



RECOMANACIONS
PER A LA **REGULACIÓ**
DE L'ACTIVITAT DE
VEHICLE COMPARTIT
DES D'UNA ÒPTICA
DE **COMPETÈNCIA**

Octubre de 2021
OB 58/2021

RECOMANACIONS PER A LA **REGULACIÓ** DE L'ACTIVITAT DE **VEHICLE COMPARTIT** DES D'UNA ÒPTICA DE **COMPETÈNCIA**

El fenomen de la mobilitat compartida, en les seves diferents modalitats (*motosharing, bikesharing, patinets compartits, etc.*) està comportant forts canvis en la mobilitat i gestió de l'espai urbà de les ciutats. Potenciar l'ús del vehicle compartit, amb l'objectiu de disminuir l'ús del vehicle privat, pot ajudar a descongestionar les nostres ciutats i a millorar la seva habitabilitat; alhora, obliga a repensar el sistema de transport públic, a habilitar infraestructures per facilitar el seu ús i a gestionar l'ús i l'ordenació de l'espai públic. Aquesta gestió és complexa i, sovint, no exempta de crítiques i riscos. Com succeeix en moltes altres activitats sorgides de l'anomenada 'economia digital' els reptes reguladors que es deriven d'aquesta nova modalitat d'activitat o servei s'aborden des de posicions divergents dels diferents actors implicats (administracions, operadors i ciutadans en general, no només els potencials usuaris d'aquests serveis), que necessàriament hauran de convergir per a una millor satisfacció de l'interès general.

Els potencials beneficis per a l'interès general de les diferents modalitats de mobilitat compartida són clars. D'una banda, en la seva gran majoria són vehicles elèctrics que contribueixen a una mobilitat més sostenible, disminuint la contaminació ambiental i acústica, en la mesura que permeten reduir l'ús del vehicle privat, majoritàriament de combustió i, per tant, més contaminant i sorollós. D'altra banda, afavoreix el dret a la mobilitat d'aquelles persones que no disposen de vehicle privat¹. Finalment, els vehicles de mobilitat compartida, ben gestionats, han de permetre millorar l'eficiència en l'ús del domini públic en comparació amb el vehicle privat.

¹ - En aquesta línia, en l'estudi elaborat pel RACC relatiu a l'ús dels vehicles compartits a Barcelona s'apuntava que, en tots els serveis compartits, un 73% dels usuaris dels mateixos no disposava de vehicle propi, sobretot per una qüestió econòmica (costos d'adquisició i manteniment) i de baix ús. Vegeu [nota de premsa publicada amb motiu de la presentació de l'estudi "Ús dels vehicles compartits a Barcelona"](#) (juny 2019).

Tanmateix, la introducció d'aquesta nova tipologia de transport, que s'ha vist afavorida pel desenvolupament i la generalització de la tecnologia, ha estat disruptiva i abrupta. Així, en algunes ciutats s'han produït casos que han contribuït a la sobreocupació de l'espai públic. A més, la falta de costum i regulació en l'ús de determinats vehicles -compartits o no-, per exemple, els patinets

elèctrics, ha comportat alguns problemes de seguretat per a usuaris i vianants. Finalment, l'èxit d'aquest tipus de mobilitat ha comportat per part dels ajuntaments la necessitat de desplegar infraestructures dedicades i dissenyar mecanismes per a l'intercanvi modal entre el transport públic i tots els sistemes de mobilitat compartida².

2 - *Vegeu, per exemple, la memòria tècnica justificativa d'atorgament de llicències d'ús comú especial de l'espai públic per a ciclomotors, motos i bicicletes compartides mecàniques i/o elèctriques, de febrer de 2019, elaborada per l'Ajuntament de Barcelona.*

Les administracions locals han de fer front als reptes que suposa aquesta nova mobilitat (especialment els relatius a l'ús i ocupació de l'espai públic)³ a través de les diferents eines, especialment reguladores, al seu abast. Fins ara, davant l'absència de legislació estatal

3 - *Adicionalment, com hem assenyalat, les administracions locals, sobretot en els grans entorns urbans, hauran d'afrontar els reptes derivats de la necessitat de desenvolupar infraestructures dedicades i dissenyar mecanismes per a l'intercanvi modal entre el transport públic i els sistemes de mobilitat compartida.*

o autonòmica sobre l'activitat, aquells ens locals que han optat per facilitar el desenvolupament del *sharing* en els seus municipis ho han fet a través de la regulació de l'espai o domini públic, mitjançant l'atorgament de llicències per al seu l'ús (via concurs o sorteig en els supòsits de limitació del nombre de llicències o operadors o via adjudicació a tots els operadors) subjectes al compliment de determinats requisits o condicions. Mitjançant aquesta via s'intenta regular la prestació de l'activitat o servei a nivell municipal i ens trobem davant de solucions molt disperses, fins i tot entre aquells municipis que han optat per impulsar aquesta nova modalitat de mobilitat. Menció a part mereixen aquells altres municipis que, fins i tot reunint les característiques idònies per al desenvolupament d'aquest tipus d'activitat, han optat per no permetre el seu desenvolupament.

