

Consulta Pública Sobre Movilidad Urbana Compartida (Municipios y Competencia – CNMC) OBSERVACIONES CEOE

Que se formulan, a partir de los trabajos promovidos en el **Consejo del Transporte y la Logística** y la **Comisión de Concesiones e Infraestructuras de CEOE**, en relación con la consulta pública abierta por la CNMC en el seno del proyecto «Municipios y Competencia», y tomando en consideración el documento de trabajo elaborado por la Autoridad Catalana de Competencia (ACCO).

I. Precisiones conceptuales ¿Movilidad urbana compartida o micro-movilidad?

1. El documento de trabajo publicado indica una serie de recomendaciones para regular servicios de movilidad urbana compartida, pero de su contenido se desprende que realmente aborda la regulación de los llamados servicios de micro-movilidad compartida (motosharing, bikesharing, patinetes compartidos, etc.) y no lo hace de manera exhaustiva pues existen otros modos de movilidad urbana compartida que no se tienen en cuenta en el texto (alquiler de vehículos con o sin conductor, taxi, VTC, rent-a-car, carsharing, vanpooling). Es importante la aclaración puesto que son modalidades con potencial reconocido para contribuir a un mejor entorno urbano y con vocación de complementar y potenciar al transporte público (autobús, metro, tranvía, cercanías, etc.) que sigue siendo prioritario por su eficacia al trasladar a un gran número de personas.
2. En cualquier caso, es necesario dotar al ciudadano de las herramientas que le permitan realizar un uso sostenible y combinado de su vehículo particular con el resto de los elementos de movilidad de uso público.

II. Externalidades positivas de la Movilidad Compartida.

3. Los vehículos compartidos facilitan el acceso a la movilidad privada a los ciudadanos con menor nivel de renta, que no pueden permitirse el gasto en la

compra y mantenimiento de un vehículo propio. Sin perjuicio de la necesaria promoción del transporte público colectivo para la descongestión de las ciudades, siempre va a subsistir un núcleo de movilidad privada necesaria. Las soluciones compartidas aseguran que esta sea una opción accesible a un amplio grupo de ciudadanos.

4. Adicionalmente, la movilidad compartida presenta un nutrido catálogo de externalidades positivas que justifican que el enfoque regulatorio sea habilitante y no limitativo. Ventajas fundamentales:

- Responde a las necesidades del ciudadano, mejorando su calidad de vida y facilitando el uso de vehículos incluso a quienes no disponen de uno propio.
- Facilita el despliegue de la movilidad eléctrica, contribuyendo a la lucha contra el cambio climático, al incidir sobre el principal sector emisor de gases de efecto invernadero (GEI). La electrificación¹ asegura un impacto inmediato en las emisiones GEI ante la sustitución de movilidad ordinaria por movilidad compartida, y garantiza la reducción a cero de esas emisiones conforme el mix eléctrico progrese hacia el 100% de energías renovables. Puede favorecerse en mayor medida exigiendo garantías que aseguren el origen renovable de la electricidad a los proveedores de servicios de movilidad compartida. También reduce la contaminación atmosférica y acústica. . Aun no siendo 100% eléctrica, la movilidad compartida conlleva una serie de beneficios pues implica un mejor aprovechamiento de los recursos y la reducción del número de vehículos privados.
- Puede potenciar la red de transporte público en un enfoque multimodal, fomentando su capilaridad (desplazamientos a las estaciones periféricas de la red). También puede ser un complemento de la red de transporte público, permitiendo complementar el uso de esa red con desplazamientos cortos entre estaciones que no estén bien comunicadas entre sí.
- Permite un mejor aprovechamiento del vehículo. Las ventajas de los vehículos compartidos por varios usuarios frente al vehículo propio es la optimización

¹ La referencia a la electrificación debe entenderse como específica para esta modalidad concreta de movilidad urbana, sin relegación o exclusión de otras tecnologías alternativas. Desde CEOE se apuesta sin reservas por el principio de neutralidad tecnológica para la descarbonización de la economía, ya sea la electrificación, los biocombustibles, el hidrógeno o el gas, por citar algunas de las opciones a considerar (en función de los requerimientos técnicos de cada modo de transporte).

del tiempo de uso efectivo. Esto supone reducir la huella ambiental y climática asociada no sólo al uso sino también a la fabricación de vehículos –con un menor stock de vehículos pueden prestarse los mismos servicios de movilidad privada, al utilizarse el activo con mayor intensidad. Por el mismo motivo, puede reducir las ayudas públicas necesarias para conseguir una determinada expansión de la movilidad compartida.

