



RECOMENDACIONES
PARA LA **REGULACIÓN**
DE LA ACTIVIDAD
DE **VEHÍCULO**
COMPARTIDO DESDE
UNA ÓPTICA DE
COMPETENCIA

Octubre de 2021
OB 58/2021

RECOMENDACIONES PARA LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE VEHÍCULO COMPARTIDO DESDE UNA ÓPTICA DE COMPETENCIA

El fenómeno de la movilidad compartida, en sus distintas modalidades (*motosharing*, *bikesharing*, patinetes compartidos, etc.) está comportando fuertes cambios en la movilidad y gestión del espacio urbano de las ciudades. Potenciar el uso del vehículo compartido, con el objetivo de disminuir el uso del vehículo privado, puede ayudar a descongestionar nuestras ciudades y mejorar su habitabilidad; a su vez, obliga a repensar el sistema de transporte público, a habilitar infraestructuras para facilitar su uso y a gestionar el uso y la ordenación del espacio público. Esta gestión es compleja y, a menudo, no exenta de críticas y riesgos. Como sucede en otras muchas actividades surgidas de la llamada ‘economía digital’ los retos regulatorios que se derivan de esta nueva modalidad de actividad o servicio se abordan desde las posiciones divergentes de los distintos actores implicados (administraciones, operadores y ciudadanos en general, no solamente los potenciales usuarios de estos servicios), que necesariamente deberán convergir para una mayor satisfacción del interés general.

Los potenciales beneficios para el interés general de las distintas modalidades de movilidad compartida son claros. Por un lado, en su gran mayoría son vehículos eléctricos que contribuyen a una movilidad más sostenible, disminuyendo la contaminación ambiental y acústica en la medida que permiten reducir el uso del vehículo privado, mayoritariamente de combustión y, por lo tanto, más contaminante y ruidoso. Por otro lado, se favorece el derecho a la movilidad de aquellas personas que no disponen de vehículo privado¹. Finalmente, los vehículos de movilidad compartida, bien gestionados, deben permitir mejorar la eficiencia en el uso del dominio público en comparación con el vehículo privado.

¹ - En esta línea, en el estudio elaborado por el RACC relativo al uso de los vehículos compartidos en Barcelona se apuntaba que, en todos los servicios compartidos, un 73% de los usuarios de los mismos no disponía de vehículo propio, sobre todo por una cuestión económica (costes de adquisición y mantenimiento) y de bajo uso. Véase *nota de prensa* publicada con motivo de la presentación del estudio “Uso de los vehículos compartidos en Barcelona” (junio 2019).

Sin embargo, la introducción de esta nueva tipología de transporte, que se ha visto favorecida por el desarrollo y la generalización de la tecnología, ha sido disruptiva y abrupta. Así, en algunas

ciudades se han producido casos que han contribuido a la sobreocupación del espacio público. Además, la falta de costumbre y regulación en el uso de determinados vehículos - compartidos o no -, por ejemplo, los patinetes eléctricos, ha comportado algunos problemas de seguridad para usuarios y peatones. Finalmente, el éxito de este tipo de movilidad ha conllevado por parte de los ayuntamientos la necesidad de desplegar infraestructuras dedicadas y diseñar mecanismos para el intercambio modal entre el transporte público y todos los sistemas de movilidad compartida².

2 - Véase, por ejemplo, la memoria técnica justificativa de otorgamiento de licencias de uso común especial del espacio público para ciclomotores, motos y bicicletas compartidas mecánicas y/o eléctricas, de febrero de 2019, elaborada por el Ayuntamiento de Barcelona.

Las administraciones locales deben hacer frente a los retos que supone esta nueva movilidad (especialmente los relativos al uso y ocupación del espacio público)³ a través de las distintas herramientas, especialmente regulatorias, a su alcance. Hasta ahora, ante la ausencia de legislación estatal o autonómica sobre la actividad, aquellos entes locales que han optado por facilitar el desarrollo del *sharing* en sus municipios lo han hecho a través de la regulación del espacio o dominio público, mediante el otorgamiento de licencias para el uso del mismo (vía concurso o sorteo en los supuestos de limitación del número de licencias u operadores o vía adjudicación a todos los operadores) condicionadas al cumplimiento de determinados requisitos o condiciones. Mediante esta vía se está intentando regular la prestación de la actividad o servicio a nivel municipal, encontrándonos ante soluciones muy dispares incluso entre aquellos municipios que han optado por impulsar esta nueva modalidad de movilidad. Mención aparte merecen aquellos otros municipios que, aun reuniendo las características idóneas para el desarrollo de este tipo actividad, han optado por no permitir su desarrollo.

3 - Adicionalmente, como hemos señalado, las administraciones locales, sobre todo en los grandes entornos urbanos, deberán afrontar los retos derivados de la necesidad de desarrollar infraestructuras dedicadas y diseñar mecanismos para el intercambio modal entre el transporte público y los sistemas de movilidad compartida.

