

RESOLUCIÓ DE L'EXPEDIENT Q-00896/2018 (i altres), RELATIU AL DESMANTELLAMENT DE LA LÍNIA DE FERROCARRIL PORT AVENTURA-SALOU-CAMBRILS-MONT-ROIG DEL CAMP-L'HOSPITALET DE L'INFANT I EL SEU CONDICIONAMENT COM A TREN-TRAMVIA

0. ÍNDEX

0. Índex
1. Antecedents
 - 1.1. L'objecte de les queixes
 - 1.2. Les actuacions dutes a terme pel Síndic
2. Consideracions
 - 2.1. Les actuacions del Síndic amb relació als serveis ferroviaris a Catalunya
 - 2.2. El foment del transport públic i la mobilitat sostenible
 - 2.3. La Llei 16/2017, d'1 d'agost, del canvi climàtic
 - 2.4. La Llei estatal 38/2015, de 29 de setembre, del sector ferroviari
 - 2.5. El Pla territorial parcial del Camp de Tarragona
 - 2.6. Altres documents que cal tenir en compte
 - 2.6.1. El Pla d'infraestructures del transport de Catalunya (2006-2026)
 - 2.6.2. El projecte del Pla director de mobilitat del Camp de Tarragona
 - 2.6.3. L'acord per a les infraestructures i serveis ferroviaris al Camp de Tarragona
 - 2.7. El Consell Català de la Mobilitat
 - 2.8. La participació ciutadana en l'urbanisme, el dret d'accés a la informació i el dret a rebre una resposta expressa de l'Administració
3. Resolució
 - 3.1. Departament de Territori i Sostenibilitat
 - 3.2. Ajuntaments de Cambrils i Salou
 - 3.3. Consideració final

1. ANTECEDENTS

1.1. L'objecte de les queixes

En data 2 de febrer de 2018 l'Associació per la Promoció del Transport Públic (en endavant, PTP) i la Plataforma en Defensa del Ferrocarril Públic i de Qualitat (PDFCAMP) van presentar una queixa referida al desmantellament de la línia de ferrocarril Port Aventura – Salou – Cambrils – Mont-roig del Camp – l'Hospitalet de l'Infant.

Segons s'exposa en la queixa, aquest desmantellament deixa sense cap alternativa que faciliti o millori la vida de les persones usuàries de la xarxa de Rodalies de Catalunya, atesa la llunyania de la variant del corredor mediterrani respecte als nuclis de població més importants, com ara Salou i Cambrils, que –a més– perden la connexió entre aquestes.

A més, la queixa afegeix els arguments següents:

- El desmantellament de la línia contradiu les determinacions urbanístiques del Pla territorial parcial del Camp de Tarragona (aprovat per l'Acord de Govern 4/2010 de 12 de gener de 2010), en què es recullen les actuacions de “Condicionament Tren-Tramvia” (article 4.5 de les Normes d'ordenació):
 - “f) Les millores d'infraestructura i/o de gestió en el sistema ferroviari i tramviari tenen un caràcter estratègic i prioritari dins les infraestructures de mobilitat i transport.
 - g) El tramvia del Camp de Tarragona o Tram Camp és un projecte específic d'aquest àmbit territorial que es troba recollit en el Pla d'infraestructures del transport de Catalunya (PITC). El projecte es formula a partir de la reconversió dels trams ferroviaris desafectats i de la utilització compartida dels trams ferroviaris que el Pla assenyalava, i de la construcció, si escau, de nova infraestructura. El seu traçat definitiu queda condicionat als corresponents estudis informatius.”
- Les determinacions anteriors relatives al condicionament d'un tren-tramvia queden diferenciades de les relatives a la “desafectació ferroviària” del recorregut de la línia en el tram Cambrils – Mont-roig del Camp – l'Hospitalet de l'Infant.
- La Llei 9/2003, de 13 de juny, de la mobilitat, i les Directrius nacionals de mobilitat que la despleguen contradiuen l'opció del desmantellament d'una línia que afectaria dràsticament les opcions de mobilitat en transport públic de les persones usuàries.
- El desmantellament també comportaria conseqüències rellevants de caràcter ambiental i social a la regió del Camp de Tarragona.
- El desmantellament no respecta les determinacions de la Llei 38/2015, de 29 de setembre, del sector ferroviari (articles 4 i 11), ja que no s'ha optat pel seu traspàs previ a la Generalitat de Catalunya, i aquesta no ha emès els informes pertinents.

