

**Informe**  
**de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de**  
**España<sup>1</sup> con motivo del trámite de consulta pública sobre la**  
**MOVILIDAD URBANA COMPARTIDA**

Diciembre de 2021

## **1. Introducción**

A iniciativa de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), se ha abierto trámite de consulta pública sobre movilidad urbana compartida.

Los municipios regulan e intervienen sobre actividades muy cercanas al día a día de los ciudadanos, como el abastecimiento de agua, la gestión de residuos, el deporte, el comercio, las ferias y los mercados, las infraestructuras viarias, el transporte colectivo, el tráfico, las redes de telecomunicaciones o los servicios funerarios.

Estas actuaciones municipales tienen un impacto especialmente relevante sobre la competencia en los mercados de ámbito local.

Un área cada vez más trascendente en el día a día de las ciudades es el de la movilidad urbana. La regulación nacional y supranacional relativa al control de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y calidad del aire está facilitando la proliferación de nuevos modos de movilidad urbana más sostenibles.

En concreto, la movilidad urbana compartida, en sus distintas modalidades (*carsharing*, *motosharing*, *bikesharing*, patinetes compartidos) está comportando notables cambios en la movilidad y gestión del espacio urbano de los municipios y presenta importantes retos regulatorios para las administraciones.

---

<sup>1</sup> Este documento recoge la posición de la Cámara de Comercio de España a la consulta pública sobre la movilidad urbana compartida, y se ha conformado a partir de las aportaciones de diferentes empresas y agentes implicados. El documento trata de recoger el mayor consenso posible en sus diferentes observaciones, sin que ello necesariamente implique que sea la opinión unánime de todas y cada una de las empresas y agentes participantes en su elaboración.

Relacionado con este tema, la Autoridad Catalana de Competencia (ACCO) ha elaborado un documento de trabajo en el que se describen los principales retos para la competencia que tiene la intervención municipal en esta actividad y se formulan una serie de propuestas de mejora. Se trata del documento que sirve de base para el presente trámite de consulta pública.

## **2. Valoración global**

**La Cámara de Comercio de España valora positivamente la orientación y propuestas recogidas en el documento de la ACCO.** En él se ofrecen una serie de recomendaciones relativas a la regulación de los servicios de movilidad compartida y se ofrecen pautas, conformes con los principios de competencia, que sirvan de ayuda a las administraciones locales a la hora de afrontar los retos 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.

El documento objeto de análisis en el presente trámite pone de manifiesto en su apartado introductorio la existencia de beneficios potenciales asociados a las distintas modalidades de movilidad compartida. No obstante, también se señala cómo la introducción de esta nueva tipología de transporte ha sido disruptiva y abrupta, viéndose favorecida por el desarrollo y la generalización de la tecnología. Debido a ello, en algunas ciudades se han producido casos que han contribuido a la sobreocupación del espacio público. Además, la falta de hábito y regulación en el uso de determinados vehículos, por ejemplo los patinetes eléctricos, ha comportado algunos problemas de seguridad para usuarios y peatones.

Todo ello está obligando a las administraciones locales a hacer frente a los retos que supone esta nueva movilidad a través de las distintas herramientas que tienen a su alcance, especialmente las regulatorias.

En ese sentido, la visión de la Cámara de Comercio de España sobre la regulación coincide con la orientación del documento de la ACCO, en el sentido de que cualquier

tipo de regulación, incluyendo la relacionada con la movilidad compartida, debería basarse en los principios básicos internacionalmente aceptados para establecer una regulación eficiente y favorecedora de la competencia y el interés general.

Adicionalmente a esta valoración global, la Cámara de Comercio de España aporta determinadas observaciones específicas en el siguiente apartado, las cuales se enmarcan dentro de la función consultiva que la Ley Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio de España (Ley 4/2014 de 1 de abril) encomienda explícitamente a la Cámara de Comercio de España.

### **3. Observaciones generales sobre movilidad urbana compartida**

Como complemento a la valoración general sobre el documento de la ACCO, a continuación, se exponen una serie de valoraciones y comentarios relativos a la movilidad urbana compartida:

- **La movilidad compartida favorece el derecho a la movilidad y genera externalidades positivas.** En concreto, 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 para la descongestión de las ciudades, siempre va a subsistir un núcleo de movilidad privada necesaria. Las soluciones compartidas aseguran que ésta sea una opción accesible a un amplio grupo de ciudadanos.