Més enllà d'algunes experiències locals, amb millor o pitjor resultat en termes de competència, l'impuls d'aquest tipus de mobilitat constitueix una obligació per a les administracions locals a la que han de fer front mitjançant els diferents instruments que tenen al seu abast (per exemple, la regulació). La recent Llei 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica, és molt clara quan, al seu article 14 estableix l'obligació, per als municipis de més de 50.000 habitants⁴ i els territoris insulars, d'adoptar abans del 2023 plans de mobilitat urbana sostenible que introdueixin mesures de mitigació que permetin reduir les emissions derivades de la mobilitat "*incloent, almenys: (...) f) mesures d'impuls de la mobilitat elèctrica compartida*". S'imposa, doncs, una clara obligació positiva als municipis a partir de determinada mida d'afavorir el desenvolupament d'aquest tipus de mobilitat. Així mateix, caldrà estar atent a la futura llei de mobilitat sostenible i finançament del transport, anunciada pel

4 - *Aquesta obligació també afectaria als municipis de més de 20.000 habitants que superin els valors límits de contaminants.*

Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana, davant la possibilitat que contingui alguna novetat de caràcter regulador al respecte.

Tanmateix, sense necessitat d'entrar a valorar com les novetats legislatives poden incidir, d'una manera o una altra, en el desenvolupament de les diferents modalitats de mobilitat compartida, els ajuntaments ja disposen en l'actualitat d'eines legals per regular o intervenir administrativament aquestes activitats en els seus respectius àmbits territorials, les quals haurien de basar-se en els principis bàsics internacionalment acceptats per establir una regulació eficient i afavoridora de la competència: **(i) principi de necessitat i proporcionalitat (justificació de la restricció); (ii) principi de mínima distorsió (justificació dels instruments utilitzats); (iii) principi d'eficàcia; (iv) principi de transparència i (v) principi de predictibilitat⁵.**

5 - L'OCDE ha configurat i fet públic un joc d'eines per a la valoració de la competència conformat per 3 volums (Principis, Guia i Manual d'operacions): <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>

Així mateix, ja des de fa temps, les diferents autoritats de competència han elaborat les seves respectives guies sobre això: és el cas de la *Metodologia per avaluar l'impacte competitiu de les normes*, de l'Autoritat Catalana de la Competència (ACCO), o les *Recomendaciones a las Administraciones Públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia*, elaborada per la llavors Comisión Nacional de la Competencia (actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC).

És des d'aquesta perspectiva que a continuació s'ofereixen una sèrie de recomanacions relatives a la regulació dels serveis de mobilitat compartida l'objectiu de les quals és oferir pautes, de conformitat amb els principis de competència, que serveixin d'ajuda a les administracions locals a l'hora d'afrontar els reptes (o part d'ells) de caràcter regulador vinculats a l'activitat esmentada i especialment aquells derivats de l'ús i la gestió de l'espai públic. Es tracta d'un conjunt de recomanacions bàsiques i de caràcter general dirigides a les administracions locals per a l'establiment d'una regulació procompetitiva dels serveis de mobilitat compartida, aplicables en qualsevol de les seves modalitats (*motosharing, bikesharing* o *sharing* de patinets).

(i)

PROMOURE LA COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA EN L'ÚS DE LA TECNOLOGIA I LES DADES PER A UNA MILLOR GESTIÓ DE L'ESPAI PÚBLIC

Més enllà dels mecanismes clàssics de regulació, caldria explorar la possibilitat de fer ús de les facilitats que ens ofereix, en ple segle XXI, la tecnologia i l'ús de les dades i, en aquest sentit, dissenyar regulacions *smart* o adaptatives que siguin més eficients. Es tracta d'un mercat nou que, per les seves característiques, ens hauria de permetre explorar nous mecanismes de control de l'activitat.

El cert és que la tecnologia hauria de permetre, d'una banda, un millor compliment de les normes d'ús per part dels usuaris a través de les plataformes prestadores de serveis de mobilitat compartida. Per exemple, els operadors podrien col·laborar amb l'administració validant l'aptitud dels usuaris per a l'ús de determinats vehicles o facilitant les dades a l'administració per a l'aplicació del règim sancionador quan correspongui.

A més, l'administració local podria determinar de forma virtual les zones d'aparcament dels vehicles de mobilitat compartida per tal que els diferents operadors poguessin introduir-les en llurs aplicacions i obligar els usuaris a estacionar a les zones establertes. Aquestes zones podrien arribar a ser dinàmiques en funció de les necessitats de l'administració en cada moment (per exemple, per existir diferències de l'ús de l'espai públic entre dies festius i feiners). Així mateix, l'ús de dades d'ocupació en aquestes zones hauria de permetre també a l'administració redimensionar millor la necessitat i volum de les zones d'aparcament d'aquests vehicles i realitzar les inversions corresponents.