Les altres queixes rebudes també exposen el següent:

- Les estacions més properes quedaran a dos quilòmetres de les actuals, la qual cosa es tradueix en una mitja hora a peu, aproximadament. A Salou, l'estació més propera al centre serà la de Port Aventura, amb menys trens que els actuals; i a Cambrils, estarà situada al costat de l'autopista. Cap de les dues alternatives és adequada si no es vol o no es pot utilitzar el cotxe.
- Les estacions del centre de Salou i de Cambrils són utilitzades cada any per 675.000 persones usuàries. Si es desmantella la línia, aquestes persones veurien notablement retallat el seu dret a la mobilitat. El sistema de Rodalies de Catalunya i la política de promoció del transport públic no es poden permetre perdre una línia ferroviària sense una alternativa efectiva i immediata.
- La conversió de la línia actual en un tren-tramvia permetria integrar la infraestructura en el teixit urbà de manera adequada i segura, alhora que ja no suportaria el pas de trens d'alta velocitat o de mercaderies, que circularan pel nou corredor mediterrani.
- Hi ha exemples d'altres aglomeracions urbanes que han reconvertit línies ferroviàries a línies de tramvia (Alacant-Benidorm o Cadis-San Fernando) i de tecnologia per a material rodant (trens, combois, vagon) aptes per circular en xarxes mixtes de tren-tramvia.
- L'eficiència en l'ús dels recursos públics aconsella destinar el pressupost previst per al desmantellament de la línia ferroviària a la seva conversió en paral·lel en una línia de tren-tramvia adequadament integrada en la trama urbana dels municipis de Salou i Cambrils. Aquesta opció permet un estalvi de recursos gràcies a l'aprofitament de bona part de la infraestructura i dels elements auxiliars existents, sense dilatar la implantació del sistema tren-tramvia a una fase posterior, futura i sense data prevista, tal com recull l'Acord per a les infraestructures i serveis ferroviaris al Camp de Tarragona, presentat el 19 d'abril de 2018 pel Departament de Territori i Sostenibilitat.
- La substitució del servei de Rodalies de Catalunya per a les persones usuàries de Cambrils i Salou per un servei d'autobús interurbà no s'ajusta als requeriments de reducció en un 50% de la dependència dels combustibles fòssils, especialment dels derivats del petroli en l'àmbit del transport rodat.

1.2. Les actuacions dutes a terme pel Síndic

En data 13 de febrer de 2018 es va sol·licitar informació sobre l'assumpte al Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya (Secretaria d'Infraestructures i Mobilitat) i als ajuntaments de Cambrils i Salou.

En data 2 de març de 2018 es va rebre l'informe de l'Ajuntament de Salou.

En data 16 de març de 2018 es va reclamar l'informe al Departament de Territori i Sostenibilitat i a l'Ajuntament de Cambrils.

En data 9 d'abril de 2018 es va rebre l'informe del Departament de Territori i Sostenibilitat.

En la data d'aquesta resolució, l'Ajuntament de Cambrils no ha fet arribar al Síndic l'informe sol·licitat.

En la data d'aquesta resolució, l'Ajuntament de Cambrils no ha fet arribar al Síndic l'informe sol·licitat i, fins ara, el Síndic ha rebut 226 queixes relatives a aquest assumpte.

