



INFORME JURÍDIC PRELIMINAR SOBRE L'OBJECTE I FINALITATS DEL PROJECTE D'ORDENANÇA DE MOBILITAT SOSTENIBLE DE L'AJUNTAMENT DE REUS

ANTECEDENTS

1. En data 1 de març de 2021, es va sotmetre al tràmit de consulta pública prèvia el projecte d'ordenança de mobilitat sostenible de l'Ajuntament de Reus, per tal que la ciutadania pugues presentar propostes o consultes a aquesta iniciativa normativa, d'acord amb el que estableix la legislació sobre procediment administratiu, transparència i bon govern.
2. Finalitzat el termini de 20 dies hàbils d'exposició pública, s'han rebut tres aportacions, on es posen de manifest varies propostes.

Vistes cadascuna de les aportacions presentades i d'acord amb el que disposa l'article 42.2 b) 8/2021, de 9 de febrer, sobre transparència i el dret accés a la informació pública, respecte a l'elaboració de l'informe jurídic preliminar, és procedent efectuar les següents:

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

L'objecte d'aquest informe preliminar és analitzar, des del punt de vista jurídic, el marc competencial per aprovar aquesta ordenança, el seu objecte i les aportacions realitzades en la fase de consulta pública prèvia al projecte d'ordenança de mobilitat sostenible.

PRIMERA.- Competència de l'Ajuntament en matèria de mobilitat.

La competència de l'Ajuntament de Reus – com Administració local – per aprovar aquesta ordenança es fonamenta amb les següents disposicions:

- Article 25 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local, atribueix com a competència pròpia del municipi el «*trànsit, estacionament de vehicles i mobilitat. Transport col·lectiu urbà.*»
- Article 66.3 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, estableixen que els municipis han d'exercir competències, en els termes de la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes, en les matèries de medi ambient urbà, i específicament de protecció contra la contaminació atmosfèrica en les zones urbanes, i de trànsit i estacionament de vehicles i mobilitat, que inclou l'ordenació del trànsit de vehicles i persones en les vies urbanes.



- Article 7 del text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre i les seves disposicions complementàries, que confereixen als municipis la competència per a l'ordenació i el control del trànsit a les vies urbanes de la seva titularitat, mitjançant una ordenança municipal de circulació.

Tanmateix, l'ordenança desenvoluparà les competències que l'Ajuntament té atribuïda en matèria de trànsit, circulació, mobilitat, estacionament i seguretat viària sobre les vies urbanes i qualsevol espai obert a la lliure circulació de persones, animals i vehicles.

SEGONA.- Sobre l'objecte i l'àmbit d'aplicació de l'ordenança.

L'ordenança de mobilitat ha de ser una norma municipal que tingui per objecte, amb caràcter general:

- Harmonitzar els diferents usos de les vies i dels espais urbans, inclosos els vianants, la circulació de tot tipus de vehicles, l'aparcament, el transport de persones, la distribució de mercaderies i les diverses necessitats d'ús de l'espai públic relacionades amb la mobilitat.
- Configurar els drets i deures de les persones vianants, conductores de vehicles amb motor o sense i de vehicles de mobilitat personal, de les titulars de vehicles i de les activitats de transport.
- Configurar els drets i deures de les persones usuàries de les reserves d'estacionament.
- Garantir l'accessibilitat universal i els drets de les persones amb mobilitat diversa,
- Fer compatible les diverses necessitats d'usos de forma equilibrada i equitativa entre les diferents persones usuàries, millorant la circulació de vehicles i vianants, prestant especial atenció a les persones amb mobilitat reduïda, el transport públic, la marxa a peu i l'ús de la bicicleta, patinets i altres vehicles de mobilitat personal, per garantir una ordenada i respectuosa convivència entre els diferents mitjans de transport, garantint la salut de les persones, la seguretat viària, l'accessibilitat universal, millorant la qualitat de l'aire i la protecció del medi ambient.

Per tant, es tracta d'una norma que, sota els paràmetres de la Llei 9/2003, de 13 de juny, de la mobilitat (d'ara endavant, LM), pretén establir els principis i els objectius als quals ha de respondre una gestió de la mobilitat de les persones i del transport, a nivell municipal, posant l'accent en la «mobilitat sostenible», entesa com aquella que satisfà *«se en un temps i amb un cost raonables i que minimitza els efectes negatius sobre l'entorn i la qualitat de vida de les persones»* (art. 4 de la LM).

En aquesta línia, l'àmbit d'aquesta ordenança és establir i regular tots els aspectes vinculats a la circulació i mobilitat de persones i mercaderies dins del terme municipal, garantint la



correcta ordenació de l'espai viari, el trànsit de persones vehicles en les vies de la ciutat. Aquesta tasca comporta la necessitat de refondre el contingut de l'ordenança municipal de circulació (de l'any 1992) i incorporar-lo dins d'aquesta nova ordenança de mobilitat, de manera actualitzada i revisada d'acord amb el marc normatiu vigent i les necessitats i demandes que requereixen la mobilitat del segle XXI.