Al seu torn, semblaria també raonable que els ajuntaments poguessin utilitzar la tecnologia i les dades per regular, per exemple, l'activitat d'un operador en funció de l'eficiència en l'ús de l'espai públic dels seus vehicles. Entenent que un operador és eficient quan minimitza el temps que els vehicles es troben aturats ocupant l'espai públic sense que ningú els utilitzi, mitjançant una regulació adaptativa es podrien establir uns llindars d'eficiència a partir dels quals un operador podria ampliar la seva flota de vehicles (és a dir, ampliar el nombre de llicències). De la mateixa manera, es podrien establir uns llindars mínims d'eficiència per sota dels quals un operador podria veure's obligat a reduir la seva flota de vehicles (és a dir, perdre llicències). Un mecanisme

flexible d'aquest estil permetria un creixement orgànic i competitiu del mercat i garantir una bona gestió de l'espai públic. En altres paraules, permetre un creixement de l'activitat sempre que l'ús i gestió de l'espai públic sigui eficient. A més, el nivell d'eficiència dels operadors hauria de ser també un indicador per a les administracions públiques a l'hora de valorar el grau d'acceptació del servei per part dels usuaris i, per exemple, decidir sobre la necessitat d'ampliar les zones d'estacionament.

Una estratègia semblant a aquesta, basada en permetre l'entrada i creixement dels operadors partint de la seva eficiència, hauria de portar a un replantejament, per part de moltes administracions, sobre la necessitat d'establir un *numerus clausus* d'operadors o llicències en el sentit que aquesta mesura pot no ser sempre necessària.

D'altra banda, hem de tenir en compte que aquests tipus d'operadors basen el seu model de negoci en els efectes de xarxa. És a dir, el servei d'un operador serà millor per als seus usuaris en funció de quants vehicles tinguin a la seva disposició. Queda clar doncs que l'existència de molts operadors amb poques possibilitats de creixement (per la limitació de l'espai públic) podria ser un factor que limités els efectes de xarxa i, per tant, també el model de negoci d'aquests operadors. L'usuari que volgués gaudir plenament dels efectes de xarxa hauria d'instal·lar-se totes les aplicacions dels operadors al seu dispositiu mòbil i, per a un determinat trajecte, comparar-les per saber quin operador ofereix el vehicle més proper, al millor preu i de més qualitat. Una tasca no sempre fàcil i ràpida de realitzar.

Per tant, seria desitjable, d'una banda, una actuació de l'administració pública a fi d'incrementar l'espai públic apte per a l'ús del vehicle compartit i, d'altra banda, una plataforma (o més d'una) d'agregació de l'oferta que facilités a l'usuari final la comparació entre diferents opcions i escollir la que li semblés més adequada. Una plataforma d'aquest tipus permetria "socialitzar" o "compartir" els efectes de xarxa entre els operadors adherits i millorar el servei als seus usuaris.

Aquests tipus d'agregadors ja existeixen en altres mercats. Pensem, per exemple, en els cercadors d'ofertes d'assegurances o a les plataformes agregadores de l'oferta immobiliària. Ara bé, existeixen riscos per a la competència si aquestes eventuales plataformes homogeneïtzen l'oferta i faciliten que entre els operadors s'estableixin acords contraris a la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència. Si aquest fos el cas, les autoritats de competència haurien d'intervenir.

En el dia d'avui, ja hi ha al mercat diversos agregadors de l'oferta en l'àmbit del transport a les nostres ciutats, per exemple: Freenow, Wondo, RACC Trips, Urbj, Chi-pi, CityMapper, Free2Move, Smou o Madrid Mobility 360.

Respecte **Smou**⁶, aplicació promoguda per l'Ajuntament de Barcelona, posa a disposició de l'usuari informació i serveis de mobilitat per facilitar els desplaçaments. Mitjançant aquesta aplicació es gestionen diversos serveis d'iniciativa municipal (Bicing, ApparkB, Agilpark i EndollaBarcelona), però també ofereix informació sobre diverses modalitats de transport a la ciutat com, per exemple, sobre els operadors autoritzats a la ciutat a prestar els seus serveis de mobilitat compartida (bikesharing i motosharing).

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

Com a **Madrid Mobility 360**⁷, planificador de mobilitat sostenible dissenyat per l'Empresa Municipal de Transports de l'Ajuntament de Madrid, ofereix diferents serveis: des d'informació sobre l'ocupació dels autobusos urbans i pagament dels bitllets en aquest mitjà de transport, fins a un planificador de rutes que també inclou els operadors privats de mobilitat compartida sense base fixa, així com la gestió dels serveis BiciMAD i BiciMAD Go.

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

Indicar aquí simplement (ja que més endavant detallarem una mica més aquest aspecte) que aquesta col·laboració publicoprivada en l'ús de la tecnologia i les dades també hauria d'afavorir una gestió global i intermodal del transport a la ciutat⁸.

8 - Com detallem més endavant, la gestió intermodal esmentada hauria d'incorporar totes les modalitats de vehicle compartit, la seva integració amb el transport públic i, evidentment, també la gestió del vehicle privat.

En definitiva, la creació d'un entorn de dades o data space on l'administració i els operadors puguin compartir les dades de manera ordenada, estandarditzada i protocolitzada hauria de facilitar una gestió més eficient de l'espai públic, una millor coordinació de l'administració amb els operadors i, en definitiva, un millor servei per al ciutadà. La creació d'espais comuns de dades forma part de la *Data Strategy*⁹ de la Comissió Europea, qui ha publicat recentment una proposta de reglament per a la governança de les dades¹⁰. Existeixen també inicia-

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

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

tives privades o publicoprivades¹¹ com la *International Data Spaces Association* o l'*Open Mobility Foundation* que tenen com a objectiu estandarditzar els mecanismes per a la compartició de dades i els models d'arquitectura de dades i d'integració entre els entorns públic i privats¹².