2. CONSIDERACIONS

2.1. Les actuacions del Síndic amb relació als serveis ferroviaris a Catalunya

El Síndic, d'acord amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya i la seva llei reguladora, té la funció de protegir i defensar els drets i les llibertats que reconeixen la Constitució i el mateix Estatut. Amb aquesta finalitat, el Síndic supervisa l'activitat de l'Administració de la Generalitat, la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen, la de les empreses privades que gestionen serveis públics o acompleixen activitats d'interès general o universal o activitats equivalents de manera concertada o indirecta i la de les altres persones amb un vincle contractual amb l'Administració de la Generalitat i amb les entitats públiques que en depenen. El Síndic també supervisa l'activitat de l'Administració local de Catalunya i la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen.

No hi ha dubte que el transport per ferrocarril és un servei essencial, bàsic i d'interès general, però per sobre de tot, sovint, imprescindible per a la vida quotidiana de les persones. Només cal pensar en quines són les conseqüències per al dia a dia quan n'hi ha una interrupció, ja que afecta de ple béns i drets protegits constitucionalment, com ara el dret a la mobilitat i a la lliure circulació, el dret al treball, el dret a l'educació, etc. El ferrocarril, el metro o el tramvia són mitjans de transport que presten servei a un gran nombre de persones que ha anat creixent de manera constant.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) determina que els poders públics han de promoure polítiques de transport i de comunicació, basades en criteris de sostenibilitat, que fomentin la utilització del transport públic i la millora de la mobilitat i garanteixin l'accessibilitat per a les persones amb mobilitat reduïda (article 48).

Al costat d'això, l'EAC també disposa que els poders públics han de garantir la protecció de la salut, la seguretat i la defensa dels drets i els interessos legítims dels consumidors i usuaris (article 49).

Tanmateix, cal assenyalar que l'actuació de la institució en aquests assumptes no és nova. Des de fa anys el Síndic ha intervingut en relació amb els serveis ferroviaris i la mobilitat, tant per la via de l'estudi de les queixes que formulen les persones de manera individual com en el marc d'actuacions d'ofici o informes monogràfics que tracten problemàtiques d'abast més general. Per exemple, en són una bona mostra els informes corresponents als anys 2007 i 2008, presentats al Parlament de Catalunya, o l'informe monogràfic *Els drets de les persones en els serveis ferroviaris a Catalunya*, presentat al Parlament de Catalunya el mes d'octubre de 2016.

Aquest informe, disponible en el web de la institució (http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4217/Informe%20drets%20servei%20ferroviari%20a%20Catalunya_ok.pdf), recull fins a 75 recomanacions i suggeriments que el Síndic ha proposat a les administracions públiques per millorar els serveis ferroviaris a Catalunya, en relació amb el dret a la mobilitat de les persones, les responsabilitats de les administracions competents, les infraestructures, l'accessibilitat, la informació i l'atenció a les persones, l'atenció a les queixes i reclamacions, o els preus i les tarifes socials.

Per la seva relació amb l'objecte d'aquesta queixa, interessa destacar aquí algunes de les recomanacions que conté l'informe presentat l'octubre de 2016:

