

RESOLUCIÓN DEL EXPEDIENTE Q-00896/2018 (y otros), RELATIVO AL DESMANTELAMIENTO DE LA LÍNEA DE FERROCARRIL PORT AVENTURA-SALOU-CAMBRILS-MONTROIG DEL CAMP-L'HOSPITALET DE L'INFANT Y SU CONDICIONAMIENTO COMO TREN-TRANVÍA

0. ÍNDICE

Índice

1. Antecedentes
 - 1.1. Objeto de las quejas
 - 1.2. Actuaciones realizadas por el Síndic
2. Consideraciones
 - 2.1. Actuaciones del Síndic en relación con los servicios ferroviarios en Cataluña
 - 2.2. Fomento del transporte público y la movilidad sostenible
 - 2.3. Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático
 - 2.4. Ley estatal 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario
 - 2.5. Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona
 - 2.6. Otros documentos a tener en cuenta
 - 2.6.1. Plan de Infraestructuras del Transporte de Cataluña (2006-2026)
 - 2.6.2. Proyecto del Plan Director de Movilidad del Camp de Tarragona
 - 2.6.3. Acuerdo para las infraestructuras y servicios ferroviarios en el Camp de Tarragona
 - 2.7. Consejo Catalán de la Movilidad
 - 2.8. Participación ciudadana en el urbanismo, derecho de acceso a la información y derecho a recibir una respuesta expresa de la Administración
3. Resolución
 - 3.1. Departamento de Territorio y Sostenibilidad
 - 3.2. Ayuntamientos de Cambrils y Salou
 - 3.3. Consideración final

1. ANTECEDENTES

1.1. Objeto de las quejas

En fecha 2 de febrero de 2018 la Asociación para la Promoción del Transporte Público (en adelante, PTP) y la Plataforma en Defensa del Ferrocarril Público y de Calidad (PDFCAMP) presentaron una queja referida al desmantelamiento de la línea de ferrocarril Port Aventura–Salou–Cambrils –Mont-roig del Camp–L'Hospitalet de l'Infant.

Según se expone en la queja, esta desmantelación deja sin ninguna alternativa que facilite o mejore la vida de las personas usuarias de la red de Cercanías de Cataluña, dada la lejanía de la variante del corredor mediterráneo respecto a los núcleos de población más importantes, como son Salou y Cambrils, que, además, pierden la conexión entre éstas.

Además, la queja añade los siguientes argumentos:

- El desmantelamiento de la línea contradice las determinaciones urbanísticas del Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona (aprobado por el Acuerdo de Gobierno 4/2010 de 12 de enero de 2010) donde se recogen las actuaciones de “Acondicionamiento Tren-Tranvía” (artículo 4.5 de las Normas de ordenación):
 - f) Las mejoras de infraestructura y/o de gestión en el sistema ferroviario y tranviario tienen un carácter estratégico y prioritario dentro de las infraestructuras de movilidad y transporte.
 - g) El tranvía del Camp de Tarragona o Tram Camp es un proyecto específico de este ámbito territorial que está recogido en el Plan de Infraestructuras del transporte de Cataluña (PITC). El proyecto se formula a partir de la reconversión de los tramos ferroviarios desafectados y de la utilización compartida de los tramos ferroviarios que señala el Plan, y de la construcción, en su caso, de nueva infraestructura. Su trazado definitivo ha quedado acondicionado a los correspondientes estudios informativos.
- Las determinaciones anteriores relativas al acondicionamiento de un tren-tranvía quedan diferenciadas de las relativas a la desafectación ferroviaria del recorrido de la línea en el tramo Cambrils –Mont-roig del Camp– L'Hospitalet de l'Infant.
- La Ley 9/2003, de 13 de junio, de la Movilidad, y las Directrices Nacionales de Movilidad que la desarrollan, contradicen la opción del desmantelamiento de una línea que afectaría drásticamente a las opciones de movilidad en transporte público de las personas usuarias.
- El desmantelamiento también conllevaría consecuencias relevantes de carácter ambiental y social en la región del Camp de Tarragona.
- El desmantelamiento no respeta las determinaciones de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (artículos 4 y 11), pues no se ha optado por su traspaso previo a la Generalitat de Cataluña y ésta no ha emitido los informes pertinentes.

Las otras quejas recibidas también exponen lo siguiente:

- Las estaciones más próximas quedarán a dos kilómetros de las actuales, lo que se traduce en una media hora a pie, aproximadamente. En Salou, la estación más próxima al centro será la de Port Aventura, con menos trenes que los actuales; y en Cambrils, estará situada junto a la autopista. Ninguna de las dos alternativas es adecuada si no se quiere o no se puede utilizar el coche.
- Las estaciones del centro de Salou y de Cambrils son utilizadas todos los años por 675.000 personas usuarias. Si se desmantela la línea, estas personas verían notablemente recortado su derecho a la movilidad. El sistema de Cercanías de Cataluña y la política de promoción del transporte público no pueden permitirse perder una línea ferroviaria sin una alternativa efectiva e inmediata.
- La conversión de la línea actual en un tren-tranvía permitiría integrar la infraestructura en el tejido urbano de forma adecuada y segura, a la vez que ya no soportaría el paso de trenes de alta velocidad o de mercancías, que circularán por el nuevo corredor mediterráneo.
- Existen ejemplos de otras aglomeraciones urbanas que han reconvertido líneas ferroviarias a líneas de tranvía (Alicante-Benidorm o Cádiz-San Fernando) y de tecnología para material rodante (trenes, convoyes, vagones) aptos para circular en redes mixtas de tren-tranvía.
- La eficiencia en el uso de los recursos públicos aconseja destinar el presupuesto previsto para el desmantelamiento de la línea ferroviaria a su conversión en paralelo a una línea de tren-tranvía adecuadamente integrada en la trama urbana de los municipios de Salou y Cambrils. Esta opción permite un ahorro de recursos gracias al aprovechamiento de buena parte de la infraestructura y de los elementos auxiliares existentes, sin dilatar la implantación del sistema tren-tranvía a una fase posterior, futura y sin fecha prevista, tal y como se recoge en el acuerdo para las infraestructuras y servicios ferroviarios al Camp de Tarragona, presentado el 19 de abril de 2018 por el Departamento de Territorio y Sostenibilidad.
- La sustitución del servicio de Cercanías de Cataluña para las personas usuarias de Cambrils y Salou por un servicio de autobús interurbano no se ajusta a los requerimientos de reducción en un 50% de la dependencia de los combustibles fósiles, especialmente de los derivados del petróleo en el ámbito del transporte rodado.

