



21 de juny de 2022

El secretari del Govern

Comunicació

al Govern sobre la consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte de decret pel qual s'aproven les Directrius nacionals de mobilitat.

El Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori ha de dur a terme la consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte de decret pel qual s'aproven les Directrius nacionals de mobilitat, de conformitat amb l'article 66 bis de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

Per tot això, a proposta del vicepresident del Govern i conseller de Polítiques Digitals i Territori, el Govern

Pren coneixement de la consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte de decret pel qual s'aproven les Directrius nacionals de mobilitat, amb el contingut que s'annexa.

Bernadí Gil - DN
Secretari del Govern
21.06.2022 13:27:19

Annex

Consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte de decret pel qual s'aproven les Directrius nacionals de mobilitat

1. Els problemes que es pretenen solucionar

En aquest primer apartat s'exposen la qüestió que motiva la intervenció, a qui afecta i quina és la dimensió del problema. En altres paraules, quines són les causes i les conseqüències d'una determinada actuació de l'Administració de la Generalitat.

En primer lloc farem esment del marc normatiu en què s'insereix aquesta iniciativa; el conformen la Llei 9/2003, de 13 de juny, de la mobilitat, el Decret 466/2004, de 28 de desembre, relatiu a determinats instruments de planificació de la mobilitat i al Consell de la Mobilitat, i finalment el Decret 362/2006, de 3 d'octubre, pel qual s'aproven les Directrius nacionals de mobilitat.

El principal problema que es pretén solucionar amb la iniciativa legislativa a què fa referència aquest document d'avaluació preliminar és la relativa obsolescència de les Directrius nacionals de mobilitat (en endavant DNM) que es van establir l'any 2006. Des d'un altre punt de vista, concurrent, es tracta d'actualitzar i posar al dia una determinada regulació.

La Llei de la mobilitat, d'acord amb el seu article 1, té per objecte establir els principis i els objectius als quals ha de respondre una gestió de la mobilitat de les persones i del transport de les mercaderies dirigida a la sostenibilitat i la seguretat, i determinar els instruments necessaris perquè la societat catalana assoleixi aquests objectius i per garantir a tots els ciutadans una accessibilitat amb mitjans sostenibles.

Quant al seu àmbit d'aplicació, el precepte esmentat el situa en la mobilitat que s'efectua amb els sistemes de transport terrestre, en qualsevol dels seus mitjans, en l'àmbit territorial de Catalunya.

Un dels elements més destacables de la Llei de la mobilitat és el tractament que dona a la planificació d'aquesta. Així, podem llegir en el seu preàmbul, i citem textualment, referint-se a la mobilitat, que cal un procés de planificació acurat, que ha de tenir en compte totes les variables que afectin d'una manera o altra la mobilitat de l'àmbit territorial que s'estigui analitzant. Aquesta planificació ha de passar necessàriament per una diagnosi de la mobilitat que –prenent en consideració les característiques demogràfiques, socioeconòmiques i ambientals de l'àmbit d'estudi, l'anàlisi de la mobilitat present i les previsions demogràfiques i d'activitats– determini les mancances del model de mobilitat des dels punts de vista, entre d'altres, de la insuficiència de

l'oferta, la baixa participació dels sistemes de transport públic i l'adequació de cada mitjà de transport als intervals de demanda que el fan rendible socialment i econòmicament.

En definitiva, aquesta diagnosi ha de preveure les modificacions que cal fer en el model de mobilitat existent per evolucionar cap a un model de mobilitat que minimitzi els costos socials i ambientals i maximitzi els beneficis globals per a la societat.

Tot tornant a la part articulada, l'article 5 de la Llei de la mobilitat, relatiu als instruments de planificació, defineix una arquitectura de plans en què les DNM figuren en el vèrtex de la piràmide, com a document de planificació en el que s'han d'emmarcar els plans directors de mobilitat, els plans específics i els plans de mobilitat urbana.

Aquests instruments de planificació, entre els quals es troben les DNM, s'han d'articular de manera que siguin coherents amb els principis que enuncia la Llei de la mobilitat en el seu article 2, dels que destacarem el dret dels ciutadans a l'accessibilitat en unes condicions de mobilitat adequades i segures i amb el mínim impacte ambiental possible.

D'acord amb la vigent Llei de mobilitat, les DNM constitueixen el marc orientador per a l'aplicació dels objectius de mobilitat de la Llei mitjançant l'establiment d'orientacions, criteris, objectius temporals, propostes operatives i indicadors de control. Aquestes Directrius han d'establir la relació entre la mobilitat terrestre i la resta de mitjans, marítims i aeris, i els serveis necessaris perquè funcionin. També han d'establir la relació entre l'ús del sòl i l'oferta de transport públic i col·lectiu.

