



MICROMOVILIDAD COMPARTIDA URBANA Y ENTORNO COMPETITIVO

LEA/AVC nº 447-PROM-2020

Sumario:

I.	ANTECEDENTES Y OBJETO	1
II.	NUEVA MOVILIDAD SOSTENIBLE.....	3
III.	MICROMOVILIDAD Y VEHÍCULO COMPARTIDO.....	4
IV.	VEHÍCULOS DE MOVILIDAD PERSONAL	8
V.	REGULACIÓN E INICIATIVAS MUNICIPALES	10
	1. Neutralidad competitiva.....	10
	2. La entidad local como reguladora	10
	3. La entidad local como operador económico.....	20
VI.	RECOMENDACIONES PARA UNA REGULACIÓN PRO COMPETITIVA ..	22
VII.	CONCLUSIONES	26

Alba Urresola Clavero, Presidenta
Rafael Iturriaga Nieva, Vocal
Enara Venturini Álvarez, Vocal
Ainara Herce San Martín, Secretaria

El Consejo Vasco de la Competencia (en adelante CVC), con la composición ya expresada, ha aprobado en su reunión celebrada el 29 de diciembre de 2020, el siguiente informe en relación con el expediente LEA/AVC nº 447-PROM-2020, sobre micromovilidad compartida urbana y entorno competitivo.

I. ANTECEDENTES Y OBJETO

1. El transporte de personas y mercancías está inmerso en un proceso de transformación impulsado por la innovación tecnológica y la evolución de los perfiles de las personas usuarias. Al mismo tiempo, se debe avanzar hacia un modelo de prestación más sostenible en términos económicos, sociales y medioambientales.

En este marco, las autoridades municipales deben responder a los retos que plantea la extensión de los distintos modos de transporte compartido de personas ligados a la



micromovilidad, así como pueden valerse de ellos para contribuir a la resolución de los problemas de transporte urbano, considerándolos en la planificación de los modelos de gestión urbana.

2. En este proceso se ha extendido el uso de Vehículos de Movilidad Personal (en adelante VMP) —como el patinete eléctrico o e-scooter— así como han surgido nuevos modelos de negocio en los que estos vehículos se comparten, con un desarrollo marcadamente urbano y un enfoque específico en la última milla¹ o micromovilidad.

Además, la pandemia del coronavirus ha aumentado la demanda de tales modos de transporte, en un contexto en el que se prefiere viajar solo para evitar contagios.

3. Este informe analiza la casuística de la micromovilidad compartida en la Comunidad Autónoma de Euskadi, con un análisis más detallado de los VMP; las respuestas de las administraciones locales —tanto en términos de regulación, como de provisión a la ciudadanía de servicios de transporte compartido—; y su alineación con los principios de la regulación económica eficiente.

Asimismo, se realizan una serie de recomendaciones para posibilitar que afloren las ventajas de la competencia para las personas usuarias y los operadores económicos.

4. El artículo 3.3.e) de la [Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia](#), reconoce, entre otras, a LEA/AVC la función de:

e) dirigir a las administraciones públicas propuestas conducentes al mantenimiento o al restablecimiento de la competencia en los mercados.

Por ello y en el ámbito de sus funciones de Promoción, el CVC emite el presente informe y propone diversas recomendaciones dirigidas a las entidades municipales de la CAE.

¹ El término última milla -en inglés *last mile*- se ha identificado en castellano también con el concepto de “último kilómetro”. En el transporte de viajeros, designa el tramo final del trayecto desde el exterior del entorno urbano hasta el destino; si se realiza con medios públicos, debe resolverse el desplazamiento desde el nodo final del transporte público (parada, estación, aeropuerto...) hasta los destinos concretos, bien a través de una adecuada conexión con modos de menor capacidad, bien con soluciones de tipo lanzadera o dotación de infraestructuras peatonales y ciclistas. En el caso del transporte privado el concepto se extendería a la búsqueda de soluciones a la problemática asociada al acceso y aparcamiento de los vehículos privados a los centros de las ciudades.

[“Último km en las ciudades del Eixo Atlántico”](#). Biblioteca de estudios estratégicos.



II. NUEVA MOVILIDAD SOSTENIBLE

5. La aplicación de nuevas tecnologías digitales emergentes a la movilidad ha posibilitado la integración del trípode energía-movilidad-digitalización conformando así una “nueva movilidad” que, de modo esquemático y atendiendo a sus componentes²:

- ⇒ se caracteriza por la conectividad, la automatización, la reducción del impacto ambiental, la compartición y la integración.
- ⇒ se cimenta en torno a la energía, el vehículo, la infraestructura y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, TIC.
- ⇒ abarca 3 dimensiones: capas, cadenas de valor y entornos.
- ⇒ su desarrollo está condicionado por la regulación y el entorno empresarial, industrial e institucional.

En función de la integración de estos elementos surgen nuevos esquemas de transporte de personas y, con ello, aparecen modelos de negocio innovadores.

6. Al mismo tiempo, la necesidad de enfrentarse a las consecuencias negativas del calentamiento global ha impulsado un conjunto de iniciativas transversales para, primero, frenar las emisiones de gases de efecto invernadero y, a continuación, reducirlas hasta alcanzar cero emisiones en 2050.

Entre esas iniciativas, se ha apostado por avanzar hacia una movilidad más sostenible³ —en sus derivadas económica, social y medioambiental— en la que se contempla como una acción prioritaria la actuación en el ámbito local, con una especial atención en nuevos compromisos sobre el transporte público.

7. La alineación de la nueva movilidad con la sostenibilidad conforma la “nueva movilidad sostenible”, premisa bajo la que se desarrolla y se desarrollará el sector del transporte en los próximos años.

8. En este contexto las autoridades locales participan y apoyan distintas iniciativas destinadas a favorecer el uso de modos de movilidad sostenible que supongan una alternativa a la utilización de los vehículos a motor de combustión.

² Menéndez, J. y Fernández, J. (2020). [Movilidad sostenible. Caracterización y nuevos modelos de negocio](#). Orkestra Instituto Vasco de Competitividad – Fundación Deusto. Cuadernos Orkestra 70/2020.

³ Véase 1) [Pacto Verde Europeo, hoja de ruta que actualiza el Marco sobre clima y energía para 2030 de la Comisión Europea](#); 2) [Estrategia de Cambio Climático 2050 del País Vasco](#). Acceso en julio 2020.



En concreto, en la generación de un entorno propicio para la movilidad de bajas emisiones se prevé que se realicen acciones que fomenten un cambio modal, entre otros, hacia los planes de movilidad compartida⁴.

Asimismo, las entidades locales en el desarrollo de las Agendas 21 y Agenda 2030⁵ —en las que adaptan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a su contexto particular— apuestan por los distintos modos de transporte sostenible.

III. MICROMOVILIDAD Y VEHÍCULO COMPARTIDO

9. La movilidad de personas pivota en torno a un vehículo —en sus distintas modalidades—, instrumento sobre el que confluyen las ya citadas características de la nueva movilidad: conectividad, automatización, reducción del impacto ambiental, compartición e integración.

La distinta integración de estos componentes ha posibilitado un conjunto de modelos de negocios con un desarrollo marcadamente urbano en los que se comparte el uso de un tipo de vehículo (bicicleta, moto, patinete...) para realizar desplazamientos privados urbanos durante un periodo corto de tiempo y que funciona de forma paralela y complementaria al transporte público de viajeros tradicional (bus, tranvía, metro, cable...)

Dada su alineación con la movilidad sostenible, en ocasiones, estos nuevos negocios han surgido como una iniciativa municipal o están amparados por instancias locales.

10. Los nuevos operadores —que ejercen competencia respecto a los operadores tradicionales— ofrecen soluciones de movilidad personal innovadoras, eficientes con el uso del espacio público y con impactos positivos, como el incremento de los desplazamientos multi-modales, el complemento al transporte público y la reducción de la dependencia del vehículo privado.