Más allá de algunas experiencias locales, con mejor o peor resultado en términos de competencia, el impulso de este tipo de movilidad constituye una obligación para las administraciones locales a la que deben hacer frente mediante los diferentes instrumentos que tienen a su alcance (por ejemplo, la regulación). La recién aprobada Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, es muy clara cuando, en su artículo 14 establece la obligación, para los municipios de más de 50.000 habitantes⁴ y los territorios insulares, de adoptar antes del 2023 planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad “incluyendo, al menos: (...) f) medidas de impulso de la movilidad eléctrica compartida”. Se

4 - Esta obligación también afectaría a los municipios de más de 20.000 habitantes que superen los valores límite de contaminantes.

impone, pues, una clara obligación positiva a los municipios a partir de determinado tamaño de favorecer el desarrollo de este tipo de movilidad. Asimismo, habrá que estar atento a la futura ley de movilidad sostenible y financiación del transporte, anunciada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, ante la posibilidad que contenga alguna novedad de carácter regulatorio al respecto.

Sin embargo, sin necesidad de entrar a valorar cómo las novedades legislativas pueden incidir en mayor o menor medida en el desarrollo de las distintas modalidades de movilidad compartida, los ayuntamientos ya disponen en la actualidad de herramientas legales para regular o intervenir administrativamente estas actividades en sus respectivos ámbitos territoriales, las cuales deberían basarse en los principios básicos internacionalmente aceptados para establecer una regulación eficiente y favorecedora de la competencia: **(i) principio de necesidad y proporcionalidad (justificación de la restricción); (ii) principio de mínima distorsión (justificación de los instrumentos utilizados); (iii) principio de eficacia; (iv) principio de transparencia y (v) principio de predictibilidad**⁵.

5 - La OCDE ha configurado y hecho público un juego de herramientas para la valoración de la competencia conformado por 3 volúmenes (Principios, Guía y Manual de operaciones):

<https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>

Asimismo, ya desde hace tiempo, las distintas autoridades de competencia han elaborado sus respectivas guías al respecto: es el caso de la *Metodología para evaluar el impacto competitivo de las normas*, de la Autoritat Catalana de la Competència (ACCO), o las *Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia*, elaborada por la entonces Comisión Nacional de la Competencia (actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC).

Es desde esta perspectiva que a continuación se ofrecen una serie de recomendaciones relativas a la regulación de los servicios de movilidad compartida cuyo objetivo es ofrecer pautas, conformes con los principios de competencia, que sirvan de ayuda a las administraciones locales a la hora de afrontar los retos (o parte de ellos) de carácter regulatorio vinculados a dicha actividad, especialmente aquellos derivados del uso y la gestión del espacio público. Se trata de un conjunto de recomendaciones básicas y de carácter general dirigidas a las administraciones locales para el establecimiento de una regulación procompetitiva de los servicios de movilidad compartida, aplicables en cualesquiera de sus modalidades (*motosharing*, *bikesharing* o *sharing* de patinetes).

(i)

PROMOVER LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL USO DE LA TECNOLOGÍA Y LOS DATOS PARA UNA MEJOR GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

Más allá de los mecanismos clásicos de regulación, habría que explorar la posibilidad de hacer uso de las facilidades que nos ofrece, en pleno siglo XXI, la tecnología y el uso de los datos y, en este sentido, diseñar regulaciones *smart* o adaptativas que sean más eficientes. Se trata de un mercado nuevo que, por sus características, debería permitirnos explorar nuevos mecanismos de control de la actividad.

Lo cierto es que la tecnología debería permitir, por un lado, un mejor cumplimiento de las normas de uso por parte de los usuarios a través de las plataformas prestadoras de servicios de movilidad compartida. Por ejemplo, los operadores podrían colaborar con la administración validando la aptitud de los usuarios para el uso de determinados vehículos o facilitando los datos a la administración para la aplicación del régimen sancionador cuando corresponda.

Además, la administración local podría determinar de forma virtual las zonas de aparcamiento de los vehículos de movilidad compartida para que los diferentes operadores las pudieran introducir en sus aplicaciones y obligar a los usuarios a cumplir con el aparcamiento en las zonas establecidas. Estas zonas podrían llegar a ser dinámicas en función de las necesidades de la administración en cada momento (por ejemplo, por existir diferencias del uso del espacio público entre días festivos y laborables). Asimismo, el uso de datos de ocupación en estas zonas debería permitir también a la administración redimensionar mejor la necesidad y volumen de las zonas de aparcamiento de estos vehículos y realizar las inversiones correspondientes.

A su vez, parecería también razonable que los ayuntamientos pudieran utilizar la tecnología y los datos para regular, por ejemplo, la actividad de un operador en función de la eficiencia en el uso del espacio público de sus vehículos. Entendiendo que un operador es eficiente cuando minimiza el tiempo que los vehículos están parados ocupando el espacio público sin que nadie los utilice, mediante una regulación adaptativa se podrían establecer unos umbrales de eficiencia a partir de los cuales un operador podría ampliar su flota de vehículos (esto es, ampliar el número de licencias). Del mismo modo, se podrían establecer unos umbrales mínimos de eficiencia por debajo de los cuales un operador podría verse obligado a reducir su flota de vehículos (esto

es, perder licencias). Un mecanismo flexible de este estilo permitiría un crecimiento orgánico y competitivo del mercado garantizando una buena gestión del espacio público. En otras palabras, permitir un crecimiento de la actividad siempre que el uso y la gestión del espacio público sea eficiente. Además, el nivel de eficiencia de los operadores debería ser también un indicador para las administraciones públicas a la hora de valorar el grado de aceptación del servicio por parte de los usuarios y, por ejemplo, decidir sobre la necesidad de ampliar las zonas de aparcamiento.

