Memòria justificativa

Iniciativa Legislativa Popular de Modificació de la Llei 4/2006, ferroviària, en relació als operadors del servei de transport de viatgers per ferrocarril de rodalies i regionals

1. Objecte i finalitat de la iniciativa

Aquesta iniciativa legislativa popular (ILP) modifica la Llei 4/2006, del 31 de març, ferroviària, per definir els requisits que ha de complir l'ens o operador públic al qual el Govern de la Generalitat de Catalunya atribueixi directament la gestió del servei de transport de viatgers per ferrocarril de rodalies i regionals.

La finalitat de la llei és garantir que, quan el Govern opti per l'atribució directa de la gestió, ho faci a un operador públic sobre el qual la Generalitat exerceixi un control efectiu i ple, de manera que pugui respondre plenament de la planificació, la qualitat i la fiabilitat del servei i assegurar als usuaris un servei de transport de viatgers digne. La proposta estableix que l'operador públic ha de ser, íntegrament, de titularitat de la Generalitat de Catalunya, i que la presència de la Generalitat als seus òrgans d'administració no pot ser inferior a les quatre cinquenes parts dels seus membres. Fora d'aquest supòsit, la gestió del servei s'ha d'adjudicar mitjançant un procediment de licitació competitiva, llevat de les mesures d'emergència que preveu l'article 5.5 del Reglament (CE) núm. 1370/2007.

Aquesta ILP també reforça diversos drets dels usuaris recollits a l'article 49 de la Llei ferroviària (el dret a identificar en tot moment l'empresa ferroviària prestadora del servei i el seu personal, i el dret a ser atesos per defecte en català) i en garanteix l'efectivitat mitjançant la modificació del règim d'infraccions i la gradació de les sancions.

2. Raons que justifiquen la iniciativa

La xarxa de rodalies i regionals de Catalunya transporta cada any més de cent quaranta milions de viatgers i és la infraestructura pública que més incideix en la vida quotidiana dels catalans. En depenen l'accés a la feina i als estudis, les possibilitats d'habitatge fora de l'àrea metropolitana, la cohesió territorial, el manteniment de població a les comarques i la viabilitat de la transició energètica en la mobilitat.

Tanmateix, la qualitat del servei s'ha deteriorat de manera sostinguda i Renfe Viajeros, l'actual prestador del servei ferroviari, n'és un dels principals responsables. Els retards dels trens de rodalies s'han duplicat des del 2012, s'ha fet una mala gestió dels conflictes laborals amb els maquinistes, la informació que arriba als usuaris en cas d'incidència és molt sovint insuficient i deficient, l'oferta d'alternatives quan hi ha cancel·lacions arriba sempre tard i malament, i diverses comarques i regions del país, com el Penedès, l'Anoia, la Catalunya Central, les Terres de l'Ebre o el Pirineu, disposen d'una connexió ferroviària insuficient.

Aquesta situació té un cost econòmic i social elevat que recau, sobretot, en les persones que no tenen alternatives de desplaçament.

La Generalitat de Catalunya té la competència exclusiva sobre aquests serveis des de l'any 2010. No obstant això, no ha exercit mai la facultat que li atorga la Llei ferroviària d'atribuir-ne directament la gestió a un operador públic sota el seu control directe, i el servei continua sent prestat per Renfe Viajeros, operador de l'Administració General de l'Estat, actualment en virtut d'un contracte programa formalitzat l'octubre del 2026 amb vigència fins al 31 de desembre de 2028.

Paral·lelament, s'ha acordat la constitució de la societat Rodalies de Catalunya (coneguda com l' "empresa mixta"), en la qual el grup Renfe té el 50,1% del capital i la Generalitat el 49,9%. Aquesta configuració no garanteix que la Generalitat tingui la majoria de la propietat ni que exerceixi una influència pública clara i dominant sobre l'operador al qual es preveu atribuir el servei.

Davant la possibilitat que malgrat els anys de servei insuficient i negligent, Renfe continuï proveint el servei de ferrocarril a Catalunya durant les properes dècades mitjançant mecanismes com l'empresa mixta, la iniciativa considera necessari que el Parlament de Catalunya defineixi per llei els requisits que necessàriament ha de complir l'operador públic, per tal que l'atribució directa de la gestió es faci sempre a un operador que la Generalitat governi efectivament i pugui rendir comptes davant la ciutadania.

La ILP sorgeix d'una demanda ciutadana àmplia: desenes de milers de persones han signat el manifest Fora Renfe i van decidir, mitjançant una consulta oberta, que la iniciativa legislativa popular era la via adequada per traslladar llurs demandes al Parlament de Catalunya.

3. Fonament jurídic i oportunitat

La proposta s'empara en l'article 169 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en els reials decrets 2034/2009 i 1598/2010, de traspàs dels serveis de rodalies i regionals, i en els articles 31.3 i 36 de la Llei 4/2006. És plenament coherent amb el Reglament (CE) núm. 1370/2007, que habilita les autoritats competents per adjudicar directament contractes de servei públic a una entitat sobre la qual exerceixin un control anàleg al que exerceixen sobre els seus propis serveis. La normativa comunitària no exigeix la propietat íntegra de l'operador públic, però tampoc no limita la facultat de l'autoritat competent de fixar-ne requisits més estrictes; la Generalitat de Catalunya, doncs, està facultada per definir-los en l'exercici de les seves competències.

La iniciativa és especialment oportuna en el moment actual, en què s'està configurant el futur operador del servei i es concreta el marc contractual dels propers anys. Definir ara per llei els requisits de l'operador públic aporta seguretat jurídica i evita que l'atribució directa de la gestió es faci a un operador sobre el qual la Generalitat no exerceixi un control efectiu.

4. Contingut de la proposta

La ILP consta d'un preàmbul, quatre articles i dues disposicions finals. L'article 1 modifica l'apartat 3 de l'article 31 de la Llei 4/2006 per establir els requisits de titularitat i de presència als òrgans d'administració de l'operador públic, així com l'obligació de licitació competitiva fora d'aquest supòsit. L'article 2 modifica les lletres a, b i f de l'apartat 1 de l'article 49, relatives als drets dels usuaris. L'article 3 modifica la lletra i de l'article 64 per incloure entre les infraccions l'incompliment dels drets dels usuaris del servei de transport de viatgers per ferrocarril. L'article 4 afegeix la lletra g a l'article 68, que incorpora el caràcter sistemàtic de la infracció com a criteri de gradació de les sancions. La disposició final primera regula l'entrada en vigor de la llei i la disposició final segona ajorna els efectes econòmics que pugui tenir la llei a un exercici pressupostari posterior.

5. Estudis i documentació de referència

Per a l'elaboració de la proposta s'han tingut en compte, entre d'altres, la Llei 4/2006, ferroviària; el Reglament (CE) núm. 1370/2007; els Reials Decrets 2034/2009 i 1598/2010; el conveni entre la Generalitat de Catalunya i Renfe Operadora del 2010 i les seves addendes; el contracte programa entre la Generalitat i Renfe Viajeros del 2026; diversos informes sobre la governança del servei de rodalies, i les anàlisis jurídiques elaborades per la comissió promotora sobre la compatibilitat de l'empresa mixta amb la normativa europea.

6. Impacte econòmic i cost previst

La ILP estableix un marc normatiu: defineix els requisits que ha de complir l'operador públic al qual s'atribueixi la gestió del servei i reforça els drets dels usuaris. No crea nous òrgans ni estructures administratives, ni preveu cap impacte econòmic més enllà del que es derivi de l'atribució de la gestió del servei a un operador públic de titularitat íntegra de la Generalitat de Catalunya.

En tot cas, correspon al Govern determinar el pressupost del contracte de servei públic que formalitzi amb l'operador a qui atribueixi la gestió, així com valorar, d'acord amb les clàusules del contracte vigent amb Renfe Viajeros, si la seva resolució anticipada comporta el pagament de compensacions. Les obligacions d'identificació i d'atenció als usuaris que preveu la llei s'integren en les condicions ordinàries de prestació del servei i no suposen un cost significatiu per a les empreses ferroviàries.

En qualsevol cas, l'afectació econòmica que aquesta llei comporti per als pressupostos de la Generalitat, produirà efectes només a partir de l'entrada en vigor de la llei de pressupostos corresponent a l'exercici pressupostari immediatament posterior al de l'entrada en vigor d'aquesta llei.