⁴ [Declaración de la Comisión Europea sobre la Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones](#). (COM(2016) 501 final).

⁵ El concepto Agenda 21 surgió en la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 (Cumbre de la Tierra) dio paso a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por Naciones Unidas en 2015. La Agenda 2030 revitaliza y actualiza el concepto del desarrollo sostenible desde un enfoque más amplio que el de la Agenda 21 ya que integra varias políticas sectoriales, pudiendo producir el cambio necesario para coordinar todas las políticas locales que favorezcan dicho desarrollo.

La Agenda 2030 plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental, y que regirá los programas de desarrollo mundiales hasta 2030.

Ihobe, Sociedad Pública de Gestión Ambiental. [Agenda 2030 LOCAL. Cómo abordar los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde el ámbito local. Guía Práctica](#).



Estos nuevos modelos de negocio de transporte compartido en función de la demanda se vinculan al enfoque de la “movilidad como servicio” (MaaS, acrónimo de *Mobility as a Service*) y ejemplifican el proceso de servitización de la oferta del transporte en el que se materializa un cambio en las preferencias de las personas usuarias hacia soluciones de movilidad en clave de servicio, frente al modelo tradicional del transporte personal en vehículo propio.

A su vez, estos MaaS pueden basarse en distintos tipos de plataforma logística y de servicios en función del tipo de operadores/personas usuarias que conecten:

- ⇒ Empresas y personas usuarias de movilidad: B2C (*business to customer*)
- ⇒ Personas usuarias de movilidad : P2P (*peer to peer*)

- 11.** En lo que refiere a los MaaS B2C, las nuevas tecnologías han propiciado soluciones que favorecen los desplazamientos de personas mediante modelos de vehículos que rompen la tradicional división peatón/vehículo de motor.

Las flotas de uso compartido de estos vehículos pequeños, total o parcialmente impulsados por personas —en modalidades manual y eléctrica— tales como bicicletas, e-bicicletas —bicicletas de pedaleo asistido— y VMP conforman lo que se conoce como micromovilidad —o movilidad de última milla— compartida⁶.

En concreto, esos vehículos se alquilan generalmente a través de una aplicación móvil, se recogen y dejan en zonas de dominio público, y están destinados a viajes cortos, de punto a punto.

Este radio de acción de proximidad conforma un sistema de transporte que ha proliferado en zonas urbanas donde las entidades locales pueden condicionar la iniciativa empresarial, bien mediante la regulación, o la propia iniciativa pública.

- 12.** Se estima que la micromovilidad puede abarcar entre el 8% y el 15% del mercado mundial —considerado a partir de los viajes de pasajeros de menos de 8 kilómetros— aunque hay restricciones que pueden dificultar su expansión (limitaciones para el transporte de mercancías, edad de los usuarios, condiciones meteorológicas...). En Europa se prevé que para 2030 los sistemas urbanos de micromovilidad generen un negocio que puede alcanzar los 150.000 millones de dólares⁷.

⁶ National Association of City Transportation Officials, NACTO. [Guidelines for Regulating Shared Micromobility](#). Versión 2 Septiembre 2019.

⁷ McKinsey&Company. “[Micromobility’s 15,000-mile checkup](#)” (2019).



13. Atendiendo al tipo de vehículo compartido, los modos de transporte más ligados a la micromovilidad sostenible son los siguientes⁸:

⇒ *Bikesharing* (compartición de la bicicleta)

Se accede a una flota de bicicletas, a pedales y eléctricas, que se pueden recoger y dejar en una variedad de puntos de una red de estacionamiento y la organización propietaria asume los gastos de compra y mantenimiento a cambio de tarifas de uso y/o filiación.

Existen diferentes sistemas y planteamientos en el uso compartido de la bicicleta en función de la necesidad de devolver, o no, al punto de salida y del lugar de estacionamiento de la bicicleta: “*Back to base*”, “*One way*”, “*Freefloating*” ...

La movilidad ciclista tiene dos tipos de uso diferenciados: el funcional, de uso cotidiano y regular, con recorridos de 10-15 km máximo, y el de ocio o esparcimiento, de uso no regular y carácter de disfrute deportivo, paisajístico, recreativo, turístico, o histórico-cultural⁹.

Las iniciativas públicas en la CAE son: Bilbaobizi (servicio municipal en Bilbao), Dbizi (servicio municipal en Donostia-SanSebastian), Getxobizi (servicio municipal en Getxo), Txit Txat (servicio público transfronterizo).

En la CAE, la iniciativa privada, por su parte, se vincula preferentemente a actividades turísticas y/o de venta/reparación de bicicletas aunque no se descarta su futura presencia orientada a un alquiler también funcional¹⁰.

⇒ *Scootersharing* (compartición de motocicletas).

Además de las motocicletas, este concepto abarca la compartición de patinetes eléctricos, o *e-scooter*, triciclos...que forman parte de los VMP —que se analizan más adelante de forma más detallada— cuyo uso se vincula a la movilidad de última milla y que, en esencia, juegan un rol similar al *bikesharing*. De hecho, el patinete eléctrico circula por las vías ciclistas y previsiblemente posicionará gran parte de sus recorridos por dichas infraestructuras.

Otras iniciativas de transporte compartido menos vinculadas a la movilidad urbana de última milla son:

⇒ *Carsharing* (compartición del coche)

⁸ Fuente: Menéndez, J. y Fernández, J. (2020). Movilidad sostenible... Op.cit.

⁹ Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. [Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV \(2020\)](#).

¹⁰ [Diario Vasco](#): Tres empresas privadas se han puesto en contacto con el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián para mostrar su interés: la china Mobike, la irlandesa Urbo y la inglesa Pony Bikes.



Se accede al coche a través de una organización que provee una flota de vehículos sitos en diferentes puntos de un área delimitada asumiendo todos los gastos de compra y mantenimiento a cambio de una tarifa por uso.

Iniciativas públicas en la CAE: [Ukanauto](#) (Mancomunidad de Uribe Kosta).

Iniciativas privadas: [Ibilkari](#) (Bilbao), [Auzokar](#) (Areatza).

⇒ *Microtransit* o Transporte a demanda, TAD (variación de horario y de ruta a disposición de un número máximo de ocupantes).

Uso del transporte colectivo de vehículos de pequeño tamaño que ofrecen rutas de viaje a demanda, que pueden ser fijas y/o flexibles. Constituye una respuesta válida al transporte de los habitantes de las zonas de baja densidad y necesidades especiales.

Las iniciativas de TAD en la CAE son públicas y de periodicidad regular¹¹:

- [BUX](#) en Vitoria-Gasteiz: servicio de transporte colectivo bajo demanda que conecta los concejos municipales y Vitoria-Gasteiz. Se puede realizar reservas hasta 2 horas antes mediante la app BUX o el Call Center.



- [Servicio de transporte a la demanda, con acompañamiento y ayuda a los usuarios, en el medio rural del término municipal de Irún](#), con el objetivo de facilitar el acceso de las personas mayores y discapacitadas así como a sus cuidadores al centro de la ciudad.

¹¹ Regular: se efectúen dentro de itinerarios preestablecidos y con sujeción a calendarios y horarios prefijados. Asimismo, son de uso general si están dirigidos a satisfacer la demanda general, siendo utilizables por cualquier persona y de uso especial si sirven a un grupo específico de usuarios.