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

- 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 GEI. La electrificación asegura un impacto inmediato en las emisiones GEI

ante la sustitución de movilidad ordinaria por movilidad compartida (si se produjera un movimiento de ese tipo, claro está; se proporcionan más detalles al final de este apartado), y garantiza la reducción a cero de esas emisiones conforme el mix eléctrico progrese hacia el 100% de energías renovables. Este impacto positivo puede favorecerse en mayor medida si se ampliaran las garantías aportadas por los proveedores de servicios de movilidad compartida acerca del origen renovable de la electricidad. También reduce la contaminación atmosférica y acústica.

- 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 se asocian a la optimización del tiempo de uso efectivo (especialmente en un sistema *free floating*). 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 (compra de vehículos eléctricos) para conseguir una determinada expansión de la movilidad eléctrica.
- En la misma línea de razonamiento, se reducen las necesidades de espacio público. Los vehículos de movilidad compartida pueden prestar diversos servicios de movilidad con una mínima ocupación de lugares de dominio público. Son vehículos que circulan con frecuencia 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 (tráfico de vehículos en busca de estacionamiento).

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

Poniendo el foco en las externalidades positivas relacionadas con la mejora de la calidad del aire y reducción de GEI, sería recomendable profundizar en el estudio de los efectos derivados de la implantación de este tipo de movilidad. En ese sentido, resultaría muy útil llevar a cabo un seguimiento para conocer si la movilidad compartida evita que usuarios con vehículo propio lo utilicen al disponer de esta alternativa, mejorando de esta manera la calidad del aire de las ciudades y reduciendo las emisiones de GEI, o, por el contrario, los principales usuarios de las herramientas que ofrece este tipo de movilidad son aquéllos que venían utilizando el transporte público habitualmente. En ese caso se estaría produciendo un simple trasvase de usuarios desde el transporte público a la movilidad compartida, lo que podría suponer un beneficio limitado sobre la calidad del aire y las emisiones de GEI.

- **Conveniencia de eliminar barreras a la libre prestación de servicios de movilidad compartida.** En ese sentido, la Cámara coincide plenamente con las observaciones planteadas en el documento de la ACCO. La limitación del ejercicio de la actividad en un mercado mediante un número acotado de operadores y/o licencias debería ser el último recurso al ser el sistema más restrictivo y perjudicial para el consumidor.

Además, la imposición de licencias para el ejercicio de la actividad de prestación de servicios de movilidad compartida sostenible podría colisionar con la normativa nacional y comunitaria. En concreto, sujetar el acceso o ejercicio de una actividad a la obtención de una licencia (especialmente si el número está restringido cuantitativamente), podría no encajar con la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior (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.

Además, 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.

En suma, la sujeción a licencia de la actividad de la movilidad compartida podría encontrar trabas legales, además de limitar la competencia en el sector.

La alternativa podría ser la posibilidad de establecer requisitos para el ejercicio de la actividad, lo cual sí encontraría su lógica y amparo legal. Para ello, existen otros medios menos restrictivos que la limitación del número de operadores y/o licencias para gestionar la ocupación del espacio público de forma eficiente, y más acordes con el principio de proporcionalidad, como la declaración responsable<sup>2</sup>, que también permite llevar un control de la actividad por parte de la Administración competente.

En este sentido, es importante que antes de otorgar permiso a una empresa para que preste sus servicios en una ciudad, la Administración competente constate la sostenibilidad operativa, medioambiental y financiera de las empresas operadoras, con base en unos criterios objetivos que, entre otros, valoren la solvencia económica de la empresa, su profesionalidad en otras áreas de negocio o su experiencia en otros municipios, con el objetivo de velar porque el servicio prestado sea el mejor para la ciudad y el ciudadano. Es decir, si una empresa cumple con esos requisitos mínimos, ratificados con la declaración responsable, no debería haber otras trabas para su participación en el mercado de la movilidad compartida.

---

<sup>2</sup> La declaración responsable se diferencia de la autorización o licencia previa en que el control administrativo se produce tras su presentación, es decir con carácter posterior al inicio de la actividad. Con este sistema tiene cabida el establecimiento de requisitos para el titular de la actividad, de cuyo cumplimiento se responsabiliza durante toda la vigencia de la misma, y un procedimiento de comprobación ulterior, por la necesidad de mantener un control sobre la actividad para la protección de los derechos de los destinatarios de los servicios que se prestan.

