les Comunitats Europees (TCE), ara article 106.2 en el Tractat per al Funcionament de la Unió Europea (TFUE), també va sotmetre els serveis econòmics d'interès general a les normes del tractat: "Les empreses encarregades de la gestió de serveis d'interès econòmic

general o que tinguin caràcter de monopoli fiscal han de quedar sotmeses a les normes dels tractats, en especial a les normes sobre competència, en la mesura que l'aplicació d'aquestes normes no impedeixi, de fet o de dret, el compliment de la missió específica que s'ha encomanat. El desenvolupament dels intercanvis no ha de quedar afectat de manera que sigui contrari a l'interès de la Unió".

L'objectiu prioritari del dret europeu és la integració i imposa la presumpció general que la llibertat de moviment de persones, béns i capitals i la llibertat d'establiment afavoreixen l'interès de la Unió.

Només admet restriccions en els casos en què és necessària, adequada, proporcionada i no discriminatòria la imposició de restriccions a aquestes llibertats per acomplir missions específiques d'interès públic que els tractats reconeixen com a mereixedores de mesures excepcionals.

El dret europeu defineix, en el cas dels serveis econòmics, i en particular dels serveis econòmics d'interès general, els elements substantius dels béns jurídics que són objecte de protecció, tot definint els drets que s'han de protegir i les prohibicions que cal fer complir mitjançant un marc legal adient i l'acció dels poders públics, executiu i judicial dels Estats membres.

Per mandat del dret europeu, l'acció pública dels Estats membres per vetllar pel respecte dels drets i llibertats que estableix el TFUE s'ha canalitzat a través de normes preventives i sancions dissuasives en dos grans àmbits:

1. La regulació *ex ante* de les condicions per a un accés equitatiu i no discriminatori per part de tercers a les xarxes i infraestructures essencials dels operadors públics o privats dominants per a la prestació de serveis econòmics, i la sanció dels incompliments d'aquestes condicions d'accés.

2. La submissió de tots els operadors de serveis econòmics, i en particular els operadors de xarxes i infraestructures essencials, a les normes nacionals i de la UE de defensa de la competència relatives a la prohibició d'acords contraris a la competència (article 101 del TFUE) i d'abusos de posició de domini (article 102 del TFUE), i les sancions corresponents per les actuacions contràries a aquestes normes.

En conclusió, l'autonomia que tenien els poders públics dels Estats membres de definir un servei com a públic i reservar-lo a la

“Una política de competència que limiti la coordinació de preus tindria a mitjà termini la capacitat de dispersar els establiments en el territori”

prestació en exclusiva per part d'un operador públic o privat s'ha vist severament restringida pel dret europeu. Sense aquesta exclusivitat, els poders públics no poden organitzar de manera completa en forma de planificació del nombre i d'ordenació de la localització els establiments de prestació de serveis en el territori.

I, a més, els mateixos ordenaments legals dels Estats membres han incorporat els principis europeus pels quals només es pot reservar al sector públic una activitat de prestació d'un servei sempre que compleixi les característiques de ser un servei no econòmic.

En el cas que un servei tingui característiques econòmiques, no més poden ser restringides les normes del mercat interior i la competència sempre que la restricció sigui necessària, adequada, proporcionada i no discriminatòria per acomplir una missió específica reconeguda com d'interès europeu pels tractats.

La prelació de les normes del mercat interior i de la competència que el dret europeu ha estès als drets dels Estats membres implica, per tant, una redefinició dels límits de com es poden assolir determinats interessos públics, interessos generals o béns comuns. El dret europeu ha sotmès la intervenció pública restrictiva de les llibertats d'establiment i de circulació a un sever judici de proporcionalitat i no-discriminació.

I són, en el dret europeu, els tractats els que limiten els casos en els quals es pot invocar una raó d'interès general, d'interès públic o relacionada amb el bé comú per restringir les normes del mercat interior i la competència.

Un bon exemple d'actualitat de com els poders públics s'inclinen naturalment per una via intervencionista restrictiva de la competència és la suspensió i inici d'un procés de reforma de la tramitació de projectes d'allotjaments turístics per part del Govern de Barcelona.

L'Autoritat Catalana de la Competència, ACCO (2015), acaba de recordar a l'Ajuntament de Barcelona a través d'un comunicat

que la suspensió cautelar d'un any en la tramitació de tota mena de plans urbanístics, projectes urbanístics, llicències, comunicats i autoritzacions sectorials d'allotjaments turístics a Barcelona pot comportar “problemes en termes de competència que podrien eventualment presentar-se, així com dubtes de naturalesa legal, atesa la seva possible consideració de *prova econòmica* de conformitat amb la referida Directiva de Serveis”.

La suspensió pot estar paradoxalment tenint un efecte directe de reducció de la pressió competitiva que afronten els establiments turístics instal·lats en imposar una barrera a l'establiment de nous entrants.

I a més, tal com assenyala l'ACCO (2015), el comunicat del Govern municipal justifica l'elaboració d'un planejament urbanístic durant aquest any de suspensió perquè “la intervenció dels poders públics mitjançant limitacions a la lliure prestació de serveis esdevé imprescindible per assegurar aquest necessari equilibri, ja que aquest no s'assegura ni s'assoleix amb les regles del lliure mercat”.