Una estrategia parecida a ésta, basada en permitir la entrada y crecimiento de los operadores en base a su eficiencia, debería hacer replantear a muchas administraciones la necesidad de establecer un *numerus clausus* de operadores o licencias en el sentido que esta medida puede no ser siempre necesaria.

Por otra parte, debemos tener en cuenta que estos tipos de operadores basan su modelo de negocio en los efectos de red. Es decir, el servicio de un operador será mejor para sus usuarios en función de cuántos vehículos tengan a su disposición. Queda claro pues que la existencia de muchos operadores con pocas posibilidades de crecimiento (por la limitación del espacio público) puede ser un factor que limite los efectos de red y, por tanto, podría limitar el modelo de negocio de estos operadores. El usuario que quisiera disfrutar plenamente de los efectos de red debería instalarse todas las aplicaciones de los operadores en su dispositivo móvil y, para un determinado trayecto, comparar entre todas las aplicaciones para saber que operador ofrece el vehículo más cercano, al mejor precio y de mayor calidad. Una tarea no siempre fácil y rápida de realizar.

Por lo tanto, sería deseable, por un lado, una actuación de la administración pública con el fin de incrementar el espacio público apto para el uso del vehículo compartido y, por otro, una plataforma (o varias) de agregación de la oferta que facilitara al usuario final comparar diferentes ofertas y elegir la que le parezca más adecuada. Una plataforma de este tipo permitiría "socializar" o "compartir" los efectos de red entre los operadores adheridos a la misma y mejorar el servicio a sus usuarios.

Estos tipos de agregadores ya existen en otros mercados. Pensamos, por ejemplo, en los buscadores de ofertas de seguros o en las plataformas agregadoras de la oferta inmobiliaria. Ahora bien, existen riesgos para la competencia si estas eventuales plataformas homogeneizan la oferta y facilitan que entre los operadores se establezcan acuerdos contrarios a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia. Si este fuera el caso, las autoridades de competencia deberían intervenir.

A día de hoy, existen ya en el mercado diversos agregadores de la oferta en el ámbito del transporte en nuestras ciudades, por ejemplo: Freenow, Wondo, RACC Trips, Urbi, Chipi, CityMapper, Free2Move, Smou o Madrid Mobility 360.

Respecto **Smou**⁶, aplicación promovida por el Ayuntamiento de Barcelona, pone a disposición del usuario información y servicios de movilidad para facilitar los desplazamientos. Mediante esta aplicación se gestionan diversos servicios de iniciativa municipal (Bicing, ApparkB, Agilpark y EndollaBarcelona), pero también ofrece información sobre diversas modalidades de transporte en la ciudad como, por ejemplo, sobre los operadores autorizados en la ciudad a prestar sus servicios de movilidad compartida (bikesharing y motossharing).

6 - <https://www.smou.cat/>

Cuanto a **Madrid Mobility 360**⁷, planificador de movilidad sostenible diseñado por la Empresa Municipal de Transportes del Ayuntamiento de Madrid, ofrece distintos servicios: desde información sobre la ocupación de los autobuses urbanos y pago de los billetes en este medio de transporte, hasta un planificador de rutas que también incluye los operadores privados de movilidad compartida sin base fija, así como la gestión de los servicios BiciMAD y BiciMAD Go.

7 - <https://www.mobility360.app/index.html>

Apuntar aquí simplemente (puesto que más adelante detallamos un poco más este aspecto) que esta colaboración público-privada en el uso de la tecnología y los datos también debería favorecer una gestión global e intermodal del transporte en la ciudad⁸.

8 - Como detallamos más adelante, dicha gestión intermodal debería incorporar todas las modalidades de vehículo compartido, su integración con el transporte público y, evidentemente, también la gestión del vehículo privado.

En definitiva, la creación de un entorno de datos o *data space* dónde la administración y los operadores puedan compartir los datos de manera ordenada, estandarizada y protocolizada debería facilitar una gestión más eficiente del espacio público, una mejor coordinación de la administración con los operadores y, en definitiva, un mejor servicio para el ciudadano. La creación de espacios comunes de datos forma parte de la *Data Strategy*⁹ de la Comisión Europea quién ha publicado recientemente una propuesta

9 - <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/strategy-data>

de reglamento para la gobernanza de los datos¹⁰. Existen también iniciativas privadas o público privadas¹¹ como la *International Data Spaces Association* o la *Open Mobility Foundation* con el objetivo de estandarizar los mecanismos para la compartición de datos y estandarizar también los modelos de arquitectura de datos y de integración entre los entornos público y privados¹².

