

Observaciones de ACCIONA sobre movilidad compartida y competencia

1 Beneficios de la movilidad compartida

La movilidad compartida es un catalizador del proceso de electrificación de la movilidad que deben acometer las administraciones locales, ya que pone a disposición de la ciudadanía una alternativa de movilidad 100% eléctrica que además ayuda a reducir la demanda de vehículos privados de combustión, descongestiona los entornos urbanos y libera espacio para los peatones. Comporta así un **nutrido catálogo de externalidades positivas**.

La **electrificación de la movilidad es una de las principales**: la movilidad compartida es esencialmente eléctrica, lo que lleva aparejada una sustancial e inmediata reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a la movilidad, y la seguridad de una descarbonización futura rápida y completa, al ritmo que lo haga la matriz eléctrica española. Ello es especialmente importante en el ámbito del transporte, al ser uno de los ámbitos más difíciles de descarbonizar. Este efecto puede reforzarse exigiendo garantías de origen a los operadores, que aseguren desde ya un origen renovable de la electricidad utilizada. No menos importante, el despliegue de la movilidad compartida eléctrica permite una **reducción de ruidos y de la emisión de partículas**.

Los formatos compartidos también **refuerzan el derecho a la movilidad**, ofreciendo un formato distinto que permite el acceso a la movilidad privada a las capas sociales que no pueden permitirse adquirir y mantener un vehículo en propiedad, ni pagar servicios de transporte discrecional. También potencia la red de transporte público en una perspectiva intermodal: permitiendo el acceso de los residentes en el extrarradio a las estaciones periféricas de la red de transporte, y complementándola con la posibilidad de un trayecto final corto “estación a puerta”, cuando hacer ese último desplazamiento en transporte público sea poco práctico.

A esto se une la mayor eficiencia (**tasa de uso más elevada de los vehículos compartidos respecto a los de titularidad privada**), que también tiene asociados importantes efectos externos de signo positivo. En lo referido al medio ambiente, porque permite prestar los mismos servicios de movilidad con un menor número de vehículos, lo que evita los impactos medioambientales y climáticos asociados a la fabricación. En lo relativo a la ocupación de suelo, la eficiencia se refleja en el mayor tiempo de circulación de los vehículos compartidos, asegurando un máximo número de servicios de movilidad por metro cuadrado de suelo público ocupado.

Asimismo, la movilidad compartida puede obviar la necesidad de vehículo privado, permitiendo al ciudadano soluciones de movilidad que giren sobre el transporte público y los vehículos compartidos. Al hacerlo, **permite electrificar la movilidad evitando las cuantiosas subvenciones asociadas al despliegue del vehículo eléctrico privado**: la movilidad compartida no requiere

subvenciones significativas, sólo una regulación razonable que permita su normal desenvolvimiento.

Al soslayar potencialmente la necesidad de vehículo privado, la **movilidad compartida** genera una externalidad adicional: permite variabilizar todos los costes de la movilidad individual, evitando la utilización del vehículo privado con el único fin de amortizar sus elevados costes fijos. Así, hace por comparación más atractivo el transporte público. Por tanto, la introducción de una nueva forma de movilidad personal **puede reducir paradójicamente la utilización de la movilidad personal en general y favorecer la del transporte público**, disminuyendo los costes de congestión -un ejemplo más de la simbiosis entre transporte público y movilidad compartida. En la medida en que el usuario tuviese necesidad imperiosa de fórmulas de movilidad personal y utilizase efectivamente movilidad compartida, esta sería en cualquier caso más limpia y menos ruidosa que la privada tradicional, como ya se había indicado.

La renuncia al coche privado, en los términos citados en los dos párrafos precedentes, sólo puede producirse en la medida en que exista un marco regulatorio razonable y con una mínima estabilidad en el tiempo para la movilidad compartida. Por buena que pueda ser la red de transporte público, sin opciones asequibles y complementarias de movilidad personal no privada, la tendencia del usuario será “protegerse” mediante la tenencia en propiedad de un vehículo que en el futuro previsible continuará siendo mayoritariamente de combustión.

Las ventajas asociadas a la movilidad compartida se presentan con especial claridad en el caso de las motos, donde concurren todas las externalidades citadas, con una ocupación limitada de espacio público e impacto reducido en la congestión urbana. Aportando a la vez la fiabilidad y seguridad propia de los vehículos matriculados.