Tornarem més endavant sobre aquestes orientacions, criteris, objectius temporals, propostes operatives i indicadors de control, però ja podem afirmar que una de les característiques principals de les DNM és el seu caràcter essencialment programàtic.

Quant al seu àmbit d'aplicació, l'apartat segon d'aquest article 6 el projecta a tot el territori de Catalunya, motiu pel qual la Llei els atribueix la naturalesa de pla territorial sectorial. Aquesta és una determinació fonamental per definir el seu caràcter de disposició de caràcter general, en aquest cas reglamentària, d'acord amb la jurisprudència constitucional.

Quant al seu procés d'elaboració, està definit a l'apartat quart de l'article 6.

I, finalment, l'apartat cinquè del mateix article 6 conté un manament temporal que malauradament no ha estat acomplert: les Directrius nacionals de mobilitat s'han de revisar, com a mínim, cada sis anys.

Un primer desplegament reglamentari de la Llei de la mobilitat el trobem en el Decret 466/2004, de 28 de desembre, relatiu a determinats instruments de planificació de la mobilitat i al Consell de la Mobilitat.

Com acabem d'exposar, l'elaboració de les DNM es projecta per mitjà de la Llei de la mobilitat a aquest àmbit reglamentari. Pel que fa a les DNM, l'article 3 del Decret esmentat reproduïx parcialment l'article 6 de la Llei de la mobilitat i afegeix una menció als indicadors de gènere adients per tal de garantir l'adequació de la planificació de les polítiques de mobilitat a la diversitat d'activitats i necessitats d'organització de la vida quotidiana.

En termes de procediment d'elaboració identifica el Departament al qual correspon iniciar-lo (cal interpretar que es refereix al competent en matèria de mobilitat en cada moment), amb la col·laboració d'altres departaments de la Generalitat les competències dels quals puguin quedar afectades i de les organitzacions associatives dels ens locals.

Un cop elaborat el projecte, aquest s'ha de sotmetre a informació pública, per un període mínim d'un mes, mitjançant l'anunci corresponent en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

Així mateix aquest projecte s'ha de sotmetre a l'informe, per un període mínim de dos mesos, de la resta de departaments de la Generalitat les competències dels quals puguin quedar afectades, de l'Administració General de l'Estat, de la Federació de Municipis de Catalunya i l'Associació Catalana de Municipis i Comarques, dels ajuntaments de Catalunya, de les organitzacions empresarials i sindicals més representatives, i dels organismes i les entitats representatives en l'àmbit de la mobilitat.

Amb l'objecte que tots els ajuntaments catalans puguin emetre el seu informe, el projecte els serà tramès per mitjans telemàtics.

Un cop incorporades al projecte les observacions formulades en la informació pública i institucional que es considerin adients, el projecte resultant s'ha de sotmetre, de manera simultània, als informes del Consell de la Mobilitat, del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible i de la Comissió Catalana de Trànsit i Seguretat Viària.

Finalment, el projecte de les DNM, amb les adaptacions que s'estimin adients com a resultat dels informes emesos pels organismes esmentats a l'apartat anterior, serà sotmès pel conseller competent a l'aprovació del Govern.

El segon desplegament reglamentari de la Llei de la mobilitat es materialitza en el Decret 362/2006, de 3 d'octubre, pel qual s'aproven les Directrius nacionals de mobilitat.

En farem esment en un altre apartat d'aquest document d'avaluació preliminar, el relatiu a les possibles solucions alternatives normatives i no normatives.

En síntesi, la situació de partida en la realitat, com ha quedat exposat, és d'una obsolescència de les DNM que es van establir l'any 2006, que afecta, en general, tota la ciutadania en l'exercici del seu dret a la mobilitat i, en particular, les administracions planificadores, que han d'afrontar el repte de construir instruments de planificació presents i futurs a partir de la base d'unes directrius que en bona part dels casos s'han d'actualitzar i posar al dia.

Com a exemples d'aquesta obsolescència podem enunciar els següents : un marc tarifari inadequat i inequitatiu, una distribució de l'espai en les zones urbanes massa centrat en el vehicle privat i la inadequació en alguns casos dels horaris de treball i la disponibilitat de transport públic.

2. Els objectius que es volen assolir

Un cop descrita la problemàtica que es pretén resoldre cal, abans d'exposar quines són les solucions considerades, identificar els objectius que es pretenen assolir amb la intervenció de l'Administració de la Generalitat.

En primer lloc cal fer esment del fet que les noves DNM que puguin resultar d'aquesta iniciativa no poden obviar els objectius que ha marcat el legislador. Respecte d'això cal fer esment, ni que sigui de manera breu, un cop més, de la Llei de la mobilitat, i més concretament del seu article 3, que de manera exhaustiva enumera els objectius que han de satisfer les polítiques de mobilitat que s'apliquin a Catalunya i que, per tant, condicionen també d'alguna manera els que han de ser els objectius de la iniciativa a què fa referència aquesta intervenció.