10 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0767&from=EN>

11 - <https://internationaldataspaces.org/>
<https://www.openmobilityfoundation.org/about-mds/>
<https://tomp-wg.org/>

12 - <https://www.autonomy.paris/en/long-reads/a-new-data-driven-mobility-future-for-cities-ways-to-get-there/>

(ii)

VALORAR ALTERNATIVAS A LA LIMITACIÓN DE OPERADORES Y/O LICENCIAS EN BASE A UN BUEN ANÁLISIS DE LA NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. POSIBILIDAD DE ESTABLECER SANDBOXES REGULATORIOS

A pesar de las oportunidades que nos ofrece la tecnología para regular esta actividad, la mayoría de las administraciones locales que han apostado por el desarrollo de servicios de movilidad compartida en sus municipios, han optado por un modelo basado en la limitación de los operadores y/o de las licencias a otorgar. En este sentido, el fundamento legal o título jurídico generalmente utilizado por los ayuntamientos a la hora de afrontar esta nueva actividad ha sido el relativo a la gestión del dominio público.

No obstante, cabría valorar la existencia de otros títulos jurídicos que podrían fundamentar la intervención regulatoria de los municipios en el ámbito de la movilidad compartida. Sin embargo, no nos corresponde, en tanto que autoridad de competencia, pronunciarnos al respecto. En cualquier caso, las recomendaciones efectuadas son elaboradas de manera suficientemente general para que sean plenamente aplicables cualquiera que sea el fundamento jurídico empleado para la regulación de la actividad.

La limitación del espacio o dominio público disponible y la utilización intensiva del mismo es uno de los motivos que tradicionalmente ha justificado la limitación de autorizaciones (entendidas en sentido amplio como régimen de intervención administrativa) disponibles e incluso el número de operadores. Y es que la ausencia de regulación en algunas ciudades (no necesariamente en todas) puede desembocar en una situación de sobreocupación del espacio público disponible, pues se

trata de una actividad en la que se combinan los relativamente bajos costes de entrada con la necesidad de los operadores de maximizar las eficiencias introducidas por los efectos de red.

Para evitar estos potenciales problemas, muchos ayuntamientos se han visto tentados a desarrollar regulaciones que limitan el número de operadores y/o el número de vehículos o licencias por operador, para así garantizar una determinada ocupación y ordenación del espacio público. Sin embargo, esta limitación no se ha operado de manera totalmente homogénea y, en un contexto como el europeo, podemos encontrarnos con diferentes aproximaciones¹³.

13 - Para una panorámica general de la situación en Europa, véase el *European Shared Mobility Index*, correspondiente a julio de 2021, elaborado por Flutcuo.

Analizando el servicio de patinete compartido, vemos que en París, por ejemplo, después de un período en el que un gran número de empresas (entre 12-15 según diversas informaciones) operaban libremente por la ciudad, el Ayuntamiento optó por ordenar la actividad limitando el número de operadores autorizados a prestar los servicios. En este sentido, se estableció un número máximo total de vehículos (15.000) y se fijó en 3 el número de operadores a seleccionar por el Ayuntamiento, con 5.000 vehículos cada uno.

Roma, aun teniendo limitado el número de operadores (7) que prestan el servicio actualmente, optó por un modelo más flexible y permite a los operadores adaptar el número de vehículos que prestan el servicio al crecimiento de su actividad. Inicialmente se les asigna entre 750 y 1000 dispositivos autorizados, pero pueden solicitar un mayor número siempre y cuando se cumplan determinados requisitos, con un máximo de 1.500 por petición, hasta completar el cupo máximo total de dispositivos establecido (16.000).

En España, ciudades como Madrid, Málaga, Sevilla o Zaragoza también han autorizado la prestación de estos servicios. Sevilla y Zaragoza han optado por limitar el número de operadores y se ha establecido un número máximo de licencias a otorgar (sea un cupo total de licencias y/o por operador)¹⁴. Madrid autorizó

14 - Tanto Sevilla como Zaragoza limitaron a 2 el número de operadores de patinete compartido autorizados. En el caso de Sevilla, cuenta con 1.000 licencias por operador; Zaragoza, 850.

15 - En Madrid se fijó un cupo máximo de 10.000 licencias, repartidas por distritos y barrios.

un total de 18 operadores (no estaban limitados en número), que se repartieron mediante concurso un total de 8.610 licencias¹⁵. Málaga tampoco limita el número de operadores autorizados, pero sí que ha establecido un máximo de 300 licencias por operador.

Se trata de situaciones en las que, aunque los operadores y/o los vehículos estén limitados en número, la actividad está permitida, a diferencia de lo que sucede en Barcelona, en la que sí se permite el bikesharing y el motosharing, pero no, de momento, el patinete compartido.

Respecto las modalidades de bikesharing y motosharing, el Ayuntamiento de Barcelona optó por limitar el número de licencias disponibles, pero no el número de operadores. Sin entrar en detalle del procedimiento seguido, para asignar las licencias se dividió el total de éstas entre los operadores y puesto que concurrieron bastantes operadores al procedimiento (por ejemplo, de motosharing resultaron adjudicatarios provisionalmente un total de 21 operadores), el número de licencias asignado a cada uno fue relativamente bajo¹⁶.