1.2. Actuaciones realizadas por el Síndic

En fecha 13 de febrero de 2018 se solicitó información sobre el asunto al Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat (Secretaría de Infraestructuras y Movilidad) y a los ayuntamientos de Cambrils y Salou.

En fecha 2 de marzo de 2018 se recibió el informe del Ayuntamiento de Salou.

En fecha 16 de marzo de 2018 se reclamó el informe al Departamento de Territorio y Sostenibilidad y al Ayuntamiento de Cambrils.

En fecha 9 de abril de 2018 se recibió el informe del Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

En la fecha de la presente resolución, el Ayuntamiento de Cambrils no ha trasladado al Síndic el informe solicitado, y hasta el momento el Síndic ha recibido 226 quejas relativas a este asunto.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Actuaciones del Síndic en relación con los servicios ferroviarios en Cataluña

El Síndic, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su ley reguladora, tiene la función de proteger y defender los derechos y las libertades que reconocen la Constitución y el propio Estatuto. A tal fin, el Síndic supervisa la actividad de la Administración de la Generalitat, la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de ella, la de las empresas privadas que gestionan servicios públicos o realizan actividades de interés general o universal o actividades equivalentes de forma concertada o indirecta y la de las otras personas con un vínculo contractual con la Administración de la Generalitat y con las entidades públicas que dependen de la misma. El Síndic también supervisa la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de ella.

No cabe la menor duda de que el transporte por ferrocarril es un servicio esencial, básico y de interés general, pero por encima de todo, a menudo, imprescindible para la vida cotidiana de las personas. Sólo hay que pensar en cuáles son las consecuencias para el día a día cuando se produce una interrupción del transporte, puesto que afecta de pleno a bienes y derechos protegidos constitucionalmente, como son el derecho a la movilidad y a la libre circulación, el derecho al trabajo, el derecho a la educación, etc. El ferrocarril, el metro o el tranvía son medios de transporte que prestan servicio a un gran número de personas que ha ido creciendo de forma constante.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) determina que los poderes públicos deben promover políticas de transporte y de comunicación, basadas en criterios de sostenibilidad, que fomenten la utilización del transporte público y la mejora de la movilidad y garanticen la accesibilidad para las personas con movilidad reducida (artículo 48).

Asimismo, el Estatuto también dispone que los poderes públicos deben garantizar la protección de la salud, la seguridad y la defensa de los derechos y los intereses legítimos de los consumidores y usuarios (artículo 49).

Sin embargo, hay que señalar que la actuación de la institución en estos asuntos no es nueva. Desde hace años el Síndic ha intervenido en relación con los servicios ferroviarios y la movilidad, tanto por la vía del estudio de las quejas que formulan las personas de forma individual como en el marco de actuaciones de oficio o informes monográficos que tratan problemáticas de alcance más general. Por ejemplo, son una buena muestra de ello los informes correspondientes a los años 2007 y 2008, presentados al Parlamento

de Cataluña, o el informe monográfico *Los derechos de las personas en los servicios ferroviarios en Cataluña*, presentado al Parlamento de Cataluña en el mes de octubre de 2016.

Este informe, disponible en la página web de la institución (http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4217/Informe%20drets%20servei%20ferroviari%20a%20Catalunya_ok.pdf) recoge hasta 75 recomendaciones y sugerencias que el Síndic ha propuesto a las administraciones públicas para mejorar los servicios ferroviarios en Cataluña, en relación con el derecho a la movilidad de las personas, las responsabilidades de las administraciones competentes, las infraestructuras, la accesibilidad, la información y la atención a las personas, la atención a las quejas y reclamaciones, o los precios y las tarifas sociales.

Por su relación con el objeto de la presente queja, interesa destacar aquí algunas de las recomendaciones que contiene el Informe presentado en octubre de 2016:

- Debe superarse la concepción de la persona como simple usuaria de una empresa de transporte para avanzar hacia la consideración de la persona como titular del derecho a la movilidad a un precio asequible en referencia a un servicio básico como es el del transporte de personas. En este informe el concepto de *ferrocarril* incluye el tren, el metro y el tranvía.
- La utilización de los servicios públicos de transporte constituye un elemento esencial para garantizar el derecho de movilidad y la plena igualdad de las personas con discapacidad, porque la movilidad es un aspecto relevante para posibilitar el acceso a las diversas actividades de la vida de las personas y, por tanto, favorece su integración.
- Los poderes públicos deben promover políticas de transporte y de comunicación, basadas en criterios de sostenibilidad, que fomenten la utilización del transporte público y la mejora de la movilidad y garanticen la accesibilidad para las personas con movilidad reducida. Así lo determina el artículo 48 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. De acuerdo con ello, las administraciones deben hacer una política activa de promoción de la movilidad sostenible, y deben promover la igualdad y la autonomía de las personas (incluidas las personas con diversidad funcional) como objetivo preferente. En este sentido, debe destacarse la importancia de impulsar todas las acciones necesarias para asegurar la accesibilidad de los entornos, los productos y los servicios en el transporte por ferrocarril.
- Todas las personas tienen derecho a acceder en igualdad de condiciones a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. De acuerdo con ello, las administraciones públicas deben fijar las condiciones de acceso y los estándares de calidad de estos servicios, con independencia del régimen de prestación. Así lo determina el artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- El conjunto de actividades propias del sistema de transporte público urbano e interurbano integrado de Cataluña tiene la consideración de servicio de interés general de carácter universal, como medio para posibilitar la igualdad de oportunidades en el ejercicio de los derechos de las personas y alcanzar los objetivos de cohesión social y territorial, con la correlativa obligación de las administraciones públicas competentes en esta materia de garantizar el acceso de todas las personas a este servicio, en todo el territorio y en condiciones de igualdad y equidad.

2.2. Fomento del transporte público y la movilidad sostenible

La eficiencia en el desplazamiento de las personas es un objetivo fundamental de la política europea de transporte, puesto que contribuye, sin duda, al fomento del transporte colectivo en detrimento del transporte privado, fundamentalmente por carretera, que genera unos mayores costes económicos.

En cuanto al transporte por ferrocarril, la Directiva reguladora del espacio ferroviario europeo único recuerda que el aumento de la integración del sector del transporte en la Unión Europea es un elemento esencial de la realización del mercado interior y que los ferrocarriles son vitales para que el sector del transporte de la Unión Europea se encamine hacia la consecución de una movilidad sostenible (Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único).

Como se ha indicado, el Estatuto de Autonomía de Cataluña determina que los poderes públicos deben promover políticas de transporte y de comunicación, basadas en criterios de sostenibilidad, que fomenten la utilización del transporte público y la mejora de la movilidad y garanticen la accesibilidad para las personas con movilidad reducida (artículo 48).

De acuerdo con esto, el legislador catalán aprobó la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la Movilidad, que define la movilidad como servicio de interés general de carácter universal (artículo 3 bis añadido por la disposición final primera de la Ley 21/2015, de 29 de julio, de financiación del sistema de transporte público de Cataluña) en los siguientes términos:

“El conjunto de actividades propias del sistema de transporte público urbano e interurbano integrado de Cataluña tiene la consideración de servicio de interés general de carácter universal, como medio para posibilitar la igualdad de oportunidades en el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y lograr los objetivos de cohesión social y territorial, con la correlativa obligación de las administraciones públicas competentes en esta materia de garantizar el acceso de todas las personas a este servicio, en todo el territorio y en condiciones de igualdad y equidad.”

La Ley 9/2003 tiene por objeto establecer los principios y los objetivos a los que debe responder una gestión de la movilidad de las personas dirigida a la sostenibilidad y la seguridad, y determinar los instrumentos necesarios para que la sociedad catalana alcance dichos objetivos y para garantizar a toda la ciudadanía una accesibilidad con medios sostenibles. Esta ley tiene como principios inspiradores, entre otros, los siguientes:

- El derecho de las personas a la accesibilidad en unas condiciones de movilidad adecuada y seguras y con el mínimo impacto ambiental posible.
- La prioridad de los medios de transporte de menor coste social y ambiental, tanto de personas como de mercancías.
- El fomento y la incentivación del transporte público y colectivo.
- El impulso de una movilidad sostenible.

Según la Ley, los objetivos que deben satisfacer las políticas de movilidad que se apliquen a Cataluña son diversos, a pesar de que cabe destacar los siguientes:

- Planificar la movilidad tomando como base la prioridad de los sistemas de transporte público y colectivo.
- Establecer mecanismos de coordinación para aprovechar al máximo los transportes colectivos, sean transportes públicos o transporte escolar o de empresa.
- Introducir de forma progresiva los medios teleinformáticos y las nuevas tecnologías en la gestión de la movilidad, con el objetivo de garantizar una movilidad racional, ordenada y adecuada a las necesidades de las personas.

Esta ley ha sido desarrollada por la Ley 21/2015, de 29 de julio, de financiación del sistema de transporte público de Cataluña, que determina que el objetivo de la Ley debe alcanzarse con la aplicación, en el conjunto del sistema de transporte público de Cataluña, de los principios y criterios de ordenación y de gestión siguientes:

- a) Uso óptimo del conjunto de los recursos de movilidad.
- b) Prioridad de los medios de transporte públicos colectivos.
- c) Garantía de accesibilidad, flexibilidad, eficiencia y equidad social.
- d) Reequilibrio territorial.
- e) Integración de los diferentes sistemas de transporte y garantía de interoperabilidad e intermodalidad.
- f) Optimización de los impactos socioeconómicos, con la maximización del beneficio común, atendiendo a la capacidad económica de los usuarios.
- g) Evaluación de las alternativas de movilidad existentes entre un origen y un destino determinado y priorización de las que sean más eficientes en términos ambientales y económicos.
- h) Consideración de los efectos externos de los diferentes modos de transporte públicos colectivo.

Además, la Ley dedica la disposición adicional sexta a la promoción de la movilidad sostenible y determina que la Administración de la Generalitat, los organismos que dependen de ella y el resto de administraciones públicas deben hacer una política activa de promoción de la movilidad sostenible en referencia a los centros de trabajo respectivos, que debe incluir, entre otros, la promoción de las medidas fiscales de incentivo vigentes y una gestión adecuada de los aparcamientos.