Estos **beneficios** asociados a la movilidad compartida no proceden de una visión voluntarista del sector, sino que son **aceptados de manera bastante unánime desde el mundo académico por los expertos en la materia**. Baste citar aquí, sintetizando esa visión favorable, la Estrategia española de Movilidad Sostenible, recientemente publicada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (pg 19):

“Las soluciones de movilidad compartida, en sus distintas modalidades, constituyen un mecanismo recomendable para reducir el consumo de energía, las externalidades negativas (contaminación, ruido, emisión de gases de efecto invernadero, etc.) y la congestión en los entornos urbanos y metropolitanos, en la medida en que persiguen aumentar la ocupación de los vehículos contribuyendo, de esta manera, a reducir el número de vehículos privados en las ciudades. Asimismo, favorecen la intermodalidad, al permitir nuevas pautas de movilidad que dan solución al viaje en su conjunto. Además, la utilización de vehículos de cero y bajas emisiones en los servicios de carsharing hace más sostenible esta solución y permite su uso en zonas de bajas emisiones, escenarios de alta contaminación, etc. Aunque el carsharing no aumenta necesariamente la ocupación de los vehículos, sí disminuye la tenencia en propiedad de un vehículo particular y, por tanto, la ocupación de espacio. Además, el carsharing se utiliza realmente si se necesita, al contrario que un propietario de un coche que lo puede usar en cualquier momento (y se suele usar más para amortizarlo).”

Siendo importante este amplio conjunto de externalidades, no deben despreciarse tampoco los **beneficios internalizados por el consumidor y reflejados en su disposición al pago**. La movilidad compartida es una fórmula que complementa otros modos de transporte y genera utilidad para el consumidor al ampliar su gama de opciones. En el caso particular del usuario que desee hacer un desplazamiento “puerta a puerta” y no disponga de vehículo propio, el vehículo compartido es con diferencia la opción más económica. Como en otros sectores, **es deseable que la Administración ofrezca cauces para que esta actividad mutuamente beneficiosa pueda desarrollarse con normalidad y fluidez**, generando dinamismo económico y utilidad para el consumidor.

En función de todo lo anterior, y particularmente del gran número de externalidades positivas presentes, **la regulación municipal debe tener una orientación habilitante y no limitadora**.

2 Respuesta regulatoria de los ayuntamientos

2.1 Libre prestación de servicios como criterio general

La respuesta regulatoria por parte de los ayuntamientos debe enmarcarse en primer lugar en el **principio de libre prestación de servicios**. La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que incorpora al ordenamiento jurídico nacional la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior¹, establece como régimen general el de la libertad de acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio en todo el territorio español y regula como excepcionales los supuestos que permiten imponer restricciones a estas actividades, principios que desarrolla la Ley 20/2013, General de Unidad de Mercado. Ambas normas constituyen el principal referente, cuya traducción efectiva debería ser la **prestación de servicios sin limitación, acogida a determinadas condiciones, aceptadas mediante declaración responsable**.

La **ocupación de espacio público es una preocupación legítima, pero** teniendo en cuenta que cada vehículo compartido muy probablemente desplaza más de un vehículo privado, esa preocupación **parece no requerir respuesta regulatoria de signo restrictivo, y en cualquier caso no de carácter preventivo**. Máxime cuando existe un interés común entre Administración y operadores en que los vehículos tengan la máxima rotación posible, y las experiencias en ciudades menos restrictivas no se han visto acompañadas de una oferta excesiva de vehículos (ver más adelante). Por otra parte, hay servicios comparables (reparto, mensajería) con ocupación de espacio similar que no son objeto de regulación alguna, siendo deseable una mínima coherencia en este ámbito.

Por último, **la regulación restrictiva basada en las malas prácticas de aparcamiento o circulación por parte de los usuarios de movilidad compartida carece completamente de justificación**. En primer lugar, porque no suele ir acompañada de datos sobre una mayor propensión al incumplimiento por parte de los usuarios de movilidad compartida, que sería

¹ La Directiva establece una serie de obligaciones en términos de simplificación administrativa y de prohibición de todo tipo de autorizaciones y procedimientos que resulten innecesarios, discriminatorios o desproporcionados

condición necesaria para siquiera tomar en consideración el argumento. Sobre todo, porque es intrínsecamente contraria a los principios de la Ley 20/2013, de Garantía de Unidad de Mercado, artículo 5.2: al existir formas mucho menos distorsionantes de preservar esa parcela de interés público (asegurar cobro efectivo de multas etc), debe recurrirse a ellas antes de restringir la actividad.