- S'ha de superar la concepció de la persona com a simple usuària d'una empresa de transport per avançar cap a la consideració de la persona com a titular del dret a la mobilitat a un preu assequible amb relació a un servei bàsic com ara el del transport de persones. En aquest informe el concepte de ferrocarril inclou el tren, el metro i el tramvia.
- La utilització dels serveis públics de transport constitueix un element essencial per garantir el dret de mobilitat i la plena igualtat de les persones amb discapacitat, perquè la mobilitat és un aspecte rellevant per fer possible l'accés a les diverses activitats de la vida de les persones i, per tant, n'afavoreix la integració.
- Els poders públics han de promoure polítiques de transport i de comunicació, basades en criteris de sostenibilitat, que fomentin la utilització del transport públic i la millora de la mobilitat i garanteixin l'accessibilitat per a les persones amb mobilitat reduïda. Així ho determina l'article 48 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. D'acord amb això, les administracions han de fer una política activa de promoció de la mobilitat sostenible, i han de promoure la igualtat i l'autonomia de les persones (incloses les persones amb diversitat funcional) com a objectiu preferent. En aquest sentit, s'ha de destacar la importància d'impulsar totes les accions necessàries per assegurar l'accessibilitat dels entorns, els productes i els serveis en el transport per ferrocarril.
- Totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'interès general. D'acord amb això, les administracions públiques han de fixar les condicions d'accés i els estàndards de qualitat d'aquests serveis, amb independència del règim de prestació. Així ho determina l'article 30 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.
- El conjunt d'activitats pròpies del sistema de transport públic urbà i interurbà integrat de Catalunya té la consideració de servei d'interès general de caràcter universal, com a mitjà per fer possible la igualtat d'oportunitats en l'exercici dels drets de les persones i assolir els objectius de cohesió social i territorial, amb la correlativa obligació de les administracions públiques competents en aquesta matèria de garantir l'accés de totes les persones a aquest servei, a tot el territori i en condicions d'igualtat i d'equitat.

2.2. El foment del transport públic i la mobilitat sostenible

L'eficiència en el desplaçament de les persones és un objectiu fonamental de la política europea de transport, ja que contribueix, sens dubte, al foment del transport col·lectiu en detriment del transport privat, fonamentalment per carretera, que genera uns costos econòmics més alts.

Pel que fa al transport per ferrocarril, la Directiva reguladora de l'espai ferroviari europeu únic recorda que l'augment de la integració del sector del transport a la Unió Europea és un element essencial de la realització del mercat interior i que els ferrocarrils són vitals perquè el sector del transport de la Unió Europea es dirigeixi cap a la consecució d'una mobilitat sostenible (Directiva 2012/34/UE del Parlament Europeu i del Consell de 21 de novembre de 2012, per la qual s'estableix un espai ferroviari europeu únic).

Com s'ha indicat, l'EAC determina que els poders públics han de promoure polítiques de transport i de comunicació, basades en criteris de sostenibilitat, que fomentin la utilització del transport públic i la millora de la mobilitat i garanteixin l'accessibilitat per a les persones amb mobilitat reduïda (article 48).

D'acord amb això, el legislador català va aprovar la Llei 9/2003, de 13 de juny, de la mobilitat, que defineix la mobilitat com a servei d'interès general de caràcter universal (article 3 bis afegit per la disposició final primera de la Llei 21/2015, de 29 de juliol, de finançament del sistema de transport públic de Catalunya) en els termes següents:

“El conjunt d'activitats pròpies del sistema de transport públic urbà i interurbà integrat de Catalunya té la consideració de servei d'interès general de caràcter universal, com a mitjà per a fer possible la igualtat d'oportunitats en l'exercici dels drets de la ciutadania i assolir els objectius de cohesió social i territorial, amb la correlativa obligació de les administracions públiques competents en aquesta matèria de garantir l'accés de totes les persones a aquest servei, a tot el territori i en condicions d'igualtat i d'equitat.”

La Llei 9/2003 té per objecte establir els principis i els objectius als quals ha de respondre una gestió de la mobilitat de les persones dirigida a la sostenibilitat i la seguretat, i determinar els instruments necessaris perquè la societat catalana assoleixi els dits objectius i per garantir a tota la ciutadania una accessibilitat amb mitjans sostenibles. Aquesta llei té com a principis inspiradors, entre d'altres, els següents:

- El dret de les persones a l'accessibilitat en unes condicions de mobilitat adequades i segures i amb el mínim impacte ambiental possible.
- La prioritat dels mitjans de transport de menor cost social i ambiental, tant de persones com de mercaderies.
- El foment i la incentivació del transport públic i col·lectiu.
- L'impuls d'una mobilitat sostenible.