Per tant, l'objectiu de la iniciativa és poder comptar amb unes DNM que recullin els nous reptes de la mobilitat, en la seva evolució des de l'any 2006, en què van ser aprovades les actualment vigents. Un cop definit el problema en els termes descrits en l'apartat anterior, i identificat l'objectiu que ha de perseguir aquesta iniciativa pública, pertoca identificar les solucions o alternatives possibles.

Abans de fer-ho, però, entenem que és convenient referir-nos als ODS de l'Agenda 2030 per al desenvolupament sostenible; en concret, considerem que aquests objectius de les DNM es poden relacionar amb l'ODS 13, que preveu adoptar mesures urgents per combatre el canvi climàtic i els efectes d'aquest.

El canvi climàtic és el repte ambiental més rellevant a què ha de fer front la humanitat al segle XXI i cap país en pot restar al marge. L'ODS 13 ens commina a prendre mesures per combatre

el canvi climàtic, centrades en la reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, d'acord amb el que es vagi establint al Conveni marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic.

A tall d'exemple, la intervenció pública a què ens estem referint s'emmarca globalment en aquest ODS perquè els mitjans de transport en general són un dels elements que generen un percentatge més alt d'emissions de CO₂ a escala mundial.

En aquest sentit, bona part dels continguts de la Llei de la mobilitat es poden llegir en clau de sostenibilitat ambiental, ja sigui per l'aposta pels mitjans de transport menys contaminants, ja sigui per l'aplicació en els seus justos termes del concepte de mobilitat sostenible.

En síntesi, els objectius genèrics que es persegueixen són el de garantir una planificació de la mobilitat adequada a la realitat social i econòmica de la Catalunya actual, en termes de sostenibilitat, és a dir, de forma que es puguin reduir les emissions de CO₂ generades pel transport i el d'aconseguir que aquesta mobilitat sigui més eficaç i eficient.

D'aquets objectius genèrics es deriven altres de més específics : fomentar el transport públic en tot el territori, tant en les aglomeracions urbanes i metropolitanes com en l'entorn rural i impulsar el canvi cap a vehicles menys contaminants.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives

Com hem assenyalat, el punt de partida real és el de comptar amb unes DNM aprovades per un instrument normatiu, un decret, l'any 2006 que necessiten ser formulades de nou.

Es tracta, per tant, de considerar les diferents alternatives a dos nivells, d'una banda el relatiu a l'instrument d'intervenció i d'altra banda el del contingut o enfocament de la intervenció.

El punt de partida ha de ser necessàriament analitzar, ni que sigui de manera succinta, les dues solucions "clàssiques" en aquesta matèria, és a dir, l'opció de "no fer res" o bé l'opció normativa preferida.

D'entrada l'opció de "no fer res" es pot descartar precisament pel fet que l'Administració, en aquest cas el Govern de la Generalitat, ha decidit impulsar una iniciativa que, si seguim els manaments de la Llei de la mobilitat, ja hauria d'haver emprès fa uns anys. I l'experiència ens demostra que aquest "no fer res" acaba dificultant de manera notable la labor dels planificadors de la mobilitat.

I no es tracta que les mesures que integren les DNM actualment aplicables siguin inadequades, sinó que han d'evolucionar de la mateixa manera que ho ha fet la mobilitat que pretenen planificar.

Com ja hem assenyalat, l'article 6.5 de la Llei de la mobilitat determina que les DNM s'han de revisar, com a mínim, cada sis anys. Probablement, si s'hagués donat compliment a aquest manament legal, es plantejaria com a objectiu una revisió parcial de les DNM i, per tant, la solució també passaria per una revisió parcial d'aquestes amb l'instrument que es considerés adient, per exemple un decret de modificació d'alguns continguts de l'article 6 de la Llei de la mobilitat.

Però han passat no sis anys sinó setze i el problema té una dimensió important. L'objectiu és el de la revisió integral de les DNM i l'instrument, en conseqüència, també s'ha de projectar en aquests termes.

Entre les diverses opcions normatives la preferida és la d'un nou decret que revisi de manera íntegra les DNM i, en conseqüència, derogui el de l'any 2006.

Altres opcions normatives s'han descartat. D'una banda, una revisió parcial del Decret per modificar només algun dels seus aspectes no es veu factible per les raons exposades.

Una altra opció que es podria plantejar seria la de modificar la naturalesa jurídica de les DNM, que ara, d'acord amb la Llei de la mobilitat, tenen el caràcter de pla territorial sectorial. D'aquesta manera no caldria l'instrument d'una disposició de caràcter general i podrien ser aprovades, per exemple, per un acord del Govern.