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 ALTERNATIVES A LA LIMITACIÓ D'OPERADORS I/O LLICÈNCIES PARTINT D'UNA BONA ANÀLISI DE LA NECESSITAT I PROPORCIONALITAT. POSSIBILITAT D'ESTABLIR *SANDBOXES* REGULATÒRIES.

Malgrat les oportunitats que ens ofereix la tecnologia per regular aquesta activitat, la majoria de les administracions locals que han apostat pel desenvolupament de serveis de mobilitat compartida en els seus municipis, han optat per un model basat en la limitació dels operadors i/o de les llicències a atorgar. En aquest sentit, el fonament legal o títol jurídic generalment utilitzat pels ajuntaments a l'hora d'afrontar aquesta nova activitat ha estat el relatiu a la gestió del domini públic.

No obstant això, caldria valorar l'existència d'altres títols jurídic que podrien fonamentar la intervenció reguladora dels municipis en l'àmbit de la mobilitat compartida. Tanmateix, no ens correspon, com a autoritat de competència, pronunciar-nos sobre això. En qualsevol cas, les recomanacions efectuades són elaborades de manera prou general per tal que siguin plenament aplicables amb independència del fonament jurídic utilitzat per a la regulació de l'activitat.

La limitació de l'espai o domini públic disponible i la seva utilització intensiva és un dels motius que tradicionalment ha justificat la limitació d'autoritacions (enteses en sentit ampli com a règim d'intervenció administrativa) disponibles i fins i tot el nombre d'operadors. I és que l'absència de regulació en algunes ciutats (no necessàriament en totes) pot desembocar en una situació de sobreocupació de l'espai públic disponible, atès que es tracta d'una activitat en la que es combinen els costos d'entrada relativament baixos amb la necessitat dels operadors de maximitzar les eficiències introduïdes pels efectes de xarxa.

Per evitar aquests potencials problemes, molts ajuntaments s'han vist temptats de desenvolupar regulacions que limiten el nombre d'operadors i/o el nombre de vehicles o llicències per operador per a així garantir una determinada ocupació i ordenació de l'espai públic. Tanmateix, aquesta limitació no s'ha operat de manera totalment homogènia i, en un context com l'europeu, podem trobar-nos amb diferents aproximacions¹³.

13 - Per a una panoràmica general de la situació a Europa, vegeu l'*European Shared Mobility Index*, corresponent a juliol de 2021, elaborat per Flutcuo.

Analitzant el servei de patinet compartit, veiem que, a París, per exemple, després d'un període en què un gran nombre d'empreses (entre 12-15 segons diverses informacions) operaven lliurement per la ciutat, l'Ajuntament va optar per ordenar l'activitat limitant el nombre d'operadors autoritzats a prestar els serveis. En aquest sentit, es va establir un número màxim total de vehicles (15.000) i es va fixar en 3 el nombre d'operadors a seleccionar per l'Ajuntament, amb 5.000 vehicles cadascun.

Roma, fins i tot tenint limitat el nombre d'operadors (7) que presten el servei actualment, va optar per un model més flexible i permet als operadors adaptar el nombre de vehicles que presten el servei al creixement de la seva activitat. Inicialment se'ls assigna entre 750 i 1000 dispositius autoritzats, però poden sol·licitar-ne més sempre i quan es compleixin determinats requisits, amb un màxim de 1.500 per petició, fins a completar la quota màxima en total de dispositius establerta (16.000).

A Espanya, ciutats com Madrid, Màlaga, Sevilla o Saragossa també han autoritzat la prestació d'aquests serveis. Sevilla i Saragossa han optat per limitar el nombre d'operadors i s'ha establert un nombre màxim de llicències a atorgar (sigui una quota total de llicències i/o per operador)¹⁴. Madrid va autoritzar un total de 18 operadors (no estaven limitats en nombre), que es van repartir, mitjançant concurs, un total de 8.610 llicències¹⁵. Màlaga tampoc no limita

14 - Tant Sevilla com Saragossa van limitar a 2 el nombre d'operadors de patinet compartit autoritzats. En el cas de Sevilla, compta amb 1.000 llicències per operador; Saragossa, 850.

15 - A Madrid es va fixar una quota màxima de 10.000 llicències, repartides per districtes i barris.

el número d'operadors autoritzats, però sí que ha establert un màxim de 300 llicències per operador.

Es tracta de situacions en les quals, encara que els operadors i/o els vehicles siguin limitats en número, l'activitat està permesa, a diferència del que succeeix a Barcelona, on sí que es permet el bikesharing i el motosharing, però no, de moment, el patinet compartit.

Respecte a les modalitats de bikesharing i motosharing, l'Ajuntament de Barcelona va optar per limitar el nombre de llicències disponibles, però no el nombre d'operadors. Sense entrar en el detall del procediment seguit, per assignar les llicències es va dividir el total d'aquestes entre els operadors i atès que es van presentar bastants operadors al procediment (per exemple, de motosharing van resultar adjudicatari provisionalment un total de 21 operadors), el nombre de llicències assignat a cadascun va ser relativament baix¹⁶.