Segons la Llei, els objectius que han de satisfer les polítiques de mobilitat que s'apliquin a Catalunya són diversos, tot i que cal destacar els següents:

- Planificar la mobilitat prenent com a base la prioritat dels sistemes de transport públic i col·lectiu.
- Establir mecanismes de coordinació per aprofitar al màxim els transports col·lectius, siguin transports públics o transport escolar o d'empresa.
- Introduir de manera progressiva els mitjans teleinformàtics i les noves tecnologies en la gestió de la mobilitat, amb l'objectiu de garantir una mobilitat racional, ordenada i adequada a les necessitats de les persones.

Aquesta llei ha estat desplegada per la Llei 21/2015, de 29 de juliol, de finançament del sistema de transport públic de Catalunya, que determina que l'objectiu de la Llei s'ha d'assolir amb l'aplicació, al conjunt del sistema de transport públic de Catalunya, dels principis i els criteris d'ordenació i de gestió següents:

- a) Ús òptim del conjunt dels recursos de mobilitat.
- b) Prioritat dels mitjans de transport públics col·lectius.
- c) Garantia d'accessibilitat, flexibilitat, eficiència i equitat social.
- d) Reequilibrament territorial.
- e) Integració dels diversos sistemes de transport i garantia d'interoperabilitat i intermodalitat.
- f) Optimització dels impactes socioeconòmics, amb la maximització del benefici comú, tenint en compte la capacitat econòmica dels usuaris.
- g) Avaluació de les alternatives de mobilitat existents entre un origen i una destinació determinats i prioritització de les que siguin més eficients en termes ambientals i econòmics.
- h) Consideració dels efectes externs dels diversos modes de transport públic col·lectiu.

A més, la Llei dedica la disposició addicional sisena a la promoció de la mobilitat sostenible i determina que l'Administració de la Generalitat, els organismes que en depenen i la resta d'administracions públiques han de fer una política activa de promoció de la mobilitat sostenible amb relació als centres de treball respectius, que ha d'incloure, entre d'altres, la promoció de les mesures fiscals d'incentiu vigents i una gestió adequada dels aparcaments.

Finalment, en aquesta línia, cal remarcar que la sostenibilitat ambiental és un dels objectius del Pla d'infraestructures del transport de Catalunya (2006-2026)¹⁹ (en endavant, PITC). Per contribuir al compliment dels compromisos internacionals de reducció d'emissions a l'atmosfera, els consums d'energia i les emissions de diòxid de carboni a l'atmosfera generats pel transport interurbà haurien de disminuir, tot i l'augment previsible de la mobilitat. Per fer-ho possible, el PITC proposa, en línia amb el Llibre blanc de transport de la Unió Europea i del Pla estratègic d'infraestructures i

transport (2005-2020) del Ministeri de Foment, augmentar significativament la quota del ferrocarril i del transport públic en el repartiment modal, tant en l'àmbit de viatgers com en el de mercaderies.

Així, el PITC incrementa substancialment les inversions en infraestructura ferroviària, estableix com a prioritàries les inversions als entorns amb més congestió viària i afavoreix la utilització del mode de transport més apropiat en cada cas des del punt de vista dels costos totals, incloent-hi les externalitats ambientals.

2.3. La Llei 16/2017, d'1 d'agost, del canvi climàtic

L'article 3 de la Llei 16/2017 determina que “són principis d'actuació de l'Administració pública per a assolir els objectius d'aquesta llei els principis de deguda avaluació, càlcul objectiu i eficàcia”.

D'acord amb això, la Llei precisa que “el principi de deguda avaluació comporta el deure dels poders públics d'avaluar contínuament i periòdicament l'impacte ambiental de qualsevol política pública vigent o prospectiva per tal que el seu resultat s'hagi de tenir en compte en la presa de decisions respecte a la política concreta”. Així, els principis de deguda avaluació, càlcul objectiu i eficàcia s'han de tenir en compte amb caràcter general i, especialment, en els àmbits que detalla la Llei, entre els quals s'inclouen els transports i la mobilitat, el turisme, l'urbanisme i l'habitatge.