[Ley 4/2004, de 18 de marzo, de Transporte de Viajeros por Carretera](#)

IV. VEHÍCULOS DE MOVILIDAD PERSONAL

14. El Real Decreto 970/2020¹² incluye formalmente los Vehículos de Movilidad Personal, VPM, en la categoría de vehículos o aparatos aptos para circular definiéndolos de la siguiente manera:

“Vehículo de una o más ruedas dotado de una única plaza y propulsado exclusivamente por motores eléctricos que pueden proporcionar al vehículo una velocidad máxima por diseño comprendida entre 6 y 25 km/h. Sólo pueden estar equipados con un asiento o sillín si están dotados de sistema de autoequilibrado. Se excluyen de esta definición los Vehículos sin sistema de autoequilibrado y con sillín, los vehículos concebidos para competición, los vehículos para personas con movilidad reducida y los vehículos con una tensión de trabajo mayor a 100 VCC o 240 VAC, así como aquellos incluidos dentro del ámbito del Reglamento (UE) nº 168/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2013”

Ejemplos orientativos de VPM son el patinete eléctrico, el monopatín eléctrico, el monociclo eléctrico, el hoverboard, el segway...



Fuente: [Dirección General de Tráfico, DGT. Instrucción 16/V-124.](#)

Alternativamente, se conoce como AMP o Aparatos de Movilidad Personal a aquellos VPM que no cuentan con motores eléctricos.

Los patinetes eléctricos son los VPM que más se han extendido en número; a ello ha contribuido su fácil manejo, su precio, la posibilidad de ser guardados fácilmente, así

¹² [Real Decreto 970/2020, de 10 de noviembre, por el que se modifican el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre y el Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, en materia de medidas urbanas de tráfico.](#)

Entrada en vigor el 2 de enero de 2021.



como que no emiten gases contaminantes, percibiéndose como un vehículo no contaminante. Por otra parte, la duración de su batería los vincula con desplazamientos de corto recorrido.

Los VMP requerirán para poder circular del certificado de circulación que garantice el cumplimiento de los requisitos técnicos exigibles por la normativa nacional e internacional recogidos en su manual de características, así como su identificación¹³. Además, los VMP están exentos de contar con autorización administrativa para circular y no están obligados a tener un seguro de responsabilidad civil, aunque pueden exigirse si se utilizan en el marco de una prestación de servicios por un operador económico en cuyo caso deberá ajustarse a las estipulaciones municipales para el ejercicio de la actividad.

Los VMP deben cumplir las mismas normas de circulación que el resto de vehículos. Asimismo, está prohibido que los VMP circulen por travesías, vías interurbanas y autopistas y autovías que transcurren dentro de poblado, así como en túneles urbanos y, al ser definidos formalmente como vehículos, tampoco pueden circular por aceras ni por zonas peatonales¹⁴.

Es posible, también, constituir un registro de VPM dado que “las entidades locales podrán comunicar al Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, los vehículos de movilidad personal y bicicletas de pedales con pedaleo asistido registrados en sus municipios, de acuerdo con lo que determine el organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico”.

15. En la CAE, salvo [Euskooters](#) que opera con patinetes eléctricos, la iniciativa privada se vincula a actividades turísticas y/o de venta/reparación de bicicletas, a diferencia de ciudades como Barcelona, Madrid, Málaga, Tarragona... en las que operan diversas empresas de movilidad urbana de VMP, estando algunas de ellas integradas en plataformas de movilidad que también ofrecen bicicletas, motocicletas, e incluso vehículos con conductor¹⁵.

¹³ Esta obligación no entrará en vigor hasta a partir de los 24 meses de la publicación en el BOE del manual de características de los vehículos de movilidad personal.

¹⁴ [Reglamento General de Circulación](#), Artículo 121.5

¹⁵ [Global Scooter Sharing Market Report](#). Acceso en agosto 2020.

[Organización de Consumidores y Usuarios, OCU](#).



V. REGULACIÓN E INICIATIVAS MUNICIPALES

1. Neutralidad competitiva

16. En la materialización de su modelo de movilidad, incluida la micromovilidad compartida, los municipios se pueden valer, por una parte, de sus atribuciones de *imperium* y, por otra parte, de sus competencias para la prestación de los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de transporte de la ciudadanía.

En el primero de los casos, el ejercicio de sus potestades públicas les permite establecer el marco regulatorio en el que se desarrollen las iniciativas de participación urbana del transporte de proximidad. En el segundo supuesto, se equipararían con un operador económico que participa en el mercado, lo que podría incidir en las condiciones de competencia del mercado¹⁶.

En esta posible dualidad, como regulador y como operador económico, se debe tener muy presente el principio de neutralidad competitiva de los mercados, de tal forma que se garantice la igualdad de condiciones y la competencia leal en aquellos mercados en los que el sector público desarrolla su actividad. Es decir, el punto de partida y de desarrollo de las actividades públicas debe ser neutral con relación al resto de los operadores, sin que ostente de por sí ventajas competitivas no ganadas en el mercado.

2. La entidad local como reguladora

A. Competencias regulatorias

17. Los municipios ejercen competencias en materia de tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad, así como del transporte colectivo urbano, de acuerdo con la [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#) (LBRL) (artículo 25.2.g.).

Asimismo, conforme a la [Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi](#), las instituciones locales tienen competencias propias en la “ordenación y gestión de la policía local, ordenación del tráfico, seguridad vial, estacionamiento de vehículos y colaboración en la seguridad ciudadana” (artículo 17.1.4.) y en la “ordenación, planificación, programación, gestión, disciplina y promoción de los servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier modo de

¹⁶ Entre otras, las Resoluciones del Consejo Vasco de la Competencia Expediente LEA/AVC nº [337-SAN-019](#); LEA/AVC nº [220-PROM-2016](#) y Expte. [I-3/2012](#).



transporte, se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales” (artículo 17.1.18).

Estas competencias permiten a las entidades locales intervenir en la actividad mediante Ordenanzas y Bandos, así como estableciendo el sometimiento a previa licencia, comunicación previa, declaración responsable, o a un control posterior al inicio de la actividad, así como mediante órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto, o la prohibición del mismo (LBRL, artículo 84).

Aunque, con carácter general, el ejercicio de actividades económicas no se somete a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo, sí podrá exigirse cuando, entre otras razones, se justifique por motivos de seguridad pública, o cuando el número de operadores económicos del mercado deba ser limitado por la utilización de un dominio público igualmente limitado, o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas (LBRL, artículo 84 bis).

- 18.** El rápido crecimiento del número de viajes en VMP, individuales y a través de servicios de micromovilidad compartidos¹⁷, planteó, desde un principio, desafíos y oportunidades —accidentes¹⁸, uso común del espacio público, vehículos mal aparcados o desechados...— lo que llevó a las instituciones locales a adoptar diferentes iniciativas regulatorias para ordenar su uso y reducir la siniestrabilidad en el ámbito urbano.

En este sentido, el ejercicio de la autonomía municipal se ha manifestado en iniciativas de distinta índole: desde las entidades que han optado por establecer sus propios sistemas de movilidad compartida, las que celebran la llegada de compañías que alquilan VPMs, o las que las prohíben por "el caos que llevan a las calles"¹⁹. La falta de regulación también se ha apuntado como una dificultad clara para el desembarco de bicis y patinetes compartidos.

De esta manera, disposiciones municipales divergentes pueden confundir a los operadores de estos VMP en las distintas localidades.

¹⁷ En 2018, se hicieron 84 millones de viajes en bicicletas compartidas y scooters electrónicos en los Estados Unidos, más del doble que en 2017. De estos, 38,5 millones fueron en e-scooters compartidos.

NACTO. [Guidelines for Regulating Shared Micromobility](#). Versión 2 Septiembre 2019. Op.cit.

¹⁸ [Gasteizhoy](#): En octubre de 2020 en Vitoria-Gasteiz hubo 11 heridos en accidentes con patinete eléctrico: atropellos de vehículos a estos VMP y de éstos a personas que circulan por la acera.

En marzo de 2020 la [Sociedad Española de Medicina Intensiva, Crítica y Unidades Coronarias \(Semicyuc\)](#) denunció que el aumento de accidentes de patinete eléctrico pone en alerta a las UCI.