16 - Actualmente, en Barcelona, operan 10 empresas de motosharing, con 633 licencias cada una (menos una, con 348) y 5 empresas de bikesharing, con entre 470 y 741 licencia, esto es, un total de 6.040 licencias de motosharing y 2.850 de bicisharing, a las que habría que añadir las del servicio público de Bicing.

Volviendo a la ciudad de París, hasta hoy, no se han adoptado regulaciones específicas aplicables a los operadores de bikesharing y motosharing los cuales, en consecuencia, no están limitados en número, si bien en su día se adoptaron códigos de buenas prácticas a llevar a cabo por tales operadores¹⁷. No obstante, en relación con la concreta actividad de bikesharing, el Ayuntamiento de París recién ha aprobado una nueva regulación, que la somete a la obtención de un título para la ocupación del dominio público, de un año de duración, pero sin que de ello se derive la limitación del número de operadores ni la de número de vehículos disponibles por operador.

17 - Véase: <https://www.paris.fr/pages/velos-en-libre-service-pour-un-partage-de-l-espace-public-harmonieux-5286#les-scooters-en-free-floating>.

Otras ciudades que cuentan con servicios de motosharing operados por empresas privadas son, por ejemplo, Madrid y Valencia, con diversos operadores cada una, pero sin que los respectivos ayuntamientos, por el momento, hayan decidido intervenir y ordenar la actividad.

Desde una óptica de competencia, la limitación del ejercicio de la actividad en un mercado mediante un número limitado de operadores y/o licencias debería ser el último recurso ya que es el más restrictivo y perjudicial para el consumidor (precios más elevados y menor calidad e innovación). En este sentido, para gestionar el problema de la ocupación del dominio público existen, a priori, alternativas menos restrictivas de la actividad económica como pueden ser:

- Incrementar las zonas de aparcamiento de estos vehículos.
- Sancionar a los usuarios de los vehículos compartidos por no hacer un buen uso del espacio público.
- Diseñar una tasa de actividad o de uso del espacio público como la que ya se aplica en algunos casos.
- Primar la eficiencia en el uso del espacio público de los operadores (en este sentido, véase la recomendación anterior).

La idea fundamental es que tal limitación, a menudo aplicada por defecto, como solución general adaptable a todos los supuestos (a pesar que la realidad municipal sea muy diversa), no siempre se encuentra plenamente justificada en términos de regulación económica favorecedora de la competencia, por no respetar los principios de necesidad y proporcionalidad. En este sentido, como autoridad de competencia, reiteramos la importancia de un buen análisis de las alternativas existentes en términos de competencia. El objetivo no debe ser otro que aplicar medidas que permitan corregir las externalidades negativas, pero garantizando al máximo la actividad económica y la competencia en el mercado.

En resumen, es esencial que los entes locales realicen un análisis riguroso de la necesidad y la proporcionalidad de las medidas para considerar primero las medidas menos restrictivas de la actividad económica como las citadas¹⁸, pues se trata de medidas que permitirían a todos los operadores competir en igualdad de condiciones. En este análisis debe tenerse en cuenta el impacto sobre la ocupación del dominio público y también el impacto que la actividad del vehículo compartido puede tener sobre el uso del vehículo en propiedad (si hay transferencia de un grupo de usuarios a otro) y la potencial liberación del espacio público en este caso. Además, este análisis debe realizarse de manera periódica con la finalidad de establecer el nivel de proporcionalidad óptimo en cada momento.

18 - *Por ejemplo, incrementar las zonas de aparcamiento de estos vehículos, sancionar a los vehículos por no hacer un buen uso del espacio público o diseñar una tasa que permita al ayuntamiento destinar recursos a la gestión del espacio público.*

Para finalizar, hacer una breve mención a la posibilidad de recurrir a las llamadas pruebas piloto o *sandboxes* regulatorios. Esta herramienta podría resultar de gran utilidad para las administraciones locales, puesto que les permitiría, con carácter previo a la adopción de una regulación definitiva, analizar sobre el terreno las necesidades de movilidad compartida, la capacidad real de su espacio público o los mecanismos regulatorios más idóneos en su contexto particular y, de este modo, diseñar los mecanismos de colaboración público-privada (compartición de datos, etc.) más idóneos. A partir de esta experiencia muy probablemente la regulación definitivamente adoptada ganaría en eficiencia y efectividad.

Sin embargo, estas pruebas piloto podrían llegar a ser problemáticas en términos de competencia, puesto que el operador u operadores que participan en ellas se encuentran en una clara situación de ventaja competitiva respecto de los demás, por lo que es vital que las mismas se diseñen con el objetivo de minimizar dichos riesgos. A grandes rasgos, los entornos regulatorios controlados cuyo objetivo final debería ser la adopción de una regulación definitiva, deben ser acotados en el tiempo, en los que los operadores participantes hayan sido seleccionados en base a un procedimiento público, transparente y respetuoso con los principios de concurrencia y competencia y que, una vez adoptada una regulación definitiva de la actividad, no comporten el otorgamiento de privilegios a los participantes del *sandbox* regulatorio.