Més en detall, l'article 24 de la Llei especifica que les mesures que s'adoptin en matèria de transports i mobilitat han d'anar encaminades a reduir la vulnerabilitat i les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, per avançar cap a un model de transport públic, col·lectiu i intermodal que no es basi en la tinença de vehicle privat i que fomenti l'ús generalitzat del transport públic i altres formes de transport sostenible sense emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, i concretament han d'anar encaminades a:

- La racionalització de la demanda de mobilitat i transport privat tant de mercaderies com de persones per optimitzar el conjunt de la xarxa d'infraestructures de transport públic mitjançant l'adopció d'instruments de gestió, informació i foment del transport públic.
- La creació de les condicions tècniques i de gestió que facilitin la integració i la intermodalitat dels diversos modes de transport, potenciant els modes amb una menor intensitat en l'ús de combustibles fòssils.

Cal remarcar la vigència d'aquesta llei, especialment després que el Tribunal Constitucional acordés l'aixecament de la suspensió de tots els preceptes impugnats, excepte de l'article 19.4, per mitjà de la interlocutòria de 21 de març de 2018 emesa en el recurs d'inconstitucionalitat núm. 5334-2017, promogut pel Govern de l'Estat.

2.4. La Llei estatal 38/2015, de 29 de setembre, del sector ferroviari

La Llei 38/2015 regula les infraestructures ferroviàries. La Llei detalla les seves finalitats en l'article 2 i, entre aquestes, cal destacar les següents:

- Facilitar el desenvolupament de la política europea comuna de transport ferroviari, per afavorir la interconnexió i la interoperabilitat dels sistemes ferroviaris i la intermodalitat dels serveis de transport.
- Protegir els interessos de les persones usuàries, amb una atenció especial a les persones amb discapacitat o amb mobilitat reduïda, per garantir els seus drets a l'accés als serveis de transport ferroviari de viatgers en condicions adequades de qualitat i seguretat.

En aquest sentit, l'article 4 de la Llei regula la Xarxa Ferroviària d'Interès General, que està integrada per "les infraestructures ferroviàries que siguin essencials per garantir un sistema comú de transport ferroviari a tot el territori de l'Estat o l'administració conjunta de la qual sigui necessària per al funcionament correcte d'aquest sistema comú de transport, com les vinculades als itineraris de trànsit internacional, les que enllacin les diferents comunitats autònomes i les seves connexions i accessos als principals nuclis de població i de transport o a instal·lacions essencials per a l'economia o la defensa nacional".

El mateix precepte, en l'apartat 3, indica el següent:

"El ministre de Foment pot excloure, amb l'informe previ de les comunitats autònomes afectades, una determinada infraestructura ferroviària de la Xarxa Ferroviària d'Interès General sempre que hagin desaparegut els motius d'interès general que en van justificar la inclusió. Aquesta infraestructura ferroviària pot ser traspasada a la comunitat autònoma corresponent. L'expedient de traspàs s'ha de promoure a instància de la comunitat autònoma o del Ministeri de Foment, i ha de ser resolt pel Consell de Ministres."

A més, aquesta previsió es complementa amb el que disposa l'article 11.2 sobre la clausura de línies o trams de la infraestructura ferroviària:

"Amb caràcter previ a l'adopció de l'acord de clausura de la línia o el tram afectat, el Ministeri de Foment ho ha de posar en coneixement de les comunitats autònomes i entitats locals que puguin resultar afectades. Si les comunitats autònomes o entitats locals no assumeixen el finançament per administrar la línia ferroviària o el tram de línia, el Consell de Ministres n'ha d'acordar la clausura, o, si s'escau, el traspàs a la comunitat autònoma corresponent en els termes que preveu l'article 4.3."