L'ordenança, com a norma jurídica amb contingut regulador, no li correspon planificar els objectius en matèria de mobilitat, ja que aquesta qüestió està encomanada als diferents instruments de planificació enunciats per la llei esmentada, entre els quals trobem els «plans de mobilitat urbana» (art. 9 LM). Mitjançant aquest document, de caràcter bàsic, es configuren les estratègies de mobilitat sostenible en el sí del municipi, havent de ser revisat periòdicament cada sis anys. En aquest sentit, l'ordenança no pot excedir-se del seu àmbit objectiu i entrar a regular qüestions que han de ser tractades a través d'aquest pla, malgrat ambdós estiguin íntimament relacionats i l'ordenança tingui en compte, en gran part, el contingut del pla de mobilitat urbana (actualment, en revisió).

L'ordenança s'ha de centrar en aspectes reguladors que, evidentment, encaixin amb els diferents instruments de planificació que defineixin, configurin i adaptin la ciutat a les noves formes de mobilitat, més sostenibles i verdes. Des de l'Associació de municipis per la Mobilitat i el Transport Urbà (AMTU), defineix els següents aspectes com a criteris que haurien de marcar la regulació d'aquest tipus d'ordenança:

- Senyalització.
- Infraestructures: obstacles, pilones, sistemes intel·ligents de transport, vehicles elèctric...
- Circulació de vehicles: vies i tipus de carrils, zones d'estacionament, zones amb condicions especials de circulació (com la definició de «carrers de convivència»).
- Ordenació ambiental.
- Parada, estacionament i retirada de vehicles.
- La mobilitat de vianants, bicicletes i vehicles de mobilitat personal (VMP).
- Règim sancionador.

Amb tot, la redacció de l'ordenança haurà de tenir en compte el marc normatiu esmentat en la memòria del projecte i la relacionada que sigui d'aplicació.



TERCER.- Valoració de les aportacions formulades durant el tràmit d'exposició pública.

Aportació sobre la creació de superilles.

Durant la fase de consulta pública prèvia s'han presentat propostes que incideixen clarament en l'ordenació del sòl (cas de les superilles). Qüestió, aquesta, que s'ha de tractar a partir del pla de mobilitat urbana de la ciutat i, en el seu cas, tenint en compte les diferents tècniques de planificació urbanística. D'aquesta manera, les iniciatives proposades en aquest sentit excedeixen de l'àmbit d'aplicació de l'ordenança de mobilitat, atès que aquesta qüestió ha de ser tractada a partir del pla de mobilitat urbana de la ciutat, emmarcat en la LM.

Així mateix, l'ordenança de mobilitat és una norma que, en cap cas, pretén inserir en la planificació urbana. L'ordenança de mobilitat, malgrat estigui íntimament relacionada amb el fenomen urbanístic, no constitueix l'instrument jurídic adequat per a la planificació de la mobilitat, sinó que el seu paper és determinant per a donar resposta jurídica als nous reptes de la mobilitat, configurant drets i obligacions, facilitant la convivència i la seguretat entre els usuaris dels diferents modes de transport que conflueixen en un mateix espai públic, potenciant una mobilitat segura, sostenible i respectuosa amb el medi ambient i la salut.

Per tant, aquesta aportació que es planteja encaixa com una de les estratègies que tenen cabuda dins de l'àmbit d'aplicació del pla de mobilitat urbana de Reus i les seves línies estratègiques, ja que la iniciativa ha de ser analitzada des del punt de vista de l'accessibilitat i la mobilitat de les persones (a peu, en bicicleta i en vehicle privat), el trànsit i la seguretat viària, entre d'altres. Qüestions que incideixen sobre el model de mobilitat, que precisen un anàlisi i diagnòstic prèvia que ha de tractar el pla (com instrument jurídic adequat), motiu pel qual, incloure previsions d'aquest tipus a l'ordenança de mobilitat fa que s'excedeixi del seu àmbit objectiu i d'aplicació, d'acord amb el que ja s'ha exposat a l'apartat anterior d'aquest informe.

Aportació sobre l'aposta de campanyes de sensibilització.

En relació a l'aportació realitzada sobre l'aposta per «campanyes de sensibilització», cal posar de manifest que, certament, la sensibilització i la formació esdevenen elements essencials per la mobilitat actual. La màxima de «ciutats lliures de fums», passa necessàriament perquè la ciutadania tingui ple coneixement dels avantatges que proporciona moure's i circular a través de vehicles sostenibles.