[La Fiscalía de Seguridad Vial investigará los atropellos de ciclistas y patinetes a los peatones en las vías públicas. 4 de diciembre de 2018.](#)

¹⁹ [Business Insider](#).



19. En el caso de los VMP, y, en particular, de los *e-scooters*, ante la problemática derivada de su rápida extensión, algunos ayuntamientos emitieron ordenanzas que se adelantaron al Real Decreto 970/2020 aunque las instrucciones previas de la Dirección General de Tráfico, DGT, [16/V-124](#) y [2019/S-149 TV-108](#) pudieron servir de referente.

En concreto, la instrucción 16/V-124 propuso como criterio que:

“Los VMP y ciclos de más de dos ruedas que estén destinados a realizar actividades económicas de tipo turístico o de ocio deberán obtener previamente una autorización de la Autoridad Municipal en la que figurará, en todo caso, el recorrido a realizar, horario y cuantas limitaciones se establezcan para garantizar la seguridad de los usuarios de la vía. La Autoridad municipal recabará los informes vinculantes que considere oportunos.”

A modo de ejemplo, diversos municipios²⁰ en sus ordenaciones municipales de movilidad relativas a los VMP sometieron dicha autorización a condiciones de ejercicio tales como:

- la identificación exterior de las bicicletas, a través de dos elementos
- el contar con seguro de responsabilidad civil
- el informar de las rutas/horarios autorizados
- el facilitar la geolocalización de dichos vehículos mediante interoperación con los sistemas tecnológicos de información municipales
- el limitar el número de personas de los grupos turísticos y la exigencia de contar con un guía a partir de un número de personas

Tras la entrada en vigor del citado Real Decreto 970/2020 algunas de las cuestiones a las que las disposiciones municipales trataron de dar respuesta (definición de VPM, vías por las que pueden circular...) han quedado resueltas. Aun así, quedan cuestiones que son potestativas de los poderes municipales, como la determinación de las vías urbanas por donde los VMP pueden circular y por donde no²¹.

20. Adicionalmente, las actividades económicas ligadas al *bikesharing* y *scootersharing* implican un uso de dominio público municipal —para disponer, por ejemplo, de estacionamiento y disposición de los vehículos en la vía pública— que excede del uso

²⁰ Ana Cristina Andrés Domínguez. Una cuestión controvertida. Los Vehículos de Movilidad Personal, ¿Instrumento típico de un delito contra la seguridad vial? Estudios penales y criminológicos, ISSN 1137-7550, N.º. 40, 2020, págs. 1-43.

[Madrid. Ordenanza de Movilidad Sostenible](#); [Valencia Ordenanza de Movilidad](#); [Sevilla Ordenanza de circulación](#); y [Zaragoza Ordenanza municipal reguladora de los vehículos de movilidad personal \(VMP\) de los tipos A y B](#)

²¹ [Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial](#). Artículo 7.



común general, pudiendo llegar a la sobreocupación de la vía pública y a la consiguiente necesidad de velar por el orden público. Ello podría justificar la exigencia a los operadores de un título habilitante para acceder al mercado, o de una autorización municipal de uso común especial del espacio público, de conformidad con la [normativa reguladora del patrimonio de las Administraciones públicas](#) y la posible exigencia de una tasa.

En concreto, las iniciativas regulatorias para una implantación controlada del *bikesharing* y *scootersharing* han recurrido a distintas técnicas y restricciones: usos de licencias o autorizaciones —autorización demanial temporal, sistema de licencias flexible, *numerus clausus* de títulos habilitantes de negocios/vehículos..., sujeción a tasas o no, condiciones varias de ejercicio—, “procedimientos de licitación” y convenios de colaboración.

Estas autorizaciones —bien concedidas directamente, bien previa licitación pública— pueden estar sometidas también a una restricción cuantitativa respecto del número de operadores, o de vehículos en uso, del espacio público por motivos de seguridad vial, seguridad ciudadana, protección del tránsito peatonal.... En ocasiones, se ha ideado un “procedimiento de licitación” —en este caso, no sujeto a la Ley de Contratos del Sector Público— en el que la asignación de autorizaciones se lleva a cabo en función de unos criterios de valoración, estableciendo un límite máximo de empresas autorizadas y de vehículos permitidos²². También, de forma alternativa, se podría haber ideado un sistema de subasta.

21. Así, las empresas interesadas en operar en actividades relacionadas con la micromovilidad compartida deben atender a las condiciones impuestas en las ordenanzas municipales o similares relativas a las condiciones de establecimiento y explotación de la actividad y a los requisitos establecidos para hacer uso del dominio público municipal.

En consecuencia, la regulación que afecta al funcionamiento de las empresas de arrendamiento o uso compartido de bicicletas y VPM depende en gran medida de los Ayuntamientos.

B. Regulación económica eficiente

22. La intervención pública —aun cuando sea necesaria para proteger determinados bienes jurídicos o razones de interés general— puede crear barreras de entrada en

²² [Procedimiento de Contratación Pública utilizado por el Ayuntamiento de Zaragoza](#), que no responde a la necesidad del Ayuntamiento de recibir ningún tipo de servicio o prestación, sino a que debe ordenar el uso especial del dominio público municipal: se conceden 2 autorizaciones para la explotación, por cuenta e interés de las mercantiles interesadas, de patinetes eléctricos de movilidad compartida.



los mercados, distorsionar las condiciones en que compiten los operadores, o impedir que los mercados se desarrollen de manera competitiva, riesgos más probables en el caso de negocios disruptivos que no se acomodan a la normativa vigente.

Ejemplos de dichas trabas a la movilidad compartida se dan cuando:

- ⇒ el marco normativo no permite aprovechar de manera satisfactoria todas las oportunidades que ofrece el servicio flexible de TAD, en especial, cuando se usaría como servicio discrecional con cobro individual²³.
- ⇒ no se fomenta la concurrencia entre licitadores y la competencia en los mercados en el marco de un procedimiento licitatorio para el otorgamiento de licencias demaniales de uso especial de las vías públicas urbanas²⁴.
- ⇒ no se publicita ni existe transparencia en la firma de convenios que otorgan el uso privativo del dominio público a determinados operadores económicos y no a todos los operadores potenciales, no respetándose los principios de transparencia e igualdad y no discriminación²⁵.
- ⇒ no se justifica suficientemente ni la necesidad ni la proporcionalidad de la actuación regulatoria propuesta²⁶.
- ⇒ se discrimina entre los modos de movilidad imponiendo condiciones de entrada superiores a los VMP²⁷.

23. La calidad regulatoria —medida en términos de ausencia de barreras de entrada y ejercicio no justificadas— será determinante para el despliegue total de los beneficios competitivos de los nuevos negocios de micromovilidad urbana compartida, sin desdeñar la importancia que tienen factores como la evolución de la tecnología y las preferencias de las personas consumidores en la adopción de los nuevos servicios y modelos de movilidad.

Y esto es importante en la medida en que la elección de un determinado modelo regulatorio de la movilidad afecta al conjunto de servicios que se ofertan a la ciudadanía y con ello a cómo se desarrolla el propio modelo de movilidad.

²³ Autoritat Catalana de la Competència, ACCO. [Introducción de competencia en el transporte colectivo de viajeros por carretera mediante los servicios a demanda](#).

²⁴ Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón. Expediente: [01/2019/COM "PATINETES"](#)

²⁵ Autoritat Catalana de la Competència, ACCO. [CO 231-2020 Patinetes eléctricos Tarragona](#).

El Confidencial "[Competencia investiga los contratos de alquiler de patinetes en Tarragona](#)"; "[Tarragona contempla revertir el convenio de los patinetes y abrir un concurso público](#)

²⁶ Autoritat Catalana de la Competència, ACCO. [Informe IR 37/2018. Regulación municipal de los servicios de bikesharing y motosharing](#).

²⁷ Autoritat Catalana de la Competència, ACCO. [Informe IR 37/2018...](#) Op. cit.