- En la misma línea de razonamiento, se reducen las necesidades de espacio público. Los vehículos de movilidad compartida pueden prestar una gran cantidad de servicios de movilidad con una mínima ocupación de lugares de dominio público. Son vehículos que circulan mucho y están relativamente poco tiempo parados –una solución más eficiente.
- Con una política razonable de aparcamientos para movilidad compartida, puede favorecer además una reducción del tráfico de agitación.

5. Dentro de este catálogo de externalidades, se aprecia que algunas (potenciación transporte público, liberación espacio, reducción ruidos y partículas) son de ámbito municipal mientras que otras (descarbonización y externalidades asociadas) son de ámbito nacional. Esto hace necesario que exista un diálogo entre Administraciones que asegure que el interés nacional en el rápido despliegue de la movilidad compartida se refleja en las políticas municipales (que tenderán a reflejar solamente sus ventajas de ámbito municipal).

III. Marco regulador, concurrencia y eliminación de barreras.

6. El sector del transporte se enfrenta a una nueva realidad, especialmente marcada por la evolución tecnológica, la exigencia de menor impacto medioambiental por parte del pasajero/ciudadano y por la aparición de competidores que, hasta el momento, nunca lo habían sido. Por ello, estamos ante una oportunidad para abordar cuestiones derivadas de esa economía digital y sostenible y de los nuevos modelos en el transporte, fijando un marco regulador estable y beneficioso para todos, definiendo sus características, contorno, así como las obligaciones a las que quedarían sujetos los agentes prestadores. Es fundamental contar con un marco regulatorio estable, que otorgue seguridad jurídica y que sea lo suficientemente flexible para permitir que se adopten rápidamente en España innovaciones tecnológicas y de transporte.

7. Con ello se crearía un marco normativo justo y equitativo en el que todos los actores -ya sean públicos o privados- que operan trasladando a las personas, actuasen bajo los mismos derechos, obligaciones, garantías y oportunidades (Mismos servicios, mismas reglas). Al respecto, también se deberían considerar cambios regulatorios para permitir que las autorizaciones de transporte público discrecional de viajeros por carretera -que habilitan para la realización de transporte público en vehículos de más de nueve plazas incluido el conductor- puedan cubrir vehículos inferiores para atender rutas o servicios con reducido número de viajeros a transportar (por ejemplo, en zonas rurales).
8. La introducción de una competencia regulada entre operadores privados también permite conseguir servicios de transporte más atractivos, innovadores y baratos. Siguiendo el ejemplo del artículo 41 de la Ley de orientación de la Movilidad de Francia (Ley nº 2019-1428), la regulación de los servicios de micro-movilidad urbana compartida permite que las autoridades competentes decidan si apuestan por la competencia regulada o competencia por el mercado y realizan un control de la oferta de acuerdo con sus propios criterios (sociales, ambientales, etc.).
9. En base al principio de subsidiariedad (que también debe ser tenido en cuenta para regular o intervenir administrativamente), las autoridades municipales deben tener esa amplia capacidad para intervenir en la organización de servicios de transporte que sean lo más cercanos posible a las necesidades y preferencias de los usuarios que pueden resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales y para asegurar también un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios.
10. Por otra parte, al ser un servicio novedoso y sin precedentes, los Ayuntamientos actúan de forma heterogénea (y en algunos casos discrecional); no disponen de una referencia común regulatoria. Como consecuencia, se da una elevada dispersión en los criterios actuales dependiendo de cada ciudad, en cuanto a medidas y procedimientos. Como consecuencia, a pesar de la buena percepción general asociada al servicio de movilidad compartida, esta situación genera incertidumbre tanto para los operadores que prestan o quieren prestar servicios, como para la ciudadanía (no sabe lo que se va a encontrar), lo que obstaculiza el desarrollo en nuevas ciudades.

11. Por ello, la elaboración de una ordenanza tipo contribuiría a facilitar a los Ayuntamientos una herramienta que les permita establecer criterios tanto en la puesta en marcha del servicio como en el seguimiento de la prestación del mismo, así como aumentar homogeneidad 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. Así, lo ha señalado, por ejemplo, en el reciente informe sobre el Anteproyecto de Ley Crea y Crece 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.”