Tanmateix, i a partir de la informació de què disposa aquesta institució, no hi ha constància de l'emissió per part de la Generalitat de Catalunya de l'informe previ que exigeix l'article 4.3 de la Llei 38/2015, de 29 de setembre, del sector ferroviari. Tampoc no es té coneixement de la comunicació del Ministeri de Foment a la Generalitat de Catalunya o els ajuntaments de Cambrils i Salou amb caràcter previ a l'adopció de l'acord de clausura de la línia, tal com determina l'article 11.2 de la Llei 38/2015.

Segons la informació rebuda del Departament de Territori i Sostenibilitat, l'aleshores Departament de Política Territorial i Obres Públiques va elaborar i sotmetre a informació

pública l'estudi informatiu i l'estudi d'impacte ambiental "Implantació d'un sistema tramviari al Camp de Tarragona" (claus EI-TX-07263 i IA-TX-07263), anunci publicat en el DOGC núm. 5681, de 29 de juliol de 2010. Segons el Departament, aquesta proposta – recollida en el Pla territorial parcial del Camp de Tarragona– s'adreçava "reconvertir el corredor ferroviari actual entre Cambrils i Port Aventura en un corredor de tren tramvia amb un alt nivell d'integració urbana".

El Departament de Territori i Sostenibilitat ha informat el Síndic del següent:

"Amb aquest objectiu, el Departament [...] va traslladar un escrit a Adif el 20 de novembre de 2015 [...] en què se sol·licita l'establiment dels mecanismes necessaris per fer possible la continuïtat del corredor ferroviari actual com a línia de tren-tramvia entre Cambrils i Port Aventura, i la reassignació dels fons previstos per al desmantellament i restitució del corredor actual a la nova configuració tramviària. Així mateix, aquest Departament va sol·licitar al Ministeri de Foment l'estudi conjunt dels instruments i figures operatives per implementar els possibles canvis en la titularitat o manteniment d'aquest tram d'infraestructura, objecte de l'actuació.

Amb aquest objectiu, el Departament de Territori i Sostenibilitat va impulsar, l'any 2016, la contractació d'un estudi previ per a la implantació d'un tren tramvia al corredor Cambrils-Salou-Port Aventura-Tarragona, el qual està actualment en redacció. El sistema tren-tramvia previst considera l'aprofitament parcial de l'esmentat corredor ferroviari costaner, entre Cambrils i Salou, fins a l'estació de Port Aventura d'Adif.

La Llei 38/2015, de 29 de setembre, del sector ferroviari, estableix en l'article 4.3: "El ministre de Foment pot excloure, amb l'informe previ de les comunitats autònomes afectades, una determinada infraestructura ferroviària de la Xarxa Ferroviària d'Interès General, sempre que hagin desaparegut els motius d'interès general que en van justificar la inclusió. Aquesta infraestructura ferroviària pot ser traspasada a la comunitat autònoma corresponent. L'expedient de traspàs s'ha de promoure a instància de la comunitat autònoma o del Ministeri de Foment, i ha de ser resolt pel Consell de Ministres".

Fins al moment, el Ministeri de Foment no ha donat resposta a l'escrit enviat el 20 de novembre de 2015, en el qual se sol·licitava l'aprofitament i canvis de titularitat del corredor ferroviari, tal com recull la Llei del sector ferroviari. Així mateix, tampoc hi ha constància en aquest Departament de cap sol·licitud d'informe del ministre de Foment per excloure el corredor costaner de la Xarxa Ferroviària d'Interès General."

Finalment, cal assenyalar que la Llei 4/2006, de 31 de març, ferroviària de Catalunya, determina en l'article 39 que "els tramvies que circulen per diversos municipis formen part del Sistema Ferroviari de Catalunya" i que "el departament competent en matèria d'infraestructures i serveis de transport i els ajuntaments afectats, d'acord amb les autoritats territorials del transport si n'hi ha i tenen atribuïdes aquestes funcions, abans d'establir un sistema tramviari, n'han de determinar les condicions d'integració, tant des del punt de vista urbanístic com de gestió del sistema viari, per mitjà d'un pla especial urbanístic del sistema tramviari".