Por último, en esta línea, hay que remarcar que la sostenibilidad ambiental es uno de los 19 objetivos del Plan de Infraestructuras del Transporte de Cataluña (2006-2026) (en adelante, PITC). Para contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales de reducción de emisiones a la atmósfera, los consumos de energía y las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera generada por el transporte interurbano deberían disminuir, a pesar del aumento previsible de la movilidad. Para posibilitarlo, el PITC propone, en línea con el Libro blanco de transporte de la Unión Europea y del Plan Estratégico de

Infraestructuras y Transporte (2005-2020) del Ministerio de Fomento, aumentar significativamente la cuota del ferrocarril y del transporte público en el reparto modal, tanto en el ámbito de viajeros como en el de mercancías.

Así, el PITC incrementa sustancialmente las inversiones en infraestructura ferroviaria, establece como prioritarias las inversiones a los entornos con más congestión vial y favorece la utilización del modo de transporte más apropiado en cada caso desde el punto de vista de los costes totales, incluyendo las externalidades ambientales.

2.3. Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático

El artículo 3 de la Ley 16/2017 determina que “son principios de actuación de la Administración pública para alcanzar los objetivos de la presente ley los principios de debida evaluación, cálculo objetivo y eficacia.”

De acuerdo con esto, la ley precisa que “el principio de debida evaluación conlleva el deber de los poderes públicos de evaluar continua y periódicamente el impacto ambiental de cualquier política pública vigente o prospectiva para que su resultado deba tenerse en cuenta en la toma de decisiones respecto a la política concreta”. Así, los principios de debida evaluación, cálculo objetivo y eficacia deben tenerse en cuenta con carácter general y, especialmente, en los ámbitos que detalla la ley, entre los que se incluyen los transportes y la movilidad, el turismo, el urbanismo y la vivienda.

Más en detalle, el artículo 24 de la ley especifica que las medidas que se adopten en materia de transportes y movilidad deben ir encaminadas a reducir la vulnerabilidad y las emisiones de gases de efecto invernadero, para avanzar hacia un modelo de transporte público, colectivo e intermodal que no se base en la tenencia de vehículo privado y que fomente el uso generalizado del transporte público y otras formas de transporte sostenible sin emisiones de gases de efecto invernadero, y concretamente deben ir encaminadas a:

- La racionalización de la demanda de movilidad y transporte privado tanto de mercancías como de personas para optimizar el conjunto de la red de infraestructuras de transporte público mediante la adopción de instrumentos de gestión, información y fomento del transporte público.
- La creación de las condiciones técnicas y de gestión que faciliten la integración y la intermodalidad de los diversos modos de transporte, potenciando los modos con una menor intensidad en el uso de combustibles fósiles.

Hay que remarcar la vigencia de esta ley, especialmente después de que el Tribunal Constitucional acordó el levantamiento de la suspensión de todos los preceptos impugnados, excepto del artículo 19.4, a través del Auto de 21 de marzo de 2018 emitido en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5334-2017, promovido por el Gobierno del Estado.

2.4. Ley estatal 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario

La Ley 38/2015 regula las infraestructuras ferroviarias. La ley detalla sus finalidades en su artículo 2 y, entre éstas, cabe destacar las siguientes:

- Facilitar el desarrollo de la política europea común de transporte ferroviario, favoreciendo la interconexión y la interoperabilidad de los sistemas ferroviarios y la intermodalidad de los servicios de transporte.
- Proteger los intereses de los usuarios, con atención especial a las personas con discapacidad o con movilidad reducida, garantizando sus derechos al acceso a los servicios de transporte ferroviario de viajeros en adecuadas condiciones de calidad y seguridad.

En este sentido, el artículo 4 de la Ley regula la Red Ferroviaria de Interés General, que está integrada por “las infraestructuras ferroviarias que resulten esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado o cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento de tal sistema común de transporte, como las vinculadas a los itinerarios de tráfico internacional, las que enlacen las distintas comunidades autónomas y sus conexiones y accesos a los principales núcleos de población y de transporte o a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional”.

El mismo precepto, en su apartado 3, indica lo siguiente:

“El Ministro de Fomento podrá excluir, previo informe de las comunidades autónomas afectadas, una determinada infraestructura ferroviaria de la Red Ferroviaria de Interés General siempre que hayan desaparecido los motivos de interés general que justificaron su inclusión en aquélla. Dicha infraestructura ferroviaria podrá ser traspasada a la comunidad autónoma correspondiente. El expediente de traspaso se promoverá a instancia de la comunidad autónoma o del Ministerio de Fomento, y será resuelto por el Consejo de Ministros.”

Además, esta previsión se complementa con lo dispuesto por el artículo 11.2 sobre la clausura de líneas o tramos de la infraestructura ferroviaria:

“El Ministro de Fomento podrá excluir, previo informe de las comunidades autónomas afectadas, una determinada infraestructura ferroviaria de la Red Ferroviaria de Interés General siempre que hayan desaparecido los motivos de interés general que justificaron su inclusión en aquélla. Dicha infraestructura ferroviaria podrá ser traspasada a la comunidad autónoma correspondiente. El expediente de traspaso se promoverá a instancia de la comunidad autónoma o del Ministerio de Fomento, y será resuelto por el Consejo de Ministros.”

Sin embargo, y a partir de la información de que dispone esta institución, no hay constancia de la emisión por parte de la Generalitat del informe previo que exige el artículo 4.3 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario. Tampoco se tiene conocimiento de la comunicación del Ministerio de Fomento a la Generalitat o a los ayuntamientos de Cambrils y Salou con carácter previo a la adopción del acuerdo de clausura de la línea, tal y como determina el artículo 11.2 de la Ley 38/2015.