Aquesta justificació de la intervenció pública sembla contravenir la normativa europea, que assenyala explícitament que els poders públics no poden supeditar les autoritzacions d'establiments que presten activitats econòmiques a una prova econòmica que demostrï l'existència d'una necessitat o d'una demanda del mercat.

Les pulsions restrictives de la competència tenen un contrapès en el projecte de la integració europea que garanteix el lliure establiment i prestació de serveis econòmics, i exigeix que s'avalui si hi ha altres formes d'intervenció pública que siguin més adequades i proporcionades per tal d'assolir els objectius d'interès general que persegueixen.

5. Reflexions finals

En conclusió, els poders públics tenen capacitat d'intervenir en la localització dels establiments de prestació de serveis a la ciutat, molt àmplia en el cas dels serveis de prestació pública directa o indirecta de serveis d'interès general no econòmics, i més limitada en el cas dels serveis econòmics comercials i no comercials.

Els poders públics reben demandes directes o indirectes per part dels seus electors i dels moviments socials perquè hi hagi una adequada distribució dels establiments de prestació de serveis al llarg i ample del territori de la seva jurisdicció: sigui un nucli de població, un municipi, una àrea sectorial, una comarca, una pro-

víncia o demarcació, en el conjunt d'una comunitat autònoma, en el conjunt d'un Estat.

Els models econòmics, l'evidència empírica i la simulació de mercat mostren que en moltes ocasions la planificació del nombre d'establiments i l'ordenació de la seva localització no supera el test de necessitat, idoneïtat i proporcionalitat per aconseguir una distribució socialment desitjada dels establiments a la ciutat.

Davant de la planificació del nombre d'establiments, l'ordenació de la localització d'aquests o la regulació dels preus que ofereixen, una política de foment d'una competència efectiva entre prestadors independents de serveis a la ciutat és la que millor assolix l'objectiu de dispersar l'activitat econòmica en la geografia urbana en la gran majoria dels casos.

És més, l'evidència d'aglomeració com la que apareix regularment en el debat públic dels hotels i allotjaments turístics, centres comercials, benzineres o farmàcies a la ciutat potser ens indica que ens trobem en casos en què caldria investigar si és la cartellització (en alguns casos, com el de les benzineres, investigada i sancionada per les autoritats de competència), la possible col·lisió explícita o tàcita de preus, la que està causant l'aglomeració. Si fos així, no calen moratòries i suspensions de llicències perquè no puguin entrar més competidors, sinó una política decidida de foment de la competència entre els establiments a fi que siguin ells mateixos els que es dispersin al llarg i ample del territori. ■

Referències

ACCO (2015). *Nota sobre la suspensió de la tramitació de les llicències d'allotjaments turístics per part de l'Ajuntament de Barcelona*. Autoritat Catalana de la Competència. Generalitat de Catalunya.

Anderson, S.; De Palma, A.; Thisse, J.-F. (1992). *Discrete Choice Theory of Product Differentiation*. The MIT Press.

Borenstein, S.; Netz, J. (1999). "Why do all the flights leave at 8 a.m.? Competition and departure-time differentiation in airline markets". *International Journal of Industrial Organization*, núm. 17, p. 611-640.

Bernardo, V.; Borrell, J. R.; Perdiguerro, J. (2015) "Fast Charging Stations: Simulating Entry and Location in a Game of Strategic Interaction". *IREA UB Working Paper*, 2015/13.

Borrell, J.; Fernández-Villadangos, L. (2011). "Clustering or scattering: the reasons underlying distance regulations between retail outlets". Preliminary draft, Research Group on Governments and Markets (GiM)- Departament de Política Econòmica, Institut d'Economia Aplicada (IREA), Universitat de Barcelona.

D'Aspremont, C.; Gabszewicz, J. J.; Thisse, J.-F. (1979). "On Hotelling's stability in competition". *Econometrica*, núm. 47 (5), p. 1145-1150.

Elizalde, J. (2013). "Competition in multiple characteristics: An empirical test of location equilibrium". *Regional Science and Urban Economics*, núm. 43, p. 938-50.

Friedman, J. W.; Thisse, J.-F. (1991). "Infinite Horizon Spatial Duopoly with Collusive Pricing and Noncollusive Location Choice", Université Catholique de Louvain, *CORE discussion paper*, 9104.

Hernández, M. A.; Gan, L. (2013). "Making Friends with your Neighbors? Agglomeration and Tacit Collusion in the Lodging Industry". *Review of Economics and Statistics*, 95 (3), 1002-1017.

Hotelling, H. (1929). "Stability in competition". *Economic Journal*, núm. 39, p. 41-57.

Netz, J.; Taylor, B. A. (2002). "Maximum or minimum differentiation? Location patterns of retail outlets". *The Review of Economics and Statistics*, núm. 84 (1), p. 162-175.

Pinske, J.; Slade, M. (1998). "Contracting in space". *Journal of Econometrics*, núm. 85 (1), p. 125-154.

Salvanes, K.; Steen, F.; Sorgard, L. (2005). "Hotelling in the air? Flight departures in Norway". *Regional Science and Urban Economics*, núm. 35, p. 193-213.

Seim, K. (2006). "An empirical model of firm entry with endogenous product type choices". *RAND Journal of Economics*, núm. 37 (3), p. 619-640.

Vitorino, M. A. (2012). "Empirical entry games with complementarities: An application to the shopping center industry". *Journal of Marketing Research*, núm. 49 (2), p. 175-191.