2.5. El Pla territorial parcial del Camp de Tarragona (PTPCT)

El Pla territorial parcial del Camp de Tarragona (aprovat per l'Acord del Govern de la Generalitat 4/2010 de 12 de gener de 2010) recull les actuacions de "Condicionament Tren-Tramvia" en l'article 4.5 de les seves normes d'ordenació, en els termes següents:

"f) Les millores d'infraestructura i/o de gestió en el sistema ferroviari i tramviari tenen un caràcter estratègic i prioritari dins les infraestructures de mobilitat i transport.

g) El tramvia del Camp de Tarragona o Tram Camp és un projecte específic d'aquest àmbit territorial que es troba recollit en el Pla d'infraestructures del transport de Catalunya (PITC). El projecte es formula a partir de la reconversió dels trams ferroviaris desafectats i de la utilització compartida dels trams ferroviaris que el Pla assenjala, i de la construcció, si escau, de nova infraestructura. El seu traçat definitiu queda condicionat als corresponents estudis informatius."

D'acord amb l'article 1.3 de les seves normes d'ordenació, "el Pla territorial parcial del Camp de Tarragona, que desenvolupa el Pla territorial general de Catalunya, s'ha redactat d'acord amb la legislació territorial, sectorial i urbanística vigent, com també amb la resta de disposicions legals aplicables".

Per aquest motiu, s'especifica que "les determinacions del Pla són sense perjudici de l'observança obligatòria de les lleis i reglaments de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya relatives a qualsevol matèria de caràcter sectorial present en el territori, en especial totes les disposicions d'obligat compliment referents a les infraestructures viària, ferroviària [...]."

En aquest sentit, el PTPCT té com una de les seves finalitats que "el desenvolupament sigui sostenible" i, per tant, reclama "fer de la mobilitat un dret i no una obligació" (punt 12 de l'article 1.4.e).

Cal recordar que l'article 1.10 –sota el títol d'obligatorietat– assenjala que "les administracions públiques, les entitats que en depenen i els particulars estan obligats a complir les determinacions i les disposicions que estableix el Pla". En conseqüència amb això, els municipis tenen l'obligació d'ajustar el planejament urbanístic municipal a les determinacions del PTPCT.

El POUM de Cambrils va ser aprovat definitivament per la Comissió d'Urbanisme de Tarragona en sessió d'1 de desembre de 2005. Per la seva banda, el POUM de Salou va ser aprovat definitivament per la Comissió d'Urbanisme de Tarragona en sessió d'1 d'octubre de 2003.

El mateix PTPCT determina que la seva aprovació comporta que el planejament urbanístic vigent s'haurà d'adaptar progressivament a les determinacions del PTPCT d'acord amb el que disposa l'article 1.16. El PTPCT estableix la recomanació que el planejament urbanístic vigent, mitjançant els instruments de desenvolupament al seu abast, incloses les modificacions puntuals, s'ajusti als principis i objectius que propugna el PTPCT.

Així, el planejament urbanístic general que es revisi, els plans parcials de delimitació i les modificacions de planejament urbanístic vigent que augmentin el conjunt del sòl urbà més el sòl urbanitzable s'han d'adaptar a les determinacions del PTPCT. Igualment, els plans urbanístics municipals que s'aprovin després de l'entrada en vigor del Pla territorial han de contenir dins la memòria un apartat explicatiu i justificatiu de la conformitat de les propostes del Pla d'ordenació urbanística amb les determinacions del PTPCT.

Cal tenir present també que cal un informe del Programa de planejament territorial per a l'aprovació dels plans i projectes que incideixin de manera destacada en el desenvolupament de l'àmbit territorial del PTPCT. Aquest informe és preceptiu per a l'aprovació de diversos plans i projectes (com ara els estudis informatius d'infraestructures de mobilitat); a més, en els plans urbanístics d'iniciativa municipal, l'informe l'ha de sol·licitar l'ajuntament un cop aprovats inicialment aquests.