Según la información recibida del Departamento de Territorio y Sostenibilidad, el entonces Departamento de Política Territorial y Obras Públicas elaboró y sometió a información pública el estudio informativo y el estudio de impacto ambiental “Implantación de

un sistema tranviario en el Camp de Tarragona” (claves EI-TX-07263 e IA-TX-07263), anuncio publicado en el DOGC núm. 5681, de 29 de julio de 2010. Según el Departamento, esta propuesta, recogida en el Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona, se dirigía a “reconvertir el corredor ferroviario actual entre Cambrils y Port Aventura en un corredor de tren tranvía con un alto nivel de integración urbana.”

El Departamento de Territorio y Sostenibilidad ha informado al Síndic de lo siguiente:

“Con este objetivo, el Departamento [...] trasladó un escrito a Adif el 20 de noviembre de 2015 [...] en que se solicita el establecimiento de los mecanismos necesarios para hacer posible la continuidad del corredor ferroviario actual como línea de tren-tranvía entre Cambrils y Port Aventura, y la reasignación de los fondos previstos para el desmantelamiento y restitución del corredor actual en la nueva configuración tranviaria. Así mismo, este Departamento solicitó al Ministerio de Fomento el estudio conjunto de los instrumentos y figuras operativas para implementar los posibles cambios en la titularidad o mantenimiento de este tramo de infraestructura, objeto de la actuación.

Con este objetivo, el Departamento de Territorio y Sostenibilidad impulsó, en el año 2016, la contratación de un estudio previo para la implantación de un tren tranvía en el corredor Cambrils-Salou-Port Aventura-Tarragona, que está actualmente en redacción. El sistema tren-tranvía previsto considera el aprovechamiento parcial del mencionado corredor ferroviario costero, entre Cambrils y Salou, hasta la estación de Port Aventura de Adif.

La Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, establece en su artículo 4.3: 'El Ministro de Fomento podrá excluir, previo informe de las comunidades autónomas afectadas, una determinada infraestructura ferroviaria de la Red Ferroviaria de Interés General siempre que hayan desaparecido los motivos de interés general que justificaron su inclusión en aquélla. Dicha infraestructura ferroviaria podrá ser traspasada a la comunidad autónoma correspondiente. El expediente de traspaso se promoverá a instancia de la comunidad autónoma o del Ministerio de Fomento, y será resuelto por el Consejo de Ministros'.

Hasta el momento, el Ministerio de Fomento no ha dado respuesta al escrito enviado el 20 de noviembre de 2015, solicitándose el aprovechamiento y cambios de titularidad del corredor ferroviario, tal y como recoge la Ley del Sector Ferroviario. Así mismo, tampoco hay constancia en este Departamento de ninguna solicitud de informe del Ministro de Fomento para excluir el corredor costero de la Red Ferroviaria de Interés General.”

Por último, hay que señalar que la Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria de Cataluña, determina en su artículo 39 que “los tranvías que circulan por varios municipios forman parte del Sistema Ferroviario de Cataluña” y que “el departamento competente en materia de infraestructuras y servicios de transporte y los ayuntamientos afectados, de acuerdo con las autoridades territoriales del transporte si existen y tienen atribuidas estas funciones, antes de establecer un sistema tranviario, deben determinar sus condiciones de integración, tanto desde el punto de vista urbanístico como de gestión del sistema viario, por medio de un plan especial urbanístico del sistema tranviario, en los términos que se determinen por reglamento”.

2.5. Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona (PTPCT)

El Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona (aprobado por el Acuerdo del Gobierno de la Generalitat 4/2010, de 12 de enero de 2010) recoge las actuaciones de “Acondicionamiento tren-tranvía” en el artículo 4.5 de sus normas de ordenación, en los siguientes términos:

“f) Las mejoras de infraestructura y/o de gestión en el sistema ferroviario y tranviario tienen un carácter estratégico y prioritario dentro de las infraestructuras de movilidad y transporte.

g) El tranvía del Camp de Tarragona o Tram Camp es un proyecto específico de este ámbito territorial que se encuentra recogido en el Plan de Infraestructuras del Transporte de Cataluña (PITC). El proyecto se formula a partir de la reconversión de los tramos ferroviarios desafectados y de la utilización compartida de los tramos ferroviarios que señala el Plan, y de la construcción, en su caso, de nueva infraestructura. Su trazado definitivo ha quedado condicionado a los correspondientes estudios informativos.”

De acuerdo con el artículo 1.3 de sus normas de ordenación, “el Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona, que desarrolla el Plan Territorial General de Cataluña, se ha redactado de acuerdo con la legislación territorial, sectorial y urbanística vigente, como también con el resto de disposiciones legales aplicables”.

Por este motivo, se especifica que “las determinaciones del Plan son sin perjuicio de la observancia obligatoria de las leyes y reglamentos del Estado y de la Generalitat de Cataluña relativas a cualquier materia de carácter sectorial presente en el territorio, en especial todas las disposiciones de obligado cumplimiento referentes a las infraestructuras viales, ferroviaria [...]”.

En este sentido, el PTPCT tiene como una de sus finalidades que “el desarrollo sea sostenible” y, por tanto, reclama “hacer de la movilidad un derecho y no una obligación” (punto 12 del artículo 1.4.e).