12. Todo lo anterior no quiere decir que deban incrementarse las barreras de acceso al mercado de la movilidad compartida, sobre todo en ciertas modalidades.
13. La imposición de licencias para el ejercicio de la actividad de prestación de servicios de movilidad compartida sostenible (alquiler de vehículos de uso compartido) puede colisionar con la normativa nacional y comunitaria:
 - someter el acceso o ejercicio de una actividad a la obtención de una licencia (especialmente si el número está restringido cuantitativamente), no encaja con la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior (la "Directiva de Servicios"). La Directiva de Servicios impide, por norma, adoptar regulaciones que, como ocurre con el sistema de licencias, sujetan una actividad a autorización y limitan el número de prestadores de servicios.
 - La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, 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

14. En suma, la sujeción de esta actividad a licencia encuentra trabas legales y puede limitar la competencia en el sector. Cuestión distinta es la posibilidad de establecer requisitos para el ejercicio de la actividad, lo cual sí tiene lógica y amparo legal, a través de otros mecanismos de intervención administrativa menos restrictivos para gestionar la ocupación del espacio público de forma eficiente y responsable, y más acordes con el principio de proporcionalidad, como la declaración responsable. Nos referimos, en todo caso, a aquellas actividades específicas de movilidad urbana compartida siempre que no supongan una intrusión (desleal) en otras actividades reguladas del transporte de viajeros.

IV. Colaboración público-privada.

15. Es necesario buscar una gobernanza adecuada y un marco normativo que permita actuar de forma objetiva, transparente y no discriminatoria para permitir a las Administraciones Públicas y a las empresas de transporte aprovechar el potencial de recogida y uso de datos que, una vez analizados, permitan ofertar servicios más adecuados a las necesidades de los viajeros, al tiempo que habilite el estudio de las tendencias dentro del sector.
16. La coordinación entre los operadores y los reguladores es necesaria para el despliegue efectivo de la movilidad compartida. 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. Y 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.

V. Política fiscal más adecuada.

17. Para facilitar el despegue de los servicios de movilidad compartida, al menos transitoriamente no se debería sujetar la actividad a tasas o gravámenes que desincentiven las iniciativas privadas en este ámbito. Los actuales márgenes, propios del sector de movilidad, podrían verse reducidos debido a las tasas hasta el punto de que la prestación de servicio dejase de ser viable. También debe tenerse en cuenta que se trata de un sector relativamente nuevo y castigado por

la pandemia; es razonable permitir que arraigue para comprobar qué aportación puede contribuir a una movilidad urbana fluida y sostenible.

18. El establecimiento de tasas por vehículo atendiendo al aprovechamiento especial del dominio público tiene asimismo un encaje legal cuestionable: no se aplica ni al uso privado de vehículos ni a otras actividades análogas: servicios de mensajería o entrega a domicilio.

VI. Intermodalidad e interacción con el transporte público

19. En las grandes urbes españolas, el ámbito de despliegue natural de la movilidad compartida abarca toda el área de influencia metropolitana, tocando distintos municipios. Debe buscarse y favorecerse regulatoriamente la colaboración entre los distintos municipios, para permitir la actuación de los operadores en ese ámbito supramunicipal.
20. 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, engranándose adecuadamente con la red de transporte público.
21. Pues el transporte público es la columna vertebral de la movilidad sostenible. Tan es así que las recomendaciones del documento de trabajo apuestan por que todas las modalidades de vehículos de movilidad compartida se vean como complementarios y su regulación se haga desde una perspectiva intermodal y se contemple su integración con la red de transporte público. Existen estudios que afirman que los servicios de micro-movilidad impulsan el uso del transporte público en las ciudades y es importante que la regulación que se haga vaya enfocada en este sentido puesto que los servicios de transporte público son la columna vertebral de la movilidad sostenible y son necesarios para el acceso de las personas a los servicios públicos esenciales y de proximidad, así como para cubrir necesidades de la vida cotidiana.²

² <https://www.citylab.com/transportation/2019/04/innisfil-transit-ride-hailing-bus-public-transportation-uber/588154/>

22. 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.

23. La relación entre servicios de movilidad compartida y servicios de transporte público no ha de ser de competencia sino simbiótica, existiendo espacio para el desarrollo de las potenciales sinergias entre ambos servicios como, por ejemplo: integración de aplicaciones con billetes en plataformas compartidas; sistemas de coordinación y sincronización de los diferentes modos de transporte; zonas de intercambio modal próximas a paradas de transporte público o intercambiadores, desarrollo de campañas conjunta.

Madrid, a 22 de Diciembre de 2021