Aquesta opció també es descarta perquè les DNM continuen presentant els trets característics d'aquesta figura de planejament. A tall d'exemple, els plans directors de mobilitat previstos a l'article 7 de la Llei tenen per objecte el desenvolupament territorialitzat de les DNM, que constitueixen, per tant, la planificació general de referència, si bé enunciat d'una manera singular, en format directriu.

Per tant, podem concloure aquest punt assenyalant que l'opció de la figura del decret és la preferida, tant des del punt de vista de l'instrument d'intervenció, que es considera que ha de ser normatiu, com del contingut o enfocament de la intervenció, que ha de fixar aquestes directrius de mobilitat per a tot el territori de Catalunya, i ser referent d'altres figures que es podrien denominar, encara que sigui de manera impròpia, de planejament "derivat".

Respecte d'això, les línies generals del model que s'està valorant adoptar, poden ser expressades en termes de mesures com l'establiment d'un marc tarifari que afavoreixi un tractament equitatiu del conjunt dels ciutadans per al seu accés al sistema de transport públic, fomentar un nou repartiment de l'espai viari i facilitar l'habitabilitat de les zones urbanes per a la

millora de la qualitat de vida de les persones o adaptar el sistema de mobilitat a la reforma horària, i modificar l'oferta per tal de respondre a un nou model de demanda derivada de la flexibilitat en els horaris laborals.

En aquest sentit, amb la consulta es pretén aconseguir captar la percepció de les persones usuàries dels diferents modes de transport però també del conjunt d'administracions, entitats i empreses que d'una manera o altra estan vinculades a la mobilitat; totes aquestes poden identificar altres aspectes a tenir en compte en fixar les DNM, el marge de millora existent i les possibles accions per dissenyar una mobilitat més eficaç i eficient.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades

En aquest apartat es farà una succinta valoració dels impactes més rellevants que s'han detectat en l'anàlisi inicial respecte al punt de partida.

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat.

És previsible que l'opció normativa preferida tingui un escàs impacte sobre l'Administració de la Generalitat, ja que no es considera que de la determinació d'unes noves DNM puguin sorgir noves necessitats de recursos personals i materials per a l'organització administrativa de la Generalitat.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

Respecte d'això, tampoc sembla que l'opció normativa de constant referència hagi de tenir un impacte significatiu sobre el conjunt de les administracions locals, cas singular de Barcelona inclòs.

El punt de partida són les diverses competències que tenen les administracions locals en matèria de mobilitat entesa en un sentit ampli: transport públic, ordenació del trànsit, urbanisme.

No es pot obviar que la Llei de la mobilitat preveu la figura dels plans de mobilitat urbana, en el seu article 9, com a document bàsic per configurar les estratègies de mobilitat sostenible dels municipis de Catalunya. Aquest plans tenen un àmbit territorial circumscrit al del municipi, llevat que, amb l'acord corresponent dels ajuntaments afectats, pugui abastar el de diversos municipis amb un esquema de mobilitat interdependent, tant si integren una àrea urbana contínua com si no n'integren cap.

Això no obstant, la configuració d'unes noves DNM no sembla que pugui suposar un impacte considerable sobre les administracions locals més enllà del que va suposar en el seu moment la

mateixa promulgació de la Llei de la mobilitat. Pel que fa a la dimensió i recursos dels ens locals cal tenir en compte que els plans de mobilitat urbana només són exigibles a aquells municipis que, d'acord amb la normativa de règim local o el corresponent pla director de mobilitat, estiguin obligats a prestar el servei de transport col·lectiu urbà de viatgers.

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses.

Per la naturalesa essencialment programàtica de les DNM no sembla que la seva revisió comporti la incorporació d'aspectes que impliquin càrregues administratives addicionals a les previstes a la Llei de la mobilitat (que tampoc són significatives).

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors.

Els impactes econòmics, socials o ambientals més rellevants que resulten de l'opció alternativa preferida poden ser rellevants.

De manera breu se'n poden identificar alguns:

- L'impacte positiu en l'economia de les persones que pot suposar la implantació d'un sistema tarifari integrat (del qual és exemple la T-Mobilitat, en procés d'implantació).

- L'impacte social que es derivaria de possibles directrius enfocades a la millora de la qualitat de vida de les persones, com seria el cas de xarxes d'itineraris segurs per a vianants i bicicletes o l'adopció de mesures de prevenció i de protecció contra l'assetjament de gènere.

- Els impactes ambientals també poden ser molt rellevants amb directrius que tendeixin a reduir l'ús ineficient del vehicle privat o l'impuls cap al canvi a vehicles menys contaminats o més eficients amb l'objectiu de les "zero" emissions.