Si bé, l'ordenança de mobilitat serà una norma jurídica que reguli la circulació i la mobilitat dins de la nostra ciutat, està clar que incloure en el seu redactat una regulació positiva, als efectes de preveure l'educació i la formació en aquest camp resulta apropiat, ja que es donaria a un dels objectius contemplats en la memòria del projecte, que preveu la millora de



la convivència a l'espai públic entre els diferents modes de mobilitat.

En aquest mateix sentit, es comenta la possibilitat de perseguir les conductes violentes que es produeixen en el camp de la mobilitat. A través d'aquestes campanyes de sensibilització es pot fer front a aquests tipus de comportaments. També, el règim sancionador pot ser una via i de fet, com s'ha indicat més amunt és possible incloure – des del punt de vista jurídic -un règim sancionador en aquesta ordenança. No obstant, cal tenir en compte que aquest tipus de comportaments es podrien trobar inclosos a l'ordenança de civisme, als efectes sancionadors que puguin correspondre si es tracta d'una infracció tipificada, motiu pel qual aquesta qüestió caldrà estudiar-la detingudament, als efectes d'evitar la duplicitat de règims sancionadors i assegurar la correcta aplicació dels principis de la potestat sancionadora regulats a la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

En relació a la proposta de restringir la circulació en determinades zones de la ciutat, de manera similar al barri vell de Girona.

La restricció a determinades zones de la ciutat ja s'aplica en el nucli antic, en funció del tipus de vehicle i franja horària. No obstant, aquest tipus de restriccions se situen en l'àmbit de la circulació i, per tant, l'ordenança de mobilitat pot entrar a regular certs aspectes si inclou en el seu redactat les qüestions que a dia d'avui trobem a l'ordenança de circulació. Ara bé, la regulació, en cap cas, ha d'entrar en el detall de determinar les zones exactes de la ciutat, sinó preveure una regulació general que doni cobertura a l'òrgan competent, a partir de les diferents eines de planificació, per poder restringir la circulació a certes zones de la ciutat. Per tant, en relació a aquesta aportació, l'ordenança pot:

- Definir el règim de senyalització per a zones de circulació restringida.
- Preveure la possibilitat de limitar la circulació o l'estacionament en determinades hores i/o zones dels vehicles que excedeixin cert pes o dimensions.
- Preveure la possibilitat de donar permisos o autoritzacions per circular per determinades zones restringides.
- Preveure la possibilitat de prohibir la circulació per motius ambientals, sobre determinades zones.

En relació al tràmit de participació durant el procés de redacció de l'ordenança.

D'acord amb el que estableix la normativa sobre règim local, pel que fa al procediment d'elaboració i aprovació d'ordenances municipals i reglaments, correspon a una comissió d'estudi redactar l'avantprojecte d'ordenança. El procediment està regulat i reglamentat, motiu pel qual la intervenció en aquest procés s'ha d'ajustar i acordar segons el que preveu la normativa que a continuació s'indica.

En aquest cas, la comissió encarregada és la «comissió especial de mobilitat» i que, segons el



decret de constitució, es preveu que pot comptar amb l'assistència i assessorament del personal tècnic municipal que s'estimi necessari, així com el dels representants de les entitats representatives d'interessos generals o sectorials que actuïn o treballin en aquest àmbit, d'acord amb el que estableixen els articles 62 a 66 del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals.

Per tant, a criteri i decisió de la comissió, i durant el procés de redacció/elaboració es pot acordar amb la participació d'associacions, les quals intervindrien sota la presidència de la Comissió. Així mateix, convé indicar que en el moment en què es procedeixi a l'exposició pública de l'aprovació inicial acordada pel Ple, serà quan s'oferirà la possibilitat de formular al·legacions i garantir l'audiència als veïns i entitats, dins del termini que es concedeixi.

QUART.- Sobre el tràmit de consulta pública prèvia i la resposta a les aportacions.

Tal com s'ha posat de manifest a l'apartat número 6 de la memòria del projecte, és procedent que s'hagi efectuat el tràmit de consulta pública prèvia, el qual permet a l'Administració millorar la qualitat del contingut de la norma i tenir en compte una pluralitat de visions, dotant de més legitimitat democràtica la norma impulsada.

El tràmit de consulta pública prèvia a l'elaboració d'una norma està pensat per a fomentar i garantir la participació ciutadana. Per tant, està destinat a la ciutadania en general i, també, a les entitats o associacions. En aquest sentit, l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, ho preveu expressament quan rubrica «*Participació de dels ciutadans en el procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments*».