2.2 Contraindicaciones del sistema de licencias

Compartimos por tanto con el documento de ACCO la necesidad de **evitar la limitación de licencias y/o operadores**. Nuestra **legislación sobre prestación de servicios somete a este tipo de limitaciones a un umbral de aceptabilidad extraordinariamente exigente**, y lo hace con muy buenos motivos: se trata de un instrumento que en esencia sustituye los mecanismos de mercado que regulan la entrada y salida de operadores por una decisión discrecional de la autoridad, sin que –en el sector de movilidad compartida- se aprecie un interés público que lo justifique.

La cantidad de vehículos compartidos en circulación no debería ser limitada por decreto sino determinada por el mercado, máxime dadas sus externalidades positivas arriba reseñadas. Asimismo, los intereses de los operadores (por lo menos, los de cierta entidad y vocación de permanencia) están alineados en buena medida –como ya se ha dicho- con el interés público en este caso: ningún operador serio tiene interés en multiplicar la oferta de vehículos indiscriminadamente.

Permitir que el mercado regule la entrada y salida llevará además a que, con el paso del tiempo, la oferta se ajuste automáticamente al crecimiento de la demanda; la alternativa es una oferta rígida sólo modificable por decisión municipal, un procedimiento poco ágil y sujeto a inercias administrativas, con dos consecuencias probables: el deterioro del estándar de servicio (más demanda e igual oferta supone menor disponibilidad de vehículos), y la generación de intereses contrarios a la expansión de la oferta, y consiguientes presiones para evitarla. Los precedentes existentes en otros sectores de transporte urbano certifican la verosimilitud de estos temores.

La fórmula más apropiada es, como se decía, la **libre prestación de servicio con unas garantías exigibles, medibles y auditables (a través de la tecnología) por la administración a los operadores**. Estas pueden cubrir aspectos como la compartición de datos, medidas de seguridad de los vehículos y las instalaciones, capacidades de resolución de incidencias y otra serie de buenas prácticas como la carga de baterías con energías renovables.

Esta fórmula permitiría que los operadores mejor preparados para hacer frente a dichas garantías sean los que desplieguen el servicio, regulando en función de la demanda el número de vehículos en el mercado. Algo que en absoluto favorece un despliegue indiscriminado de vehículos, como refleja el ejemplo de Madrid, un municipio sin sistema de licencias cuyo número de operadores y motos compartidas ha fluctuado en línea con las fuerzas del mercado: esta ciudad, con una población notablemente mayor que la de Barcelona, tiene hoy un número de

motos inferior al autorizado por Barcelona², que sí tiene *numerus clausus*. Número que, si la demanda continúa aumentando, crecerá además por sí solo en Madrid, sin requerir decisión administrativa.

Si a pesar de lo anterior se decidiese optar por un régimen de licencias, este entendemos que debería ajustarse en cualquier caso a los siguientes criterios:

- Acceso a las licencias a través de concurso
- Número de licencias por operador suficiente para que la actividad sea económicamente viable
- Establecimiento de un periodo de licencia lo suficientemente largo como para amortizar la inversión inicial (nunca plazos inferiores a los 3 años). En algunos casos (operadores-fabricantes) no solo hay que amortizar los vehículos sino también la I+D asociada a su diseño
- Licencias no transferibles
- Evitar las subastas, ya que ponen el precio por delante de otros valores diferenciales en materia de tecnología, sostenibilidad o seguridad.

2.3 Necesidad de flexibilidad regulatoria para un sector incipiente

El régimen regulatorio debe considerar también que se trata de una **actividad incipiente**, sujeta además a una seria discontinuidad por la reducción de desplazamientos durante la pandemia, y que todavía tiene que arraigar plenamente. **Carece de sentido someter a una actividad novedosa y con externalidades netamente positivas, a reglas extraordinariamente estrictas**, que pueden impedir dar la medida de la capacidad de los vehículos compartidos para mejorar la movilidad en nuestro país. Lo anterior también recomienda no someter a tasas estas actividades, por lo menos en los primeros años.