Del mismo modo, 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 y que pudieran reducir los márgenes propios del sector de movilidad, e incluso situarlos en un punto en el que la prestación de servicio dejase de ser rentable. También debe tenerse en cuenta que se trata de un sector relativamente nuevo y castigado por la pandemia. Es, por tanto, razonable permitir que arraigue para comprobar en qué medida puede contribuir a una movilidad urbana fluida y sostenible generando, a su vez, un retorno empresarial suficiente que incentive la inversión y el empleo.

El establecimiento de tasas por vehículo atendiendo al aprovechamiento especial del dominio público tiene asimismo un encaje legal cuestionable, ya que no se aplica ni al uso privado de vehículos ni a otras actividades que también ocupan espacio público temporalmente (servicios de mensajería o de entrega a domicilio, por ejemplo).

- **Es necesaria la coordinación entre los operadores y el regulador para el despliegue efectivo de la movilidad compartida.** Tal y como se establece en el primer apartado del documento de la ACCO, la cooperación público-privada resulta necesaria para la gestión de la información. Se requiere un uso de los datos que permita una gestión eficiente del espacio público, que facilite la supervisión de la actividad de movilidad compartida y que, a su vez, no suponga una carga elevada para las empresas tanto técnica como administrativamente.

Más concretamente, las administraciones deberían tener acceso a información sobre la actividad de los operadores para conocer el funcionamiento del servicio y poder regular de manera eficiente. Esto permitiría 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, al tiempo que sería la base para ejercicios de evaluación y prospectiva en la materia.

Por otro lado, los usuarios deberían poder disponer en todo momento de la información necesaria para gestionar su movilidad desde un punto de vista integral, conociendo las distintas ofertas de movilidad compartida disponible y

facilitando la coordinación de los servicios de movilidad compartida y los de transporte público.

Por último, es imprescindible la existencia de una comunicación fluida entre los operadores y la administración de cara a reducir las cargas administrativas y de gestión derivadas de las eventualidades asociadas a la prestación de este servicio. Por ejemplo, las resultantes tras la retirada de vehículos mal estacionados o las derivadas de sancionar varias veces al mismo vehículo por la misma infracción.

- **Ordenanza tipo para los municipios que decidan regular la actividad.** La movilidad compartida es un servicio novedoso, lo que provoca que los ayuntamientos actúen de forma heterogénea (y en algunos casos discrecional) a la hora de regular esta actividad. La realidad es que se observa una elevada dispersión en los criterios actuales dependiendo de cada ciudad, en cuanto a medidas y procedimientos, como pone de manifiesto el documento de la ACCO, en el que se detalla cómo convive la existencia de la libre prestación de servicios para algunos nichos de movilidad en algunas ciudades, mientras que en otros municipios se establece un número cerrado de licencias en esos mismos nichos.

Esta situación genera incertidumbre tanto en los operadores que prestan o desean prestar servicios de este tipo en distintas ciudades, como en los usuarios, que observan cómo las condiciones de acceso y uso de este servicio fuera de su ciudad de residencia pueden ser distintas.

Por tanto, podría ser de utilidad para los ayuntamientos la elaboración de una ordenanza tipo que establezca las condiciones de prestación del servicio con el fin de garantizar un mínimo de homogeneidad entre municipios. Ello redundaría en beneficio del usuario final y de los prestadores de servicios.

La propia CNMC ha señalado en su informe sobre el Anteproyecto de Ley Crea y Crece que la elaboración de ordenanzas tipo para actividades de prestación de servicios, entre otras, puede contribuir a la unidad de mercado.

Precisamente, uno de los trabajos desarrollados en el seno de la Comisión de Movilidad de la Cámara de España ha consistido en plantear el contenido que



debería tener una ordenanza tipo con el fin de homogeneizar la regulación de esta actividad en los distintos municipios ([2-argumentario movilidad electrica compartida buenas practicas movilidad compartida y ordenanza tipo vehiculos matriculados y micromovilidad.pdf \(camara.es\)](#)).

En conclusión, desde la Cámara de Comercio de España, en el desarrollo de la función consultiva que corresponde a esta Corporación conforme a la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, se valora positivamente la orientación y propuestas recogidas en el documento de la ACCO. En él se ofrecen una serie de recomendaciones relativas a la regulación de los servicios de movilidad compartida y se ofrecen pautas, conformes con los principios de competencia, que sirvan de ayuda a las administraciones locales a la hora de afrontar los retos de carácter regulatorio vinculados a dicha actividad, especialmente aquellos derivados del uso y la gestión del espacio público. Como complemento a la valoración general, se exponen asimismo una serie de valoraciones y comentarios relativos a la movilidad urbana compartida en aras del interés general.