(iii)

MAXIMIZAR LA CONCURRENCIA EN LAS SITUACIONES DE LIMITACIÓN DE OPERADORES

Como hemos señalado, antes de optar por una regulación que limite el número de operadores es necesario un buen análisis del potencial grado de ocupación del dominio público para determinar cuándo y en qué medida es necesaria la intervención de la administración.

En cualquier caso, si del análisis efectuado se concluye que debe optarse por un sistema cerrado de licencias y operadores es necesario que este sistema maximice la concurrencia. En otras palabras, es necesario que tanto el procedimiento de selección como las concretas condiciones que se establezcan tengan el menor impacto posible en el nivel de competencia.

En estos supuestos de limitación de operadores y/o de licencias en base a la normativa reguladora del dominio público (el fundamento legal usado por la mayoría de ayuntamientos que han optado por regular la movilidad compartida en sus respectivos municipios), la asignación de las licencias o selección de operadores se efectúa mediante concurso o, en algunos supuestos, sorteo¹⁹. Desde una óptica de competencia, cabe destacar que el concurso es preferible al sorteo pues permite capturar, al menos, los beneficios de la llamada competencia por el mercado²⁰. Por ello, deberán establecerse criterios objetivos y transparentes que permitan la selección de aquellas ofertas más competitivas.

19 - Artículo 92 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas; artículo 77 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

20 - Como sucede en los supuestos de contratación pública, en el procedimiento de selección de los operadores la competencia POR EL mercado sustituiría la competencia EN el mercado: los distintos operadores interesados en resultar seleccionados rivalizarían entre ellos (en base a distintas ofertas en precios, calidades u otras características) en el procedimiento administrativo de selección.

Asimismo, desde una perspectiva de competencia, es imprescindible:

- Limitar al máximo el periodo de validez de estas licencias para garantizar que de forma periódica y recurrente se produzca dicha competencia por el mercado. En este sentido, los bajos costes a la entrada en el mercado deberían facilitar el establecimiento de plazos de tiempo relativamente cortos.
- Que las licencias no sean transferibles para evitar la creación de rentas monopolísticas o regulatorias.
- Que se establezcan obligaciones a los operadores que faciliten la transición de los usuarios de los operadores que salgan del mercado a los nuevos que entren. Por ejemplo, facilitando la portabilidad de los datos de los usuarios siempre previa validación de los mismos y de conformidad con la normativa de protección de datos (como hemos mencionado en la primera recomendación, la creación de un data space puede ayudar a ello).

Un modelo a valorar para el otorgamiento de las licencias para la actividad del sharing es el de la asignación del espectro radioeléctrico, aunque en este último caso se trate de concesiones de uso privativo del dominio público²¹ en lugar de un uso común especial como es el caso del sharing.

21- Véase, por ejemplo, orden ETD/534/2021, de 26 de mayo, por la que se aprueba el pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas para el otorgamiento por subasta de concesiones de uso privativo de dominio público radioeléctrico en la banda de 700 MHz y se convoca la correspondiente subasta.

De todas formas, la concesión de uso del espectro radioeléctrico tiene aspectos similares a las licencias de uso común especial del dominio público utilizadas en la movilidad compartida. Esto es, la necesidad por parte de la administración de gestionar el uso de un recurso público limitado maximizando el nivel de concurrencia por el mercado (durante el procedimiento de asignación de los títulos) y la competencia en el mercado una vez concedidas las autorizaciones (concesiones o licencias, según el caso).

Tradicionalmente, las concesiones de uso privativo del espectro radioeléctrico se realizan mediante subastas al alza en varios lotes en las que se adjudica el uso del espectro al mejor postor y con limitaciones en relación a los lotes o cantidad de espectro asignado a cada operador. Cabe mencionar, además, que dichas concesiones de espectro radioeléctrico están condicionadas a un uso eficiente y eficaz del mismo.

Más allá de consideraciones de tipo legal sobre si la regulación actual permitiría a los entes locales realizar una asignación parecida mediante subasta, el hecho de asignar licencias para la movilidad compartida al operador con una oferta más elevada significaría, por las características del mercado, que este sobrecoste repercutiese de forma directa en el precio del servicio. Sin embargo, una alternativa podría ser diseñar un sistema parecido con precios a la baja.

En definitiva, si la administración local opta por limitar el número de licencias y operadores en el mercado (opción que debe estar totalmente justificada a partir de un análisis riguroso de necesidad y proporcionalidad) es necesario diseñar un sistema de adjudicación de licencias que maximice la competencia en cada procedimiento de adjudicación. Además, en el supuesto que como consecuencia de un nuevo procedimiento de otorgamiento de licencias o selección de operadores haya sustitución de operadores, se deben considerar medidas que faciliten la transición de los usuarios de los operadores presentes en el mercado a los nuevos operadores.

(iv)

RESPETAR EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD COMPETITIVA CUANDO LA ADMINISTRACIÓN DECIDA PARTICIPAR EN EL MERCADO MEDIANTE UNA INICIATIVA ECONÓMICA

En algunos supuestos, cabría la posibilidad de que algunas administraciones locales optaran por actuar, como operadores públicos, en el mercado de la movilidad compartida. Podemos encontrarnos en supuestos en los que allá donde no llega la oferta privada (por ser esta insuficiente o directamente inexistente, supuestos muy excepcionales seguramente), los respectivos ayuntamientos se planteen la opción de prestar este servicio o actividad económica. Más cuando existe, como hemos señalado al inicio de este documento, en virtud de la nueva ley de cambio climático, una obligación clara de los municipios a partir de determinado tamaño de favorecer el desarrollo de este tipo de movilidad.