16 - Actualment, a Barcelona, operen 10 empreses de motosharing, amb 633 llicències cada una (menys una, amb 348) i 5 empreses de bikesharing, amb entre 470 i 741 llicència, això és, un total de 6.040 llicències de motosharing i 2.850 de bicisharing, a les quals caldria afegir les del servei públic de Bicing.

Tornant a la ciutat de París, fins avui, no s'han adoptat regulacions específiques aplicables als operadors de bikesharing i motosharing que, en conseqüència, no estan limitats en número, tot i que en el seu dia es van adoptar codis de bones pràctiques a posar en pràctica pels operadors¹⁷. No obstant això, en relació amb la concreta activitat de bikesharing, l'Ajuntament de París tot just ha aprovat una nova regulació, que la sotmet a l'obtenció d'un títol d'un any de durada per a l'ocupació del domini públic, però sense que d'això se'n derivi ni la limitació del nombre d'operadors ni la del nombre de vehicles disponibles per operador.

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

Altres ciutats que compten amb serveis de motosharing operats per empreses privades són, per exemple, Madrid i València, amb diversos operadors cadascuna, però sense que els respectius ajuntaments, de moment, hagin decidit intervenir i ordenar l'activitat.

Des d'una òptica de competència, la limitació de l'exercici de l'activitat en un mercat mitjançant un nombre limitat d'operadors i/o llicències hauria de ser l'últim recurs ja que és el més restrictiu i perjudicial per al consumidor (preus més elevats i menor qualitat i innovació). En aquest sentit, per gestionar el problema de l'ocupació del domini públic existeixen, a priori, alternatives menys restrictives de l'activitat econòmica com poden ser:

- Incrementar les zones d'aparcament d'aquests vehicles.
- Sancionar els usuaris dels vehicles compartits per no fer un bon ús de l'espai públic.
- Dissenyar una taxa d'activitat o d'ús de l'espai públic com la que ja s'aplica en alguns casos.
- Prioritzar l'eficiència en l'ús de l'espai públic dels operadors (en aquest sentit, vegeu la recomanació anterior).

La idea fonamental és que tal limitació, sovint aplicada per defecte, com a solució general adaptable a tots els supòsits (malgrat que la realitat municipal sigui molt diversa), no sempre es troba plenament justificada en termes de regulació econòmica afavoridora de la competència, per no respectar els principis de necessitat i proporcionalitat. En aquest sentit, com autoritat de competència, reiterem la importància d'una bona anàlisi de les alternatives existents en termes de competència. L'objectiu no ha de ser cap altre que aplicar mesures que permetin corregir les externalitats negatives, tot garantint al màxim l'activitat econòmica i la competència al mercat.

En resum, és essencial que els ens locals realitzin una anàlisi rigorosa de la necessitat i la proporcionalitat de les mesures per considerar primer les mesures menys restrictives de l'activitat econòmica com les esmentades¹⁸, atès que es tracta de mesures que permetrien a tots els operadors competir en igualtat de condicions. En aquesta anàlisi s'ha de tenir en compte l'impacte sobre l'ocupació del domini públic i també l'impacte que l'activitat del vehicle compartit pot tenir sobre l'ús del vehicle en propietat (si hi ha transferència d'un grup d'usuaris a un altre) i el potencial alliberament de l'espai públic en aquest cas. A més, aquesta anàlisi s'ha de realitzar de manera periòdica amb la finalitat d'establir el nivell de proporcionalitat òptim en cada moment.

18 - Per exemple, incrementar les zones d'aparcament d'aquests vehicles, sancionar als vehicles per no fer un bon ús de l'espai públic o dissenyar una taxa que permeti a l'ajuntament destinar recursos a la gestió de l'espai públic.

Per acabar, volem fer una breu menció a la possibilitat de recórrer a les anomenades proves pilot o *sandboxes* regulatòries. Aquesta eina podria resultar de gran utilitat per a les administracions locals,

ja que els permetria, amb caràcter previ a l'adopció d'una regulació definitiva, analitzar sobre el terreny les necessitats de mobilitat compartida, la capacitat real del seu espai públic o els mecanismes reguladors més idonis en el seu context particular i, d'aquesta manera, dissenyar els mecanismes de col·laboració publicoprivada (compartició de dades, etc.) més idonis. A partir d'aquesta experiència, molt probablement la regulació definitivament adoptada guanyaria en eficiència i efectivitat.

Tanmateix, no podem deixar de subratllar que aquestes proves pilot podrien arribar a ser problemàtiques en termes de competència ja que l'operador o operadors que hi participen es troben en una clara situació d'avantatge competitiu respecte dels altres, per la qual cosa és vital que les mateixes es dissenyin amb l'objectiu de minimitzar els riscos esmentats. A grans trets, els entorns regulatoris controlats l'objectiu final dels quals hauria de ser l'adopció d'una regulació definitiva, han d'estar delimitats en el temps, amb la selecció dels operadors participants partint d'un procediment públic, transparent i respectuós amb els principis de concurrència i competència i que, una vegada adoptada una regulació definitiva de l'activitat, no comportin l'atorgament de privilegis als participants de la *sandbox* regulatòria.