- 24.** Por ello, si se quiere llevar al máximo las potencialidades de los nuevos modelos de negocio de movilidad compartida, las administraciones públicas deben proceder guiándose por el principio de regulación económica eficiente que evita, en términos generales, la interposición de barreras de entrada y de ejercicio que desincentiven la incorporación de nuevos operadores e iniciativas y que limiten la generación de mejoras en la movilidad.

Una regulación económica eficiente —además de proporcionar un mayor grado de seguridad jurídica— favorece la concurrencia y con ello una tensión competitiva que debe generar mejores precios, aumentos de eficiencia, aparición de nuevos modelos de negocio, mayor variedad y libertad de elección de los consumidores.

Por tanto, si la intervención regulatoria obstaculiza el desarrollo de actividades económicas y limita la competencia en un sector de actividad determinado, debe estar suficientemente justificada y motivada.

- 25.** Por ello, la actividad regulatoria pública deberá fundamentarse en razones de necesidad, con una justificación clara de la introducción de las restricciones; ser proporcionada al objetivo buscado, introduciendo la mínima distorsión competitiva; permitir alcanzar el objetivo que persiguen (eficacia); y aplicarse de forma no discriminatoria²⁸.

Estos requisitos —necesidad, proporcionalidad y no discriminación— constituyen los principios de regulación económica eficiente y deben orientarse a la superación de fallos de mercado, o a la búsqueda de otros objetivos de interés general, como una mejora de los resultados del mercado en términos de redistribución, o la consecución de otros fines no económicos²⁹.

Entre los fallos de mercado, que deben ser fundamentados suficientemente, se hallan las externalidades negativas³⁰ derivadas de la incorporación de los nuevos modos de transporte como la congestión de la vía urbana, el abandono de VMP en la vía pública, la sobresaturación de los aparcamientos públicos, los atropellos y el incremento de la inseguridad pública en aceras y demás espacios de uso peatonal.

²⁸ [Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el mercado interior](#) y su desarrollo a través de la [Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio](#).

²⁹ Constitución Española. Artículo 9.2.

³⁰ Las externalidades, positivas o negativas, surgen cuando el mecanismo de precios del mercado no refleja los efectos que la acción de un operador tiene en los demás. En estos casos, se suelen necesitar de un impulso/corrección para conseguir que se alcance el nivel socialmente deseable (por ejemplo, exigencias de seguridad).

Stiglitz, Joseph E., La economía del sector público (3ª edición), Antoni Bosch Editor, 2000.



26. Asimismo, los requisitos de necesidad y proporcionalidad están considerados por la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#) (artículo 129) como principios generales de buena regulación, de acuerdo con los cuales deben actuar las administraciones en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

La LBRL (artículo 84), por su parte, ordena que la actividad de intervención de las Entidades locales se ajuste, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue.

Además, cuando el número de autorizaciones para realizar una determinada actividad de servicios esté limitado, la [Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio](#) (artículo 8) y la [Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas](#) (artículo 92) establecen que deben asignarse en régimen de concurrencia. Y si ello no fuere procedente, por no tener que valorarse condiciones especiales en los solicitantes, mediante sorteo.

A esto se añade que las Administraciones Públicas garantizarán el cumplimiento de los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva, concediéndose la autorización por duración limitada y proporcionada, sin que quepa la renovación automática, ni conlleve, una vez extinguida, ningún tipo de ventaja para el prestador cesante, o para personas especialmente vinculadas con él.

Finalmente, la [Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible](#), que contiene un capítulo sobre transporte y movilidad sostenible, aboga por que la Administración redoble sus cautelas para que la prestación de los servicios se realice de manera eficiente y para que se opte por la alternativa más respetuosa con la competencia.

En efecto, en su artículo 93, establece como principios de la regulación de las actividades de transporte por las Administraciones Públicas los siguientes:

- a) La garantía de los derechos de los operadores y usuarios, en especial los derechos de igualdad en el acceso a los mercados de transporte, participación, queja y reclamación.
- b) La promoción de las condiciones que propicien la competencia
- c) La gestión eficiente por parte de los operadores y de las Administraciones Públicas
 - d) La coherencia entre los niveles de inversión y calidad de servicio y las necesidades y preferencias de los usuarios.
- e) El fomento de los medios de transporte de menor coste ambiental y energético y de la intermodalidad.

27. En consecuencia, si las barreras legales no se atienen a los principios de la regulación económica eficiente carecen de la necesaria justificación jurídica y económica. En tal caso, una regulación ineficiente acarrea pérdidas en términos de competencia, eficiencia y bienestar.



C. Regulación municipal en la CAE

28. En el caso de la bicicleta y los VMP, las ordenanzas y las distintas normativas municipales se han orientado, en general, a ordenar el tráfico, la circulación y la seguridad vial.

Con anterioridad al Real Decreto 970/2020, Bilbao y Donostia-San Sebastián trataron de dar respuesta a la problemática específica generada por la irrupción de los VMP, regulaciones que deberán ser actualizadas. Vitoria-Gasteiz no cuenta con normativa específica relativa a los VMP, pero se prevé su inclusión en la modificación de la ordenanza reguladora de tráfico, con el objetivo de garantizar la seguridad y fomentar la convivencia entre los diferentes modos de movilidad³¹.

Otras entidades municipales, en cambio, optaron por el impulso directo a iniciativas empresariales uso compartido del VMP. Este ha sido el caso de Getxo, que puso en marcha una experiencia piloto³².

29. Con el fin de identificar posibles restricciones a las nuevas presiones competitivas que suponen las distintas iniciativas MaaS B2C surgidas en la CAE e identificar áreas de mejora se exponen a continuación dichas iniciativas.

a. Bilbao

30. La “[Instrucción](#) sobre la Regulación de uso de vehículos de movilidad personal en Bilbao 2019” sirve como guía en tanto se promulgue una Ordenanza “ad hoc” o se modifique la Ordenanza Municipal de Circulación y en ella se establecen condiciones para la circulación y el estacionamiento de los VMP.

En el caso de VMP utilizados para “Actividades Económicas” su circulación deberá estar expresamente autorizada por el Área de Movilidad y Sostenibilidad, autorización en las que se establecen las limitaciones necesarias (recorrido, horario...) para

³¹ [Plan de movilidad sostenible y espacio público de Vitoria-Gasteiz \(2020-2030\). Documento de avance, septiembre 2019.](#) Acceso en agosto 2020

Vitoria-Gasteiz regulará la presencia de los patinetes y trasladará la circulación ciclista a la calzada <https://euskadinoticias.es/vitoria-gasteiz-regulara-la-presencia-de-los-patinetes-y-trasladara-la-circulacion-ciclista-a-la-calzada/>

³² El Ayuntamiento, de acuerdo con la Instrucción del Ministerio del Interior sobre gestión de la movilidad, autorizó el proyecto experimental en unas condiciones concretas. Así, permitió a Euskooter hacer uso del espacio público, de manera temporal, y limitó la zona de prestación del servicio y dentro de ella las de estacionamiento, así como el número de patinetes (90).

[Anteproyecto del Plan Territorial Sectorial de Vías Ciclistas de Bizkaia \(PTSVCB\).](#)



garantizar la seguridad de las personas usuarias del resto de la vía. Además, la autorización se vincula al cumplimiento de las siguientes condiciones generales:

- a. La rotulación con la denominación comercial de la empresa, e identificación del vehículo fácilmente legible.
- b. La contratación de un seguro de responsabilidad civil frente a terceros y de cubrir la indemnización por los daños y perjuicios derivados del uso de aquellos vehículos y ciclos por parte de las personas usuarias a los cuales los cedan o alquilen.
- c. Las actividades en grupo podrán circular únicamente por los recorridos previamente autorizados, siendo el número máximo de personas 6, más el guía. Si coinciden varios grupos, deberán mantener una distancia mínima entre ellos de 150 metros.
- d. Las empresas que se dediquen a la actividad económica de préstamo o alquiler de VMP dispondrán necesariamente de una base permanente de estacionamiento de dichos vehículos.

b. Donostia-San Sebastian

31. El [Ayuntamiento de Donostia-San Sebastian](#) acordó el 26 de diciembre de 2018 las "[Condiciones de circulación y estacionamiento de los aparatos de movilidad personal y los vehículos de movilidad personal en la ciudad de San Sebastián](#)", en tanto en cuanto no se estableciera el marco regulatorio general y el Ayuntamiento no elaborase la ordenanza municipal definitiva derivada de ésta.