2.4 Necesidad de cooperación interadministrativa

- a. Intermunicipal: ámbito de actuación de los operadores

Es importante, asimismo, que **la capacidad de actuar de los operadores se proyecte sobre el ámbito geográfico relevante para los ciudadanos**. En las grandes urbes, esto requiere una **operativa que abarque toda el área metropolitana**, y por tanto distintos términos municipales. Debe buscarse y favorecerse regulatoriamente la colaboración entre los distintos ayuntamientos, para permitir la actuación de los operadores en ese ámbito supramunicipal. Esto es indispensable en general para que la movilidad compartida despliegue todo su catálogo de beneficios, pero muy particularmente para que pueda contribuir a la intermodalidad,

² European shared mobility index julio 2021, pg 10

engranándose adecuadamente con la red de transporte público, que –al menos en las grandes urbes- tiene asimismo carácter supramunicipal.

b. Entre distintos niveles administrativos

Por otra parte, la **movilidad compartida concita (en función de sus externalidades) interés público en distintos niveles administrativos**. Hay un evidente interés climático en promoverla, que atañe básicamente a la Administración Central; como se refleja en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, y su mandato [artículo 14.3.f)] de promoción de la movilidad eléctrica compartida. Y existe paralelamente en torno a la movilidad compartida un núcleo de interés público (descongestión de espacio público, reducción de emisiones de partículas, potenciación del transporte público) de ámbito básicamente municipal.

La **adecuada gestión de estas diferentes dimensiones de interés público exige una coordinación cercana entre la Administración central y la local**, que hoy día tiene muy pocos cauces institucionales. Esto propicia que muchos ayuntamientos estén regulando este servicio a la defensiva, como si se tratase de simples negocios de alcance estrictamente privado que ocupan suelo público (e.g. quioscos o soportes publicitarios) y no de una pieza clave para la viabilidad de las políticas de movilidad sostenible. Ignorando el amplio catálogo de externalidades ya citadas, que en muchos casos se proyectan más allá del ámbito municipal.

Una forma de actuar que no sólo no constituye buena práctica en materia de políticas públicas, sino que contradice los preceptos legales que rigen la actuación pública en España (artículo 4 Ley 20/2013: las Administraciones Públicas actuarán *“ponderando en el ejercicio de competencias propias la totalidad de intereses públicos implicados y el respeto a la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos y a la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional”*).

El objetivo último debería ser que la regulación (esencialmente municipal) refleje adecuadamente el interés público que la movilidad compartida tiene para el país, no sólo en ese ámbito local sino también en el nacional. Quizá la Conferencia Sectorial de Mejora Regulatoria y Clima de Negocios prevista en el Anteproyecto de Ley de Creación y Crecimiento de Empresas pueda ser una vía para conseguirlo, en la medida en que incorpore algún foro de coordinación Administración Central-Administración local. O el Grupo de Trabajo con CCAA y CCLL previsto por MITMA en su Estrategia de Movilidad Sostenible. En cualquier caso, es necesario que el mandato del artículo 14.3.f) tenga una traducción tangible, institucional y también normativa o cuasi-normativa tipo *soft law* (ver apartado 4).

3 Cooperación público-privada

3.1 Transparencia y obligaciones del operador

Las administraciones públicas deben tener acceso a información sobre las operaciones de los operadores para conocer el funcionamiento del servicio y poder regular de manera eficiente. Esto ayudaría a conocer las dificultades intrínsecas al desarrollo de la actividad, así como posibles áreas en las que se podría exigir una mejora de los servicios ofrecidos:

- por el ente público (por ej. dónde son necesarios espacios para estacionamientos para este tipo de vehículos y para sistemas de recarga de vehículos y baterías), y
- por los operadores, no solo en cuanto a calidad del servicio prestado, sino también en el área medioambiental, seguridad, respeto de las normas de movilidad preexistentes o su coexistencia con la ciudadanía u otros de servicios de transporte.

Nos parece **apropiada la definición de “espacios de datos” compartidos, en un espíritu de colaboración entre el operador y el municipio para la mejor consecución de los objetivos pretendidos.** Esta fórmula es también apta para la medición de resultados, pero esta última debe considerar asimismo otros factores cuantitativos y cualitativos como el carácter incipiente de la actividad, los elementos externos que inciden sobre la movilidad (actividad económica, meteorología) y la influencia de las decisiones tomadas por la autoridad municipal en el ámbito de la movilidad compartida (áreas de aparcamiento) y en otros (red de transporte público).

3.2 Intermodalidad

De cara a facilitar una transición desde el vehículo privado hacia otras alternativas de movilidad más sostenibles, es **necesaria la coordinación de los servicios de movilidad compartida y los de transporte público.**

La **relación entre ambas alternativas de movilidad no ha de ser de competencia sino simbiótica** y existe espacio para el desarrollo de las potenciales sinergias entre ambos servicios como, por ejemplo: integración de aplicaciones con billetes en plataformas compartidas; zonas de intercambio modal próximas a paradas de transporte público o intercambiadores, desarrollo de campañas conjuntas...