(iii)

MAXIMITZAR LA CONCURRÈNCIA EN LES SITUACIONS DE LIMITACIÓ D'OPERADORS

Com hem assenyalat, abans d'optar per una regulació que limiti el nombre d'operadors és necessària una bona anàlisi del grau potencial d'ocupació del domini públic per determinar quan i en quina mesura és necessària la intervenció de l'administració.

En qualsevol cas, si de l'anàlisi efectuada es conclou que s'ha d'optar per un sistema tancat de llicències i operadors és necessari que aquest sistema maximitzi la concurrència. En altres paraules, és necessari que tant el procediment de selecció com les condicions concretes que s'estableixin tinguin el menor impacte possible en el nivell de competència.

En aquests supòsits de limitació d'operadors i/o de llicències, partint de la normativa reguladora del domini públic (el fonament legal utilitzat per la majoria d'ajuntaments que han optat per

regular la mobilitat compartida en els respectius municipis), l'assignació de les llicències o selecció d'operadors s'efectua mitjançant concurs o, en alguns casos, sorteig¹⁹. Des d'una òptica de competència, es pot destacar que el concurs és preferible al sorteig ja que permet capturar, almenys, els beneficis de l'anomenada competència pel mercat²⁰. Per això, s'hauran d'establir criteris objectius i transparents que permetin la selecció d'aquelles ofertes més competitives.

19 - Article 92 Llei 33/2003, de 3 de novembre, de Patrimoni de les Administracions Públiques; article 77 del Reial Decret 1372/1986, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de Béns de les Entitats Locals.

20 - Com succeeix en els supòsits de contractació pública, en el procediment de selecció dels operadors la competència PEL mercat substituiria la competència Al mercat: els diferents operadors interessats en resultar seleccionats rivalitzarien entre ells (partint de diferents ofertes en preus, qualitats o altres característiques) en el procediment administratiu de selecció.

Així mateix, des d'una perspectiva de competència, és imprescindible:

- Limitar al màxim el període de validesa d'aquestes llicències per garantir que de forma periòdica i recurrent es produeixi la competència pel mercat esmentada. En aquest sentit, els baixos costos a l'entrada en el mercat haurien de facilitar l'establiment de terminis de temps relativament curts.
- Que les llicències no siguin transferibles per evitar la creació de rendes monopolistes o regulatòries.
- Que s'estableixin obligacions als operadors que facilitin la transició dels usuaris dels operadors que surtin del mercat als nous que entren. Per exemple, facilitant la portabilitat de les dades dels usuaris sempre amb la validació prèvia d'aquests i de conformitat amb la normativa de protecció de dades (com hem esmentat en la primera recomanació, la creació d'un *data space* pot ajudar a això).

Un model a valorar per a l'atorgament de les llicències per a l'activitat del sharing és el de l'assignació de l'espectre radioelèctric, encara que en aquest últim cas es tracti de concessions d'ús privatiu del domini públic²¹ en lloc d'un ús comú especial com és el cas del sharing.

21 - Vegeu, per exemple, ordre ETD/534/2021, de 26 de maig, per la qual s'aprova el plec de clàusules administratives particulars i de prescripcions tècniques per a l'atorgament per subhasta de concessions d'ús privatiu de domini públic radioelèctric a la banda de 700 MHz i es convoca la corresponent subhasta.

De tota manera, la concessió d'ús de l'espectre radioelèctric té aspectes similars a les llicències d'ús comú especial del domini públic utilitzades en la mobilitat

compartida. Això és, la necessitat per part de l'administració de gestionar l'ús d'un recurs públic limitat maximitzant el nivell de concurrència pel mercat (durant el procediment d'assignació dels títols) i la competència al mercat una vegada concedides les autoritzacions (concessions o llicències, segons el cas).

Tradicionalment, les concessions d'ús privatiu de l'espectre radioelèctric es realitzen mitjançant subhastes a l'alça a diversos lots en les que s'adjudica l'ús de l'espectre al millor postor i amb limitacions en relació amb els lots o quantitat d'espectre assignat a cada operador. Es pot esmentar, a més, que les concessions d'espectre radioelèctric estan condicionades a un ús eficient i eficaç del mateix.

Més enllà de consideracions de tipus legal sobre si la regulació actual permetria als ens locals realitzar una assignació semblant mitjançant subhasta, el fet d'assignar llicències per a la mobilitat compartida a l'operador amb una oferta més elevada significaria, per les característiques del mercat, que aquest sobrecost repercutís de forma directa en el preu del servei. Tanmateix, una alternativa podria ser dissenyar un sistema semblant amb preus a la baixa.

En definitiva, si l'administració local opta per limitar el nombre de llicències i operadors al mercat (opció que ha d'estar totalment justificada a partir d'una anàlisi rigorosa de necessitat i proporcionalitat) és necessari dissenyar un sistema d'adjudicació de llicències que maximitzi la competència en cada procediment d'adjudicació. A més, en el supòsit que com a conseqüència d'un nou procediment d'atorgament de llicències o selecció d'operadors hi hagi substitució d'operadors, s'han de considerar mesures que facilitin la transició dels usuaris dels operadors presents en el mercat als nous operadors.