En este Acuerdo se tipifican los vehículos en tres categorías, conforme a sus características de tamaño y mecánica, estableciendo un marco de uso conforme a cada caso: espacios por los que pueden circular, estacionamiento, límites de velocidad...

También se reconoce una dimensión económica de la actividad con VMP en la medida en que algunas opciones consisten en flotas privadas que emplean el espacio público y generan negocio directo e indirecto en el uso y se establece que:

"Los VMP que se utilicen para el desarrollo de una actividad económica, como el alquiler de estos vehículos y/o la realización de itinerarios turísticos, estarán debidamente rotulados para la identificación del nombre o denominación comercial de la empresa, así como un número fácilmente legible para la identificación del vehículo. Podrán circular como máximo en grupos de 4 personas + 1 guía"

"El estacionamiento de los VMP privados destinados a arrendamiento en las vías y espacios públicos sin base fija, al constituir un aprovechamiento especial del dominio público municipal, quedan sometidos a la previa obtención de la correspondiente autorización municipal".



c. Otras experiencias: Getxo, Berango y Sopela

32. En 2019 [Getxo](#) llevo a cabo una experiencia piloto para el alquiler compartido de patinetes eléctricos que, una vez testada, en 2020 se ha extendido a [Berango y Sopela](#), como “[un servicio sostenible de micromovilidad urbana y turismo, de la mano de las nuevas tecnologías](#)”³³ que circulan por los “bidegorris” y carreteras con velocidad limitada, sin poder acceder a las aceras. En concreto, la empresa Euskooters, a través de la descarga y el uso de una APP oferta el uso del patinete eléctrico como servicio complementario al transporte público.

d. Riesgos regulatorios

33. En las instrucciones analizadas se observan las siguientes limitaciones a las actividades económicas vinculadas al uso compartido de VMP:

- Las actividades económicas se vinculan a las turísticas: en actividades en grupo para su alquiler se impone un guía, sea cual sea el número de personas, y se limita el número máximo de personas participantes, dando a entender que, no es posible la circulación de varias personas juntas sin que se cumplan estos requisitos, o que dichas actividades se vinculan forzosamente al uso turístico, impidiéndose así la aparición de un mercado que abastezca la demanda funcional de estos servicios de movilidad.
- En Bilbao se exige una base permanente de estacionamiento de los VMP, mientras que en Donostia-San Sebastián existe la posibilidad de que no exista dicha base fija, permitiendo el aprovechamiento especial del dominio público municipal.
- La experiencia piloto de Getxo ha permitido testar e impulsar una experiencia disruptiva de micromovilidad compartida a partir de un modo de transporte sostenible, económico y rápido, proyecto desarrollado en colaboración con una *startup*. Pero se deberá atender que la posición adquirida por esta empresa no conduzca a un cierre de mercado que impida la entrada de nuevos operadores económicos.

³³ [El Correo](#)



3. La entidad local como operador económico

A. Gestión de servicios públicos

34. Los municipios para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. En concreto, esa opción se convierte en obligación para los municipios que cuentan con una población superior a 50.000 habitantes que deben prestar el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros (LBRL, artículo 26.b).

Las entidades locales pueden gestionar sus servicios públicos de diferentes formas (LBRL, artículo 85):

- gestión directa (medios propios) pertenecientes a la propia entidad local, un organismo autónomo local, una entidad pública empresarial local, y una sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.
- gestión indirecta (medios ajenos), mediante³⁴ contrato público (en el que hay una selección por una concesión, un concierto...); y mediante fórmulas no contractuales (todos los operadores aptos pueden prestarlos y son los usuarios quienes eligen el modo).

La gestión indirecta es la más habitual en la CAE³⁵, aunque en el caso de Irun se ha firmado un Convenio de Colaboración.

B. Gestión indirecta en la CAE

a. Contrato público

35. En la CAE la gestión municipal de los sistemas de transporte compartidos es mayoritariamente indirecta mediante un contrato público asignado tras un procedimiento de licitación, es decir, hay una competencia por el mercado —que no en el mercado— con diversos operadores rivalizando para la adjudicación del servicio, hecho que da acceso a una situación de monopolio, por un periodo de tiempo y en unas condiciones tasadas.

³⁴ José Luis Martínez-Alonso Camps. [La nueva configuración de la gestión indirecta de los servicios públicos de resultados de la Ley de contratos del sector público de 2017; algunas consideraciones con especial incidencia en el subsistema local](#). *Observatorio de los contratos públicos 2017*. 2018, págs. 77-113.

³⁵ De acuerdo con el [Observatorio de la Bicicleta Pública](#) en el año 2019 en España se ha usado en el 86% de los sistemas de programas de bicicletas compartidas.



Las iniciativas municipales se centran en la bicicleta como vehículo de movilidad funcional y no solo ligado a iniciativas turísticas —salvo el caso de Vitoria-Gasteiz— aunque también existen servicios dirigidos a sectores concretos de la población, tal y como ocurre con las necesidades que cubre el TAD.

Asimismo, los poderes adjudicadores han optado por el procedimiento más procompetitivo, el abierto, salvo en Donostia-San Sebastián donde se ha optado por un procedimiento negociado en el que han concurrido 7 empresas.

GESTIÓN INDIRECTA MUNICIPAL ASIGNADA A TRAVÉS DE LICITACIÓN PÚBLICA MODOS DE TRANSPORTE AUTOMÁTICOS COMPARTIDOS EN 2020			
Modo de transporte	Denominación	Municipio/ Mancomunidad	Procedimiento de adjudicación
Bicicleta	Bilbonbizi	Bilbao	Procedimiento abierto
Bicicleta	Dbizi	Donostia-San Sebastian	Negociado con Publicidad
Bicicleta	Getxobizi	Getxo	Procedimiento abierto
Bicicleta	Ligado al Centro de Estudios Ambientales, CEA	Vitoria-Gasteiz	Procedimiento abierto
Coche	UKANAUTO	Uribe Kosta	Procedimiento abierto
Transporte a demanda	BUX	Vitoria-Gasteiz (TUVISA)	Procedimiento abierto
Transporte a demanda		Irun	Procedimiento abierto

Fuente: Plataforma de Contratación de Euskadi y Webs municipales (perfil del contratante).

36. Los ayuntamientos y mancomunidades establecen las condiciones de uso y precios vía reglamentos y ordenanzas fiscales. Así, entre otros:

- [Bilbonbizi](#), el servicio público de préstamo individual de bicicletas de pedaleo asistido tiene como objetivo favorecer y potenciar el desplazamiento en este medio de transporte saludable, sostenible y no contaminante dentro del término municipal de Bilbao.
El alquiler se realiza mediante una app o en el propio terminal de la bicicleta.
La tarifa de abono anual (2020) diferencia entre personas empadronadas en Bilbao: (20,20 € / año Abono anual) y no empadronadas (25,25 €/ año).
El tiempo máximo de uso continuado es de 60 minutos.
- [Dbizi](#), el sistema funcionará mediante app, web y tarjeta sin contacto.
El régimen tarifario previsto contempla el cobro de un abono anual de 35 € y un precio de 40 c€/30 minutos de uso para las eléctricas en recorridos cortos y sin pendiente, precio que bajará a 20 c€ para los trayectos largos y en cuesta, con margen de 40 minutos. Para las bicis mecánicas, el cargo adicional será de 20 c€/30 minutos.