En este caso, más allá del cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación de régimen local, la administración pública local debe ser especialmente cuidadosa con el mantenimiento de la neutralidad competitiva, ya que se trata de una actividad o servicio que se presta en régimen de libre competencia con el sector privado (no estamos ante un servicio público esencial reservado) y, por lo tanto, pueden producirse situaciones que tengan la potencialidad de alterar las condiciones de competencia en el mercado. Hablamos, por ejemplo, de cuando una empresa pública establece una política de pérdidas continuadas, porque dispone de financiación pública u ofrece bienes y servicios por debajo del precio de coste, no compite en igualdad de condiciones con los operadores privados que, en caso extremo, pueden verse expulsados del mercado. En definitiva, la empresa pública debe actuar con los mismos criterios de inversión y rentabilidad que los operadores de mercado. Estos riesgos para la competencia se acrecientan cuando la administración que interviene en el mercado como operador económico público ostenta, además, la capacidad de regulación de dicho mercado en calidad de titular de potestades públicas de ordenación y control, como sucede en el caso de los servicios de movilidad compartida²².

²² - Sobre el principio de neutralidad competitiva véase: “Neutralidad competitiva: reglas de juego uniformes para las empresas públicas y las privadas”, OCDE, (2012), disponible aquí: <https://www.oecd.org/competition/competitive-neutrality-maintaining-a-level-playing-field-between-public-and-private-business.htm>
Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, (2015), disponible aquí: <https://www.oecd.org/daf/directrices-de-la-ocde-sobre-el-gobierno-corporativo-de-las-empresas-publicas-edicion-2015-9789264258167-es.htm> y “Recomendación del Consejo sobre neutralidad competitiva”, OCDE, (2021), disponible aquí: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462>

Por ello, las administraciones locales, además de analizar el impacto competitivo de su intervención en el mercado (análisis a realizar en todos los supuestos en los que los entes locales deciden prestar nuevos servicios públicos o ejercer el derecho de iniciativa pública en la actividad económica)²³, deben velar por que, en su rol de reguladoras de la actividad, el marco jurídico que establezcan garantice la igualdad de condiciones y la competencia leal en el mercado en el cual el operador público desarrolla su actividad. En otras palabras, no se debe privilegiar la posición de los operadores públicos de manera que estos obtengan ventajas competitivas de las que no dispongan el resto de operadores y las utilicen para captar o mantener clientes.

23 - *Sobre el impacto en el mercado de la iniciativa económica de los entes locales, véase Colomé Nin, A. y Grau Arnau, S. (2018). La (re)municipalización y demás decisiones de las administraciones locales sobre servicios. Anuario de la Competencia 2017, 49-83.*

Esta problemática fue brevemente puesta de manifiesto por la ACCO en relación con el servicio de Bicing en la ciudad de Barcelona²⁴:

24 - *Informe de regulación sobre la regulación municipal de los servicios de bikesharing y motosharing del Ayuntamiento de Barcelona, emitido por la Autoritat Catalana de la Competència (ACCO) en fecha 27 de marzo de 2019 (pp. 11 y 12).*

“Finalmente, para acabar con estas consideraciones generales, es necesario poner de manifiesto los riesgos que, en opinión de la ACCO, se derivan de esta actuación regulatoria para el mantenimiento de la neutralidad competitiva. Con la aprobación de la nueva regulación, el Ayuntamiento se convierte en regulador de un sector en el cual es, al mismo tiempo, operador económico, a través del servicio de Bicing, situación en la cual hay que ser especialmente cuidadoso: los nuevos operadores de servicios de sharing de bicicletas, regulados por la norma aprobada por el Ayuntamiento, son competencia directa del servicio de Bicing ofrecido por este. (...)

Sin entrar en detalle en el análisis del funcionamiento del servicio de Bicing ofrecido por el Ayuntamiento de Barcelona, ya que no es objeto de este documento, se plantean dudas de compatibilidad con el mencionado principio de neutralidad competitiva respecto de la financiación municipal del servicio de Bicing (que puede hacer sostenible un servicio que quizás no lo es) o la incidencia del mismo en algunos aspectos de la regulación municipal de las actividades de sharing. Por poner algunos ejemplos, para determinar el número de licencias para bikesharing

se tiene en cuenta el número de vehículos del Bicing existentes; por otra parte, esta actividad comporta una ocupación del espacio público, el cual queda vetado a la iniciativa privada de los servicios de sharing y que, al mismo tiempo, condiciona el número de licencias disponibles”.

(v)

LIMITAR LOS REQUISITOS PARA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD A AQUELLOS VINCULADOS A LA SEGURIDAD Y EL USO DEL ESPACIO PÚBLICO

Asimismo, cabe realizar una breve mención a uno de los aspectos que también preocupa a la administración local a la hora de afrontar la regulación de estos servicios, esto es, el relativo a los problemas de seguridad que este tipo de actividad puede ocasionar, tanto para los usuarios, que pueden no estar acostumbrados a utilizar este tipo de vehículos, como para los ciudadanos con los que conviven en el espacio público.