(iv)

RESPECTAR EL PRINCIPI DE NEUTRALITAT COMPETITIVA QUAN L'ADMINISTRACIÓ DECIDEIXI PARTICIPAR EN EL MERCAT MITJANÇANT UNA INICIATIVA ECONÒMICA.

En alguns supòsits, podria ser que algunes administracions locals optessin per actuar, com a operadors públics, en el mercat de la mobilitat compartida. Podem trobar-nos en supòsits en els quals allà on no arriba l'oferta privada (per ser aquesta insuficient o directament inexistent, supòsits molt excepcionals segurament), els respectius ajuntaments es plantegin l'opció de prestar aquest servei o activitat econòmica. Més quan existeix, com hem assenyalat a l'inici d'aquest document, en virtut de la nova llei de canvi climàtic, una obligació clara dels municipis a partir de determinada mida d'afavorir el desenvolupament d'aquest tipus de mobilitat.

En aquest cas, més enllà del compliment dels requisits establerts en la legislació de règim local, l'administració pública local ha de ser especialment curosa amb el manteniment de la neutralitat competitiva, ja que es tracta d'una activitat o servei que es presta en règim de lliure competència amb el sector privat (no estem davant d'un servei públic essencial reservat) i, per tant, poden produir-se situacions que tinguin la potencialitat d'alterar les condicions de competència al mercat. Parlem, per exemple, de quan una empresa pública estableix una política de pèrdues continuades, perquè disposa de finançament públic o ofereix béns i serveis per sota del preu de cost, no competeix en igualtat de condicions amb els operadors privats que, en cas extrem, poden veure's expulsats del mercat. En definitiva, l'empresa pública ha d'actuar amb els mateixos criteris d'inversió i rendibilitat que els operadors de mercat. Aquests riscos per a la competència augmenten quan l'administració que intervé en el mercat com a operador econòmic públic ostenta, a més, la capacitat de regulació del mercat esmentat en qualitat de titular de potestats públiques d'ordenació i control, com succeeix en el cas dels serveis de mobilitat compartida²².

²² - Sobre el principi de neutralitat competitiva vegeu: "Neutralitat competitiva: regles de joc uniformes per a les empreses públiques i les privades", OCDE, (2012), disponible aquí: <https://www.oecd.org/competition/competitive-neutrality-maintaining-a-level-playing-field-between-public-and-private-business.htm>
Directrius de l'OCDE sobre el Govern Corporatiu de les Empreses Públiques, (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> i "Recomanació del Consell sobre neutralitat competitiva", OCDE, (2021), disponible aquí: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462>

Per això, les administracions locals, a més d'analitzar l'impacte competitiu de la seva intervenció en el mercat (anàlisi a realitzar en tots els supòsits en els quals els ens locals decideixen prestar nous serveis públics o exercir el dret d'iniciativa pública en l'activitat econòmica)²³, han de vetllar per tal que, en el seu rol de reguladores de l'activitat, el marc jurídic que estableixin garanteixi la igualtat de condicions i la competència lleial en el mercat en el qual l'operador públic desenvolupa la seva activitat. En altres paraules, no s'ha de privilegiar la posició dels operadors públics de manera que aquests obtinguin avantatges competitius dels que no disposin la resta d'operadors i els utilitzin per captar o mantenir clients.

23 - *Sobre l'impacte al mercat de la iniciativa econòmica dels ens locals, vegeu Colomé Nin, A. i Grau Arnau, S. (2018). La (re)municipalització i altres decisions de les administracions locals sobre serveis. Anuari de la Competència 2017, 49-83.*

Aquesta problemàtica va ser breument posada de manifest per l'ACCO en relació amb el servei de Bicing a la ciutat de Barcelona²⁴:

24 - *Informe de regulació núm. 37/2018, sobre la regulació municipal dels serveis de bikesharing i motosharing de l'Ajuntament de Barcelona, emes per l'Autoritat Catalana de la Competència (ACCO) en data 27 de març de 2019 (pp. 11 i 12).*

“Finalment, per acabar amb aquestes consideracions generals és necessari posar de manifest els riscos que, segons l'opinió de l'ACCO, es deriven d'aquesta actuació regulatòria per al manteniment de la neutralitat competitiva. Amb l'aprovació de la nova regulació, l'Ajuntament es converteix en regulador d'un sector en el qual és, alhora, operador econòmic, a través del servei de Bicing, situació en la qual cal ser especialment curós: els nous operadors de serveis de sharing de bicicletes, regulats per la norma aprovada per l'Ajuntament, són competència directa del servei de Bicing ofert per aquest. (...)

Sense entrar en detall de l'anàlisi del funcionament del servei de Bicing ofert per l'Ajuntament de Barcelona, ja que no és objecte d'aquest document, es plantejen dubtes de compatibilitat amb el principi esmentat de neutralitat competitiva respecte del finançament municipal del servei de Bicing (que pot fer sostenible un servei que potser no ho és) o la incidència del mateix en alguns aspectes de la regulació municipal de les activitats de sharing. Per posar alguns exemples, per determinar el nombre de llicències per a bikesharing es té en compte el nombre

de vehicles del Bicing existents; d'altra banda, aquesta activitat comporta una ocupació de l'espai públic, que queda vetat a la iniciativa privada dels serveis de sharing i que, alhora, condiciona el nombre de llicències disponibles.”