- [Getxobizi](#), combina el préstamo público de bicicletas para circular en Getxo con el estacionamiento de bicicletas privadas.

Sus tarifas discriminan entre el abono anual (10 €) y el abono diario (2 €) para un uso de 1 hora.

- [Vitoria-Gasteiz](#), que facilita bicicletas en la Casa de la Dehesa y el Bizileku para que los visitantes conozcan la ciudad en bicicleta y realizar visitas guiadas por el Anillo Verde y los parques periurbanos.
- UKANAUTO³⁶: accesible para cualquier persona mayor de 24 años y con un carnet de conducir válido y vigente en España para la categoría de vehículos que corresponda y con una antigüedad del permiso mínima de 2 años, debiendo contar con un saldo de 6 puntos, como mínimo, en el carnet de conducir.

El vehículo se podrá utilizar sólo durante el periodo de reserva. La duración de reserva mínima es de 1 hora. La duración de reserva máxima es de 72 horas (3 días).

b. Convenio de Colaboración

37. El Ayuntamiento de Irun y el Syndicat des Mobilités Pays Basque-Adour han suscrito un [Convenio de Cooperación](#) para que el Ayuntamiento participe en el sistema interurbano de alquiler de bicis tradicionales y eléctricas en marcha en varios municipios de la costa de Iparralde, entre Hendaia y Baiona, y que forma parte del programa europeo de movilidad ciclista transfronteriza [Ederbidea](#). Se establecen zonas para bloquear y desbloquear las bicicletas utilizando una aplicación para móviles. Los 10 primeros minutos son gratuitos y el precio para cada hora es de dos euros³⁷.

VI. RECOMENDACIONES PARA UNA REGULACIÓN PRO COMPETITIVA

38. A continuación, se exponen algunas recomendaciones orientadas a las entidades municipales para que en el ejercicio de sus competencias opten por una aplicación lo más pro competitiva posible o para producir la mínima distorsión en el mercado, si la introducción de restricciones anticompetitivas está justificada:

³⁶ [Ordenanza fiscal Uribe Kosta](#) y [Reglamento de uso](#)

³⁷ [Diario Vasco](#)



1. Se debe preservar la neutralidad competitiva cuando las entidades municipales actúan como reguladores de un mercado en el que, al mismo tiempo, son operadores económicos.
2. Cuando el ejercicio de su actividad afecte a los intereses generales protegidos, se debe evitar la discriminación en las exigencias municipales en función del modo de transporte a compartir: bicicleta, moto, VMP... imponiendo requisitos proporcionadas a todos los operadores que se encuentran en circunstancias similares.

Así, por ejemplo, se debe cuestionar la imposición de un guía en las actividades en grupo para el alquiler de VMP, a diferencia de otro tipo de vehículos, o la exigencia de seguros de responsabilidad civil con importes desproporcionados.

3. El dominio público municipal es finito y la necesidad de preservarlo de la sobreocupación y asegurar la seguridad vial puede llevar a introducir restricciones, cualitativas y cuantitativas, en la concesión de autorizaciones que, aun restringiendo la competencia, sean necesarias y proporcionadas al objetivo buscado.

En cualquier caso y antes de proceder a establecer las limitaciones, los municipios deben definir de forma clara, proporcionada y mensurable la dimensión de la flota permitida de los distintos tipos de vehículo³⁸ y explorar las posibles alternativas que sean menos restrictivas: implantación de un sistema de licencias flexible que permita a cada operador ampliar el número de licencias originales en función de la evolución de su operativa; códigos de buenas prácticas; obligaciones de ejercicio de la actividad —como el sistema de gestión de flotas— que podrían contribuir a solucionar los problemas de ocupación de la vía pública...

4. Si, finalmente, se optara por limitar el número de licencias —lo que equivale a un cierre de mercado, ya que sólo pueden operar las empresas que cuenten con las autorizaciones— en su asignación las autoridades municipales deben recurrir a procedimientos que traten de preservar y activar al máximo la tensión competitiva entre los operadores interesados, para que ello redunde en beneficio de las Administraciones contratantes y de la ciudadanía.

Así, entre otros aspectos, se atenderá a:

- Establecer un sistema de otorgamiento objetivo procompetitivo

El recurso a la subasta y al “procedimiento de licitación” permite una competencia por el mercado, a diferencia de lo que ocurre en un sorteo que

³⁸ Se puede profundizar en las alternativas en National Association of City Transportation Officials, NACTO. [Guidelines for Regulating Shared Micromobility. Versión 2 Septiembre 2019.](#)



establece un orden de clasificación entre las empresas que cumplan unas condiciones predeterminadas en función del cual se asignan las licencias.

- Promover la mayor concurrencia posible

En la consecución de una competencia efectiva³⁹ se debe atender a que la elección del procedimiento favorezca la participación partiendo de un trato igualitario y no discriminatorio a los licitadores.

Por ello, se debe priorizar el procedimiento abierto —que permite la participación de todos aquellos operadores que cuenten con la capacidad y la solvencia exigidas— o, si las circunstancias llevan a elegir un procedimiento negociado sin publicidad, introducir cautelas tales como permitir la participación a empresas que no habiendo sido invitadas lo soliciten y establecer protocolos internos para la pre-selección de candidatos que garanticen la igualdad de trato⁴⁰.

Adicionalmente, en la búsqueda de la intensificación de la concurrencia habrá de cuidarse que los requisitos de solvencia exigidos no constituyan auténticas barreras de entrada para poder participar y que el diseño de los criterios de valoración no lleve a efectos no buscados —como un empate entre 10 licitadores, de los 11 presentados⁴¹— así como incluir entre ellos el precio por servicio dado que la mayor competencia en este vector redundará en una mayor calidad del servicio y un precio final más ajustado a la demanda.

- Preservar la publicidad y la transparencia, de tal manera que todos los operadores económicos interesados tengan conocimiento suficiente y a tiempo de las condiciones para poder acceder a las licencias.

El respeto de los principios de transparencia y publicidad adquiere una especial relevancia en el caso de la micromovilidad compartida ya que supone el acceso a mercados innovadores, marcados por la tecnología y la rápida fidelización de los clientes.

- Orientar el resultado de la asignación a asegurar la máxima presencia — que debe acentuar la tensión competitiva— de operadores económicos y, por lo tanto, de opciones para las personas consumidoras.

³⁹ Los principios garantes de una competencia efectiva, entre otros, son: facilitar la libertad de acceso a la licitación; evitar la discriminación entre operadores; reducir los riesgos de concentración del número de operadores; y contrarrestar el riesgo de comportamientos colusivos.

CNMC. [INF/DP/0014/14 Informe sobre el contrato de centralización servicios de limpieza.](#)

⁴⁰ Autoridad Vasca de la Competencia. “[Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#)”.

⁴¹ Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón. Expediente: [01/2019/COM "PATINETES"](#)



En este sentido, se evitará asignar el total de las licencias a un número reducido de empresas debiendo prevalecer su asignación entre el número máximo de empresas que cumplan las condiciones establecidas.

- Optar por la temporalidad de las licencias —se ha propuesto una duración de un año, prorrogable a dos⁴²— incluyendo su revocación si no se usan en un plazo razonable desde su obtención y la imposibilidad de transmitir las, para minimizar las rentas regulatorias.
- La revisión periódica de los límites cuantitativos impuestos e incluso su cancelación si así se derivara del análisis de la información obtenida por los Ayuntamientos.

En esta línea se pueden introducir límites dinámicos o flexibles de la flota de vehículos autorizada que permitan aumentar o disminuir el número de vehículos en función de la demanda, de unas medidas de rendimiento o para reflejar el *Compliance* o cumplimiento de los términos del permiso⁴³.