En cualquier caso, desde una óptica de competencia, no se considera justificado establecer requisitos o condiciones adicionales para este tipo de actividades a las ya fijadas, con carácter general, en las normas relativas a la circulación (por ejemplo, en las ordenanzas municipales de circulación de peatones y vehículos) para la misma tipología de vehículos, pero privados.

Así, por ejemplo, las normas relativas al estacionamiento deberían ser las mismas para una misma tipología de vehículo, con independencia de que su uso sea compartido y sujeto a explotación económica o privado. Asimismo, para vehículos de características similares, en cuanto a normas de circulación, como las bicicletas y los patinetes eléctricos, no parece justificado un trato diferencial. Habría pues que homogeneizar tanto las normas como, en el caso de que existan, las zonas de aparcamiento para vehículos equivalentes.

Vinculado con esta perspectiva de la seguridad encontramos la exigencia, prevista en algunas regulaciones, de contar con un seguro de responsabilidad civil. En ocasiones, tanto la legislación

como las propias ordenanzas municipales de circulación o de uso del espacio público (dependiendo del tipo vehículo de que se trate) ya prevén la obligación de contar con un seguro de este tipo para cualquier vehículo que circule, por lo que cabría plantearse la justificación de la necesidad de disponer de un seguro adicional cuando el riesgo a cubrir es el mismo que para los vehículos privados de la misma tipología. En cualquier caso, debe velarse para que los importes que se establezcan, para el caso en que se considere debidamente justificado establecer un seguro de responsabilidad específico y/o adicional, no sean desproporcionados.

(vi)

REGULAR DESDE UNA PERSPECTIVA DE TRANSPORTE INTERMODAL QUE CONTEMPLE TODAS LAS MODALIDADES DE TRANSPORTE COMPARTIDO, LA INTEGRACIÓN CON EL TRANSPORTE PÚBLICO Y LA COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA

Finalmente, las distintas modalidades de vehículos de movilidad compartida deben verse como complementarios entre ellas, dado que pueden ser utilizados por la mayoría de usuarios de manera indistinta y pueden ser ofrecidas diversas modalidades de transporte por los mismos operadores. Por ello, desde una óptica de competencia, no hay motivo razonable que justifique que en algunos casos se permita el desarrollo de algunas de esas modalidades, como es el caso del *bikesharing* y el *motosharing*, y en cambio se impida el desarrollo de otras actividades de características prácticamente idénticas, como es el caso de los patinetes eléctricos compartidos, los cuales se encuentran sometidos a prácticamente las mismas normas de uso y circulación que las bicicletas. Por esta razón, es recomendable una regulación desde una perspectiva intermodal del transporte en las ciudades que contemple los vehículos de movilidad compartida en su totalidad y, en la medida de lo posible, su integración con la red de transporte público. En este sentido, experiencias como la iniciada en 2016 entre Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya y eCooltra²⁵ o la anunciada más recientemente por Trenitalia con Helbiz, Bird y Cooltra²⁶ para integrar la tarificación u ofrecer descuentos en la última milla pueden servir como ejemplo. Evidentemente, desde la óptica de competencia,

25 - <https://www.consumocolaborativo.com/2016/09/06/fgc-y-cooltra-promueven-la-moto-electrica-compartida-en-barcelona/>

26 - https://www.trenitalia.com/it/offerte_e_servizi/completa-il-tuo-viaggio-con-i-nostri-partner.html

estas iniciativas no deberían ser exclusivas respecto a unos operadores, discriminando a otros que quisieran establecer colaboraciones similares.

Por otro lado, debería explorarse la necesidad de integrar los servicios de movilidad compartida en un mismo continuo urbano. Hablamos de grandes áreas urbanas, bajo la responsabilidad de diferentes administraciones locales. En estos entornos tiene sentido que la prestación de los servicios de movilidad compartida sea lo más homogénea posible de manera que los usuarios se puedan desplazar indistintamente por el área urbana continua. A la vez, agrupar distintas áreas urbanas contiguas debería permitir a los operadores explotar economías de escala y eficiencias propias de los efectos de red. Pero esto sólo será posible si existe una verdadera cooperación interadministrativa²⁷.



27 - En esta línea, el Área Metropolitana de Barcelona ha firmado convenios de colaboración y delegación de competencias municipales en el ámbito de la promoción de la movilidad compartida con distintos ayuntamientos, con el objetivo de establecer una regulación a nivel metropolitano de este tipo de actividad.

OCTUBRE DE 2021




Autoritat Catalana
de la Competència

Via Laietana, 60, planta 5 | 08003 Barcelona | Tel. 935 528 160

 <http://acco.gencat.cat>  autoritat.competencia@gencat.cat

 [@competencia](https://twitter.com/competencia)  [linkedin.com/company/acco2009](https://www.linkedin.com/company/acco2009)

 <https://www.youtube.com/channel/UCIxfUilGKGi-fSm565sKWnA>