Així, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, ho configura expressament com un tràmit destinat a la ciutadania, per tal de fomentar el govern obert. En particular, preveu que:

Participació ciutadana en l'elaboració de les normes

- 1. Les persones tenen el dret de participar, per mitjà de la presentació de propostes i suggeriments, en les iniciatives normatives que promou l'Administració pública. (...)*
- 2. Els òrgans encarregats de tramitar el procediment administratiu, per a facilitar la participació ciutadana han de publicar en el Portal de la Transparència la iniciació de la tramitació (...)*
- 3. Les persones poden trametre llurs propostes i suggeriments amb relació a les iniciatives normatives que correspongui abans del tràmit d'audiència i informació pública. El sol fet de*



participar en una iniciativa normativa no atribueix als ciutadans la condició d'interessats, però l'Administració ha de fer una valoració general de les contribucions, que s'ha de publicar en el Portal de la Transparència.

Per la seva part, el reglament de participació ciutadana d'aquest Ajuntament, en la línia exposada per la legislació superior esmentada, preveu a l'article 25.1 que:

«Els ciutadans i les ciutadanes tenen dret a participar en el procés d'elaboració de les disposicions de caràcter general en els termes establerts a la normativa de procediment administratiu i de transparència i bon govern. En tot cas, s'han de respectar les especialitats que estableix la normativa sectorial»

D'aquesta manera, aquest marc normatiu és el que empara la consulta ciutadana en l'elaboració d'aquesta ordenança. No obstant, el dret de participació no culmina amb la «formulació de propostes», ja que un dels principis del govern obert és la comunicació bidireccional entre administració i ciutadania. Per aquest motiu, l'article 42.2 c) del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre transparència i el dret d'accés a la informació pública preveu expressament que:

*«En cas que, de conformitat amb l'article 69 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, es realitzi una consulta participativa ciutadana, a més del text proposat de la disposició a consultar i de les memòries que l'acompanyen, s'han de fer públics el text o document de les aportacions rebudes i el **document de valoració d'aquestes.**»*

Per tant, és procedent donar resposta a les aportacions formulades durant aquest tràmit, sense que en cap cas la intervenció confereixi a les persones que han comparegut la condició de persones interessada, tal com estableix la legislació sobre procediment administratiu i transparència.

Dels anteriors antecedents i fonaments en resulten les següents:

CONCLUSIONS:

PRIMERA.- No concorren, a criteri del sota-signant, aspectes de naturalesa jurídica que impedeixin la redacció i posterior aprovació de l'ordenança de mobilitat sostenible, atès que l'Ajuntament de Reus és competent, d'acord amb el marc legalment esmentat.

SEGONA.- L'aportació feta en relació a la creació de llargs eixos o d'espais similars a les superilles de Barcelona excedeix de l'àmbit d'aplicació de l'ordenança de mobilitat sostenible, sent una qüestió que, en tot cas, s'ha de tractar a partir del Pla de Mobilitat Urbana de Reus,



com a eina de planificació adequada.

TERCERA.- L'aportació feta sobre l'aposta de campanyes de sensibilització, podria prosperar als efectes d'incloure en el redactat de l'ordenança, de manera genèrica, una regulació positiva que prevegi accions de sensibilització entre la ciutadania. A més, es donaria compliment a un dels objectius contemplats en la memòria del projecte, que preveu la millora de la convivència a l'espai públic entre els diferents modes de mobilitat. No obstant, respecte el règim sancionador a aplicar sobre determinades conductes, caldrà estudiar-ho en relació a l'ordenança de civisme, per tal de garantir la seguretat jurídica i evitar la duplicitat de règim sancionadors.

QUARTA.- L'aportació feta en relació a restringir la circulació sobre determinades zones de la ciutat només podria prosperar si, en l'ordenança, s'inclou una regulació sobre les circumstàncies, condicions i requisits per procedir a aquest tipus de restriccions. En canvi, no pot prosperar si es pretén tipificar les zones on es pot restringir aquesta mobilitat o circulació, atès que aquesta ha de ser una qüestió a adoptar a partir dels diferents estris de planificació i per acord de l'òrgan competent, ja que d'aquesta manera evitem incloure una regulació limitada i que pot quedar obsoleta al cap de poc temps.

CINQUENA.- L'aportació feta sol·licitant la participació en el procés d'ordenança està condicionada per si s'acorda per la mateixa comissió de redacció la seva intervenció, d'acord amb el que s'ha indicat segons el procediment d'elaboració i aprovació d'ordenances.

SISENA.- És procedent donar resposta a les aportacions formulades, d'acord amb el que estableix la normativa esmentada.

Aquest és el meu criteri, que no obstant, sotmeto a qualsevol altre de més fonamentat en dret.

Reus, a la data que consta a la signatura electrònica.

Vistiplau

El tècnic d'administració general
Serveis adjunts a la Secretaria General
Marc Sabaté Mercadé

Secretari general
Jaume Renyer Alimbau