Hay que recordar que el artículo 1.10, bajo el título de obligatoriedad, señala que “las administraciones públicas, las entidades que dependen de éstas y los particulares están obligados a cumplir con las determinaciones y las disposiciones que establece el Plan”. En consecuencia, los municipios tienen la obligación de ajustar el planeamiento urbanístico municipal a las determinaciones del PTPCT.

El POUM de Cambrils fue aprobado definitivamente por la Comisión de Urbanismo de Tarragona en sesión de 1 de diciembre de 2005. A su vez, el POUM de Salou fue aprobado definitivamente por la Comisión de Urbanismo de Tarragona en sesión de 1 de octubre de 2003.

El propio PTPCT determina que su aprobación conlleva que el planeamiento urbanístico vigente deberá que adaptarse progresivamente a las determinaciones del propio PTPCT de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 1.16. El PTPCT establece la recomendación de que el planeamiento urbanístico vigente, mediante los instrumentos de desarrollo a su

alcance, incluidas las modificaciones puntuales, se ajuste a los principios y objetivos que propugna el propio PTPCT.

Así, el planeamiento urbanístico general que se revise, los planes parciales de delimitación y las modificaciones de planeamiento urbanístico vigente que aumenten el conjunto del suelo urbano más el suelo urbanizable se adaptarán a las determinaciones del PTPCT. Igualmente, los planes urbanísticos municipales que se aprueben con posterioridad a la entrada en vigor del Plan territorial deben contener dentro de la memoria un apartado explicativo y justificativo de la conformidad de las propuestas del Plan de ordenación urbanística con las determinaciones del PTPCT.

Hay que tener presente también que es necesario un informe del Programa de Planeamiento Territorial para la aprobación de los planes y proyectos que incidan de forma destacada en el desarrollo del ámbito territorial del PTPCT. Este informe es preceptivo para la aprobación de diferentes planes y proyectos (como los estudios informativos de infraestructuras de movilidad); además, en los planes urbanísticos de iniciativa municipal, el informe se solicitará por el ayuntamiento una vez aprobados inicialmente éstos.

Para facilitar esta adaptación del planeamiento urbanístico al PTPCT, el Departamento de Territorio y Sostenibilidad “debe establecer programas de ayuda para fomentar los procesos de adecuación del planeamiento urbanístico y puede adoptar medidas para promover de forma específica aquellas adaptaciones que sean más necesarias por el grado de desajuste entre las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente y las propuestas del Plan Territorial” (artículo 1.16, apartado 8).

Cabe señalar que la relación entre el planeamiento territorial y el urbanístico debe entenderse como una relación compleja basada en tres principios básicos, uno, de carácter funcional o procedimental: la coherencia o jerarquía; otro, de carácter instrumental: la obligación del planeamiento urbanístico de facilitar el cumplimiento del planeamiento territorial, y, por último, otro de naturaleza sustantiva y finalista: el concepto de sostenibilidad del territorio como elemento complementario de cotejo para verificar el cumplimiento de la necesaria adecuación del planeamiento urbanístico al territorial.

En todo caso, ya sea por la aplicación conjunta o separada de estos principios, cabe concluir la prevalencia de los instrumentos de ordenación territorial sobre los urbanísticos. La obligación de que el planeamiento urbanístico sea coherente con el planeamiento territorial se proclama desde la normativa reguladora de la ordenación territorial y urbanística (artículo 11.4 de la ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial; artículo 5.4 de la Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña; y artículos 13.2, y 87.3.a) y 4.b) del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo).

2.6. Otros documentos a tener en cuenta

2.6.1. Plan de Infraestructuras del Transporte de Cataluña (2006-2026)

Este plan tiene carácter de plan territorial sectorial, de acuerdo con la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial, y de plan específico a efectos de lo establecido por la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad.

En el documento “Propuestas para la red ferroviaria” señala lo siguiente:

“Tranvía del Camp de Tarragona (Tramcamp)

Implantación de un sistema tranviario en el Camp de Tarragona. Dada la distancia entre núcleos se analizará la posibilidad de que sea un sistema de tren tranvía. La estimación presupuestaria de esta actuación es de 200 M €.”

Este plan fue aprobado por el Decreto 310/2006, de 25 de julio, y no consta que haya sido modificado.

2.6.2. Proyecto del Plan Director de Movilidad del Camp de Tarragona

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad, los planes directores de movilidad tienen por objeto el desarrollo territorializado de las directrices nacionales de movilidad.

La elaboración, tramitación y evaluación del Plan Director de Movilidad del Camp de Tarragona es una de las funciones que corresponden a la ATM (Autoridad Territorial de la Movilidad) del Camp de Tarragona, tal y como establece la propia Ley 9/2003.

Tal y como se indica en la página web de la ATM (www.atmcamptarragona.cat/informacio-pdm), en octubre de 2007 se inició el proceso de elaboración y redacción del Plan Director de Movilidad del Camp de Tarragona, que no consta que haya sido aprobado a fecha de hoy. Sin embargo, la propia página web recoge un proyecto del Plan Director de Movilidad, que en el documento “Doc 3 propuestas” (publicado el 22 de diciembre de 2011) indica lo siguiente sobre el sistema tranviario del Camp de Tarragona (Tramcamp):

“El Tramcamp, a diferencia de las cercanías, no es modo conexión rápida entre las principales localidades del Camp de Tarragona, sino que es un modo transporte que vertebra y facilita la movilidad intramunicipal e intermunicipal de corta y media distancia mediante sus numerosas paradas. Su objetivo es dar cobertura a las principales concentraciones de población actual y a los crecimientos urbanísticos del futuro, facilitando una conexión en transporte público que depende básicamente del transporte urbano e interurbano en la actualidad. A mismo tiempo, debe dar respuesta a las necesidades de transporte que se plantean en la movilidad turística durante los meses de verano en las poblaciones costeras”.