Esto interesa especialmente si se produce un aumento considerable de demanda, lo que, sin un incremento proporcional del número de autorizaciones, podría producir aumentos en el precio de los servicios.

5. Asegurar el acceso de los Ayuntamientos a los datos generados por la micromovilidad compartida y otros proveedores de servicios de movilidad, de tal manera que les permitan, por ejemplo, conocer en tiempo real la geolocalización de los vehículos mediante la interoperación con los sistemas tecnológicos de información municipales.

Esta información puede contribuir a una regulación más eficaz y a tomar decisiones informadas sobre lo que está sucediendo, en todo caso, con las licencias concedidas y sus repercusiones en términos de seguridad, medio ambiente, resultados de las políticas municipales, necesidades de la ciudadanía...

Esta disposición de datos permitiría la plena integración intermodal incluyendo la micromovilidad compartida pudiéndose unificar en una única aplicación o trámite todos aquellos pasos que las personas usuarias deben seguir para cada uno de los modos de transporte que utilice.

6. Prever que las empresas de micromovilidad compartida ofrezcan de manera abierta los datos de localización de vehículos en tiempo real para que empresas que trabajen en la creación de aplicaciones de tecnología app puedan utilizarla y ofrecer información adicional a la del operador.

⁴² Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón. Expediente: [01/2019/COM "PATINETES"](#)

⁴³ Las posibilidades se recogen en National Association of City Transportation Officials, NACTO. [Guidelines for Regulating Shared Micromobility. Versión 2 Septiembre 2019.](#)



7. En la prestación de los servicios de movilidad a través de la gestión indirecta, optar por procedimientos que permiten la máxima concurrencia de operadores. Tal y como se ha indicado, el procedimiento abierto es preferible al negociado, que debe ser adoptado con cautelas y, si se optase por un convenio, se atenderá a todas las opciones posibles de participación empresarial y se justificará detalladamente la razonabilidad de la exclusión del procedimiento contractual. Asimismo, se prestará atención a los requisitos de solvencia exigidos y a los criterios de valoración fijados.

VII. CONCLUSIONES

PRIMERA: La necesidad de responder a los retos que plantean las consecuencias negativas del calentamiento global se está concretando a nivel local en el impulso de acciones de movilidad sostenible que, entre otras, fomenten un cambio modal — alternativo a la utilización de vehículos a motor— lo que incluye los planes de movilidad compartida.

Al mismo tiempo, en los desplazamientos urbanos se ha extendido el recurso a la bicicleta y a los Vehículos de Movilidad Personal, VMP, modos de transporte en los que aplicación de nuevas tecnologías digitales ha permitido emerger nuevas iniciativas empresariales orientadas a la prestación de servicios de arrendamiento de vehículos compartidos centradas en la movilidad de última milla o micromovilidad.

SEGUNDA: Los retos y desafíos que plantea esta nueva realidad urbana de movilidad ha llevado a que las autoridades municipales articulen respuestas regulatorias y/u oferten servicios de micromovilidad a su ciudadanía, actuando en este caso, como operadores económicos.

De esta manera, los poderes municipales juegan un papel determinante en la configuración e impulso de la micromovilidad compartida al co-regular el escenario legal y económico en el que se desarrollan iniciativas empresariales como el *bikesharing* y el *scootersharing*.

TERCERA: Por ello —y partiendo del principio de neutralidad competitiva—, si se quiere llevar al máximo las potencialidades de los nuevos modelos de negocio de movilidad compartida, las administraciones públicas deben regular guiándose por los principios de la regulación económica eficiente que favorecen la competencia, o dicho de otra manera, que preservan de interponer barreras de entrada y de ejercicio que desincentiven la incorporación de nuevos operadores e iniciativas y que limiten la generación de mejoras en la movilidad.

En efecto, una regulación económica eficiente —además de un mayor grado de seguridad jurídica— favorece la concurrencia y con ello una tensión competitiva que debe generar mejores precios, aumentos de eficiencia, aparición de nuevos modelos de negocio, mayor variedad, y libertad de elección de los consumidores.



Para contribuir a la mejora regulatoria en materia de micromovilidad se han propuesto una serie de recomendaciones como elemento de apoyo a las entidades municipales, siempre con el objeto de evitar barreras injustificadas a la libre competencia y adoptar las alternativas más la favorezcan o que menos la restrinjan.



MICROMOVILIDAD COMPARTIDA URBANA Y ENTORNO COMPETITIVO

ANEXO POSTERIOR A SU APROBACIÓN Y DIFUSIÓN

APORTACIÓN DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA

Tras la aprobación del informe por el Consejo Vasco de la Competencia se procedió a su difusión a las Diputaciones Forales y a diversos Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, entidades con competencias en materia de movilidad, con el objeto de que pudieran conocer aquellas prácticas que aseguraban un entorno competitivo con relación a la micromovilidad compartida urbana y, si es el caso, aplicarlas.

En respuesta a esta difusión, el 3 de febrero de 2021 el Servicio de Movilidad y Transportes de la Diputación Foral de Álava, remitió una comunicación a la Autoridad Vasca de la Competencia en la que indicaba que:

“Dentro del apartado “III Micromovilidad y vehículo compartido”, el punto 13 contempla una serie de iniciativas de transporte compartido a demanda, entre las que se citan como ejemplo los siguientes servicios:

- Bux de Vitoria-Gasteiz, para unir los concejos municipales con la capital alavesa.
- Y servicio de transporte a la demanda, con acompañamiento y ayuda a los usuarios, en el medio rural del término municipal de Irún.

Desde este Servicio se considera que cabría añadir en dicho apartado el Servicio de Transporte Comarcal de personas viajeras en el Territorio Histórico de Álava (TC), que conecta los pequeños núcleos rurales con las líneas de Álavabus y con las localidades de referencia donde se ubican los servicios básicos en cada zona. El mismo que comenzó su prestación el 1 de julio de 2019 e incorpora las siguientes novedades respecto al anterior servicio a la demanda que existía hasta dicha fecha:

- Además de la conexión con el transporte regular de DFA, se facilita el acercamiento a las personas viajeras hacia/desde núcleos de cabecera para poder realizar diversas gestiones (médico, farmacia, Ayuntamiento, etc.).
- El servicio se presta durante todos los días del año, incluidos fines de semana y festivos (excepto el día 25 de Diciembre y el 1 de Enero).
- Existe un sistema centralizado de reservas, mediante el cual las personas usuarias pueden reservar los trayectos a realizar vía internet (24 horas los 365 días del año) o centralita telefónica (en horario de lunes a viernes de 7:30H hasta las 20H y sábados



de 8H hasta las 15H). La reserva previa debe realizarse antes de las 20:00H del día anterior al del viaje.

- El billete se puede pagar tanto en efectivo (2,50 €) como con la tarjeta BAT (1,70 €, o 1,30 € con la Bat Berezi), y beneficiarse asimismo de los descuentos establecidos.

Las zonas donde se presta el servicio son las siguientes:

LOTE	
2	AMURRIO-ARESPALDITZA
3	AMURRIO-URDUÑA
4	ARAMAIO
5	IZARRA MURGIA
6	LEGUTIO
7	DULANTZI/ALEGRÍA
8	AGURAIN/SALVATIERRA
9	ARAIA
10	KUARTANGO
11	ESPEJO-VILLANUEVA DE VALDEGOBÍA
12	POBES
13	IRUÑA OKA
14	MIRANDA DE EBRO
15	LA PUEBLA DE ARGANZÓN
16	TREVIÑO ESTE
17	TREVIÑO OESTE
18	MAEZTU/MAESTU
19	KANPEZU
20	URIZAHARRA/PEÑACERRADA
21	BERNEDO
22	GUARDIA/LAGUARDIA

Toda la información sobre este Servicio se encuentra actualizada en la página web www.araba.eus/alavabus, donde se pueden consultar sus condiciones de uso y horarios en cada zona, y realizar las reservas de los trayectos.”