Sobre la capacidad de la movilidad compartida de contribuir a este objetivo, baste citar una vez más la Estrategia de Movilidad Sostenible MITMA (pg 36):

“En el segmento de los viajeros, la intermodalidad, igual que la multimodalidad, es también elemento clave en la apuesta por las soluciones de movilidad que mejoren la experiencia del usuario y la eficiencia del sistema de transporte. Solo así, el transporte público, pieza clave sobre la que el MITMA quiere vertebrar la movilidad en España, en el ámbito interurbano y en el urbano, junto con los nuevos servicios de movilidad que lo complementan (movilidad compartida y micromovilidad y movilidad activa), se puede convertir en una auténtica alternativa al vehículo privado. “

En efecto, la red de transporte público sumada a la movilidad activa nunca van a tener capacidad suficiente para cubrir todas las necesidades de movilidad –siempre va a haber un segmento (menor pero significativo) de demanda de movilidad personal pasiva. Cubrirlas sistemáticamente con servicios de transporte discrecional (taxi o VTC) está fuera del alcance de buena parte de la población. Así, en la medida en que la movilidad puramente privada sea más cara y complicada (como es deseable), y no haya alternativas de movilidad personal como la compartida, el resultado será la creciente insatisfacción de los ciudadanos –que soportarían el mayor coste asociado a la movilidad privada sin tener alternativas razonables para evitarlo mediante otras alternativas de movilidad personal. Y, en último término, la creciente resistencia a las políticas de movilidad sostenible.

4 Conveniencia de adoptar una Ordenanza Tipo para los municipios que decidan regular la actividad

Al ser un servicio novedoso y sin precedentes, los Ayuntamientos no disponen de una referencia común regulatoria, un punto focal basado en las mejores prácticas. Como consecuencia, se da una elevada dispersión en los criterios actuales dependiendo de cada ciudad, en cuanto a medidas y procedimientos³. Esta situación no favorece la buena regulación, y crea problemas para que los operadores (casi todos de ámbito nacional) puedan alcanzar la escala suficiente.

La elaboración de una ordenanza tipo facilitaría a los Ayuntamientos una herramienta para establecer criterios tanto de puesta en marcha como de seguimiento de la prestación del servicio. También induciría una cierta convergencia regulatoria entre diferentes municipios, lo que redundaría en beneficio del usuario final y de los prestadores de servicios.

La propia CNMC ya ha señalado que la elaboración de ordenanzas tipo puede contribuir a la unidad de mercado, por ejemplo en el reciente informe⁴ sobre el Anteproyecto de Ley de Creación y Crecimiento de Empresas en el que manifiesta:

“En otro orden de cosas, de forma más particular, se valoran positivamente ciertas medidas incluidas en el APL, entre las que destacan:

▪ *La posibilidad de instar a la nueva Conferencia Sectorial de Mejora Regulatoria y Clima de Negocios para elaborar una ordenanza tipo para el ejercicio de actividades comerciales minoristas y prestación de servicios, así como la adopción, en coordinación con otras Conferencias Sectoriales, de ordenanzas tipo en otras actividades económicas, dentro de la evaluación permanente y periódica del marco regulatorio vigente.”*

El sector ya ha elaborado una propuesta de Ordenanza Tipo⁵, que podría servir como “input” en este proceso, junto con las conclusiones de la CNMC sobre el proceso de consulta que ahora se pone en marcha.

5 Conveniencia de los bancos de prueba o sandbox regulatorios

Por último, deben promoverse los proyectos piloto regulatorios. Esta es una fórmula flexible y adecuada para obtener conclusiones que puedan inspirar la actividad regulatoria ordinaria.

³ Ejemplos de la heterogeneidad aparecen en el informe de la ACCO: completa ausencia de regulación/ libre prestación del servicio en algunas ciudades (Madrid) vs sujeción a licencias con numerus clausus (Barcelona).

⁴ https://www.cnmc.es/sites/default/files/3714145_15.pdf

⁵ https://www.camara.es/sites/default/files/publicaciones/2_argumentario_movilidad_electrica_compartida_buenas_practicas_movilidad_compartida_ordenanza_tipo_.pdf