(v)

LIMITAR ELS REQUISITS PER A L'EXERCICI DE L'ACTIVITAT A AQUELLS VINCULATS A LA SEGURETAT I L'ÚS DE L'ESPAI PÚBLIC

Així mateix, es pot realitzar una breu menció a un dels aspectes que també preocupa l'administració local a l'hora d'afrontar la regulació d'aquests serveis, és a dir, el relatiu als problemes de seguretat que aquest tipus d'activitat pot ocasionar, tant per als usuaris, que poden no estar acostumats a utilitzar aquest tipus de vehicles, com per als ciutadans amb qui conviu en l'espai públic.

En qualsevol cas, des d'una òptica de competència, no es considera justificat establir requisits o condicions addicionals per a aquest tipus d'activitats a les ja fixades, amb caràcter general, en les normes relatives a la circulació (per exemple, les ordenances municipals de circulació de vianants i vehicles) per a la mateixa tipologia de vehicles, però privats.

Així, per exemple, les normes relatives a l'estacionament haurien de ser les mateixes per a una mateixa tipologia de vehicle, amb independència que el seu ús sigui compartit i subjecte a explotació econòmica o sigui privat. Així mateix, per a vehicles de característiques similars, quant a normes de circulació, com les bicicletes i els patinets elèctrics, no sembla justificat un tracte diferencial. Caldria, doncs, homogeneïtzar tant les normes com, en el cas que existeixin, les zones d'aparcament per a vehicles equivalents.

Vinculada a aquesta perspectiva de la seguretat trobem l'exigència, prevista en algunes regulacions, de disposar d'una assegurança de responsabilitat civil. En ocasions, tant la legislació com les mateixes ordenances municipals de circulació o d'ús de l'espai públic (depenent del tipus ve-

hicle de què es tracti) ja preveuen l'obligació de comptar amb una assegurança d'aquest tipus per a qualsevol vehicle que circuli, motiu pel qual és dubtosa la justificació de la necessitat de disposar d'una assegurança addicional, atès que el risc a cobrir és el mateix que per als vehicles privats de la mateixa tipologia. En qualsevol cas, s'ha de vetllar perquè els imports que s'estableixin, en cas que es consideri degudament justificat establir una assegurança de responsabilitat específica i/o addicional, no siguin desproporcionats.

(vi)

REGULAR DES D'UNA PERSPECTIVA DE TRANSPORT INTERMODAL QUE CONTEMPLI TOTES LES MODALITATS DE TRANSPORT COMPARTIT, LA INTEGRACIÓ AMB EL TRANSPORT PÚBLIC I LA COOPERACIÓ INTERADMINISTRATIVA

Finalment, les diferents modalitats de vehicles de mobilitat compartida s'han de veure com a complementàries, ja que poden ser utilitzades per la majoria d'usuaris de manera indiferent i es poden oferir diverses modalitats de transport per part dels mateixos operadors. Per aquest motiu, des d'una òptica de competència, no hi ha motiu raonable que justifiqui que en alguns casos es permeti el desenvolupament d'algunes d'aquestes modalitats, com és el cas del *bikesharing* i el *motosharing*, i, en canvi, s'impedeixi el desenvolupament d'altres activitats de característiques pràcticament idèntiques, com és el cas dels patinets elèctrics compartits, els quals es troben sotmesos a pràcticament les mateixes normes d'ús i circulació que les bicicletes. Per aquesta raó, és recomanable una regulació des d'una perspectiva intermodal del transport a les ciutats que contempli els vehicles de mobilitat compartida en la seva totalitat i, en la mesura possible, la seva integració amb la xarxa de transport públic. En aquest sentit, experiències com la iniciada el 2016 entre Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya i eCooltra²⁵ o l'anunciada més recentment per Trenitalia amb Helbiz, Bird i Cooltra²⁶ per integrar la tarifació o oferir descomptes en l'última milla poden servir com a exemple. Evidentment, des de l'òptica de competència, aquestes iniciatives no haurien de ser exclusives respecte a uns operadors, discriminant-ne altres que volguessin establir col·laboracions similars.

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

D'altra banda, caldria explorar la necessitat d'integrar els serveis de mobilitat compartida en un mateix continu urbà. Parlem de grans àrees urbanes, sota la responsabilitat de diferents administracions locals. En aquests entorns té sentit que la prestació dels serveis de mobilitat compartida sigui el més homogènia possible de manera que els usuaris es puguin desplaçar indistintament per l'àrea urbana contínua. Alhora, agrupar diferents àrees urbanes contínues hauria de permetre als operadors explotar economies d'escala i eficiències pròpies dels efectes de xarxa. Però això només serà possible si existeix una veritable cooperació interadministrativa²⁷.



27 - En aquesta línia, l'Àrea Metropolitana de Barcelona ha firmat amb diferents ajuntaments convenis de col·laboració i delegació de competències municipals en l'àmbit de la promoció de la mobilitat compartida, amb l'objectiu d'establir una regulació a nivell metropolità d'aquest tipus d'activitat.

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>