2.6.3. Acuerdo para las infraestructuras y servicios ferroviarios en el Camp de Tarragona

Este acuerdo, presentado el 19 de abril de 2018 por el Departamento de Territorio y Sostenibilidad, hace referencia al sistema tren-tranvía en los siguientes términos:

“El desmantelamiento e integración urbana de las vías actuales entre Cambrils y Port Aventura, que debe ejecutar Adif en cumplimiento del DIA, debe permitir la implantación posterior de un sistema tren-tranvía desde Cambrils y Salou hasta Tarragona y Reus, complementado con nuevas conexiones con El Vendrell y todo el Baix Penedès. Este sistema tren-tranvía tendrá en consideración las estaciones actuales y futuras del corredor ferroviario de ADIF e incorporará nuevas adaptadas exclusivamente para el servicio tranviario.

Sin embargo, este acuerdo no incluye un calendario de ejecución del sistema tren-tranvía ni hace referencia en ningún momento ni al Plan de Infraestructuras del Transporte de Cataluña ni al Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona, que, como se ha expuesto previamente, en sus normas de ordenación determinan que las mejoras de infraestructura y/o de gestión en el sistema ferroviario y tranviario tienen un carácter estratégico y prioritario dentro de las infraestructuras de movilidad y transporte.

2.7. Consejo Catalán de la Movilidad

El Consejo Catalán de la Movilidad es el organismo de información y de participación de las autoridades territoriales de movilidad y las entidades representativas de las asociaciones de entes locales de Cataluña, así como del conjunto de los agentes económicos, sindicales y sociales que integran la Mesa Social del Transporte Público de Cataluña.

El Consejo Catalán de la Movilidad debe ser informado periódicamente de las acciones llevadas a cabo por las autoridades competentes en materia de transporte público y de la financiación de éste, y específicamente por las autoridades territoriales de movilidad.

De acuerdo con el artículo 10 del Decreto 466/2004, de 28 de diciembre, el Consejo de la Movilidad debe reunirse al menos dos veces el año y siempre que así lo determine su presidencia o sea solicitado, como mínimo, por un tercio de sus miembros.

Sin embargo, el Departamento de Territorio y Sostenibilidad ha informado al Síndic que “la actuación de desmantelamiento de la línea es una actuación del Ministerio de Fomento y no ha pasado por el Consejo Catalán de Movilidad”.

En este sentido, hay que remarcar que una de las funciones que el artículo 7 del Decreto 466/2004 atribuye al Consejo Catalán de la Movilidad, determinadas por el artículo 22 de la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad, es la de evaluar “las acciones emprendidas en materia de organización de la movilidad de personas y mercancías, prestando una atención especial a las cuestiones vinculadas a la intermodalidad, y realizar su seguimiento”. Además, y como se ha expuesto previamente, el Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona (aprobado por el Acuerdo de Gobierno 4/2010 de 12 de enero de 2010) recoge las actuaciones de “Acondicionamiento Tren-tranvía” en el artículo 4.5 de sus normas de ordenación.

2.8. Participación ciudadana en el urbanismo, derecho de acceso a la información y derecho a recibir una respuesta expresa de la administración

El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por lo que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, determina en su artículo 5 (que encabeza el capítulo dedicado al estatuto básico del ciudadano) que todas las personas tienen, entre otros, el derecho a:

- Acceder a la información de que dispongan las administraciones públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos que dispone su legislación reguladora.

- Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanística y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas, y obtener de la Administración una respuesta motivada.
- Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos que dispone su legislación reguladora.

Esta regulación se ve completada por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo (artículos 8 y 11), la legislación de transparencia y acceso a la información (Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, y Ley 19/2014, de 29 de diciembre) y la legislación de procedimiento administrativo (Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, y Ley 26/2010, de 3 de agosto).

3. RESOLUCIÓN

En consecuencia con lo indicado, y de acuerdo con la información de que se dispone, el Síndic se dirige al Defensor del Pueblo y al Ministerio de Fomento en relación con el cumplimiento de los artículos 4.3 y 11 de la Ley estatal 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.

Así mismo, el Síndic formula a las diferentes administraciones implicadas los recordatorios, legales, sugerencias y recomendaciones siguientes relativos a la línea Port Aventura – Salou – Cambrils – Mont-roig del Camp – L'Hospitalet de l'Infant y su acondicionamiento como tren-tranvía, solicitando que le informen de las decisiones adoptadas al respecto:

3.1. Departamento de Territorio y Sostenibilidad

El Departamento de Territorio y Sostenibilidad debe defender ante el Ministerio de Fomento –conjuntamente con los municipios afectados– el proyecto de acondicionamiento tren-tranvía de la actual línea ferroviaria, habilitando los estudios, proyectos y recursos administrativos y económicos que sean necesarios.

De acuerdo con ello, el Síndic propone que el Departamento:

1. Valore la decisión de instar el expediente de traspaso de la línea Port Aventura - Salou - Cambrils - Mont-roig del Camp – L'Hospitalet de l'Infant (artículo 4.3 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario).
2. Convoque una reunión del Consejo Catalán de la Movilidad para evaluar el desmantelamiento de la línea Port Aventura-Salou-Cambrils-Mont-roig del Camp-L'Hospitalet de l'Infant, así como sus consecuencias en la movilidad y las alternativas posibles, y su acondicionamiento como tren-tranvía (Decreto 466/2004, de 28 de diciembre, del Consejo de la Movilidad).

3. Determine, antes de su establecimiento y de acuerdo con los ayuntamientos afectados y la Autoridad Territorial de la Movilidad del Camp de Tarragona, las condiciones de integración del sistema tranviario, tanto desde el punto de vista urbanístico como de gestión del sistema viario, a través de un plan especial urbanístico del sistema tranviario (artículo 39 de la Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria).

Igualmente, el Síndic recuerda que el Departamento debe:

4. Promover políticas de transporte y de comunicación, basadas en criterios de sostenibilidad, que fomenten la utilización del transporte público y la mejora de la movilidad y garanticen la accesibilidad para las personas con movilidad reducida (artículo 48 del Estatuto de Autonomía de Cataluña).
5. Planificar la movilidad tomando como base la prioridad de los sistemas de transporte público y colectivo (Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad).
6. Adoptar medidas en materia de transportes y movilidad encaminadas a reducir la vulnerabilidad y las emisiones de gases con efecto de invernadero, para avanzar hacia un modelo de transporte público, colectivo e intermodal que no se base en la tenencia de vehículo privado y que fomente el uso generalizado del transporte público y otras formas de transporte sostenible sin emisiones de gases con efecto de invernadero (Ley 16/2017, del 1 de agosto, del cambio climático).
7. Cumplir con las determinaciones y disposiciones que establece el Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona (Acuerdo de Gobierno 4/2010 de 12 de enero de 2010).
8. Establecer programas de ayuda para fomentar los procesos de adecuación del planeamiento urbanístico al planeamiento territorial y adoptar medidas para promover de forma específica aquellas adaptaciones que sean más necesarias por el grado de desajuste entre las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente y las propuestas del Plan Territorial (Acuerdo de Gobierno 4/2010 de 12 de enero de 2010).
9. Garantizar los derechos de las personas a la información y participación en relación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística relativos a la línea Port Aventura – Salou – Cambrils – Mont-roig del Camp – L'Hospitalet de l'Infant y su acondicionamiento como tren-tranvía.

3.2. Ayuntamientos de Cambrils y Salou

Los ayuntamientos de Cambrils y Salou deben defender ante el Ministerio de Fomento – conjuntamente con el Departamento de Territorio y Sostenibilidad– el proyecto de acondicionamiento tren-tranvía de la actual línea ferroviaria.

De acuerdo con ello, el Síndic recuerda que los municipios deben:

1. Promover políticas de transporte y de comunicación, basadas en criterios de sostenibilidad, que fomenten la utilización del transporte público y la mejora de la movilidad y garanticen la accesibilidad para las personas con movilidad reducida (artículo 48 del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

2. Planificar la movilidad tomando como base la prioridad de los sistemas de transporte público y colectivo (Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad).
3. Adoptar medidas en materia de transportes y movilidad encaminada a reducir la vulnerabilidad y las emisiones de gases con efecto de invernadero, para avanzar hacia un modelo de transporte público, colectivo e intermodal que no se base en la tenencia de vehículo privado y que fomente el uso generalizado del transporte público y otras formas de transporte sostenible sin emisiones de gases con efecto de invernadero (Ley 16/2017, del 1 de agosto, del cambio climático).
4. Cumplir con las determinaciones y las disposiciones que establece el Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona (Acuerdo de Gobierno 4/2010 de 12 de enero de 2010).
5. Participar en la determinación, antes de su establecimiento y junto con el Departamento de Territorio y Sostenibilidad y la Autoridad Territorial de la Movilidad del Camp de Tarragona, de las condiciones de integración del sistema tranviario, tanto desde el punto de vista urbanístico como de gestión del sistema vial, a través de un plan especial urbanístico del sistema tranviario (artículo 39 de la Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria).
6. Solicitar un informe del Programa de Planeamiento Territorial, una vez aprobados inicialmente los planes urbanísticos de iniciativa municipal (Acuerdo de Gobierno 4/2010, de 12 de enero de 2010).
7. Garantizar los derechos de las personas a la información y la participación en relación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística relativos a la línea Port Aventura – Salou – Cambrils – Mont-roig del Camp – L'Hospitalet de l'Infant y su acondicionamiento como tren-tranvía.

3.3. Consideración final

El Síndic recuerda que hay que potenciar el transporte público, especialmente si se tiene en cuenta que desgraciadamente ya se evidencian los efectos del cambio climático en la vida cotidiana; cambio climático que sólo niegan quienes sacan beneficio económico del mismo.

En este sentido, hay que impulsar ese transporte público que sea más sostenible y que provoque menos emisiones contaminantes en la atmósfera, al tiempo que optimice las opciones de movilidad de las personas.

El Síndic remarca la importancia de estos principios, toda vez que el desmantelamiento de una infraestructura que podría ser reutilizada para garantizar la movilidad con el mínimo de efecto negativo para el medio ambiente vulneraría el derecho a la movilidad de las personas que hoy requieren del transporte público para su vida cotidiana (laboral, de estudio, de ocio, etc.), pero también teniendo presente las generaciones futuras.

En este sentido, los ayuntamientos de Cambrils y Salou deben tener presente que no es lo mismo una línea ferroviaria convencional que cruza la población que la adecuación de ésta a un sistema de tranvía que, por definición, es un medio de transporte que convive perfectamente con el medio urbano y que se ajusta a criterios de sostenibilidad.

Es por ello que el Síndic emplaza al Gobierno de la Generalitat y al Gobierno del Estado para que, conjuntamente, busquen la mejor solución técnica para convertir la actual línea ferroviaria en una infraestructura de transporte público intermunicipal (tren- tranvía). Este asunto debería figurar entre los temas prioritarios en la agenda a tratar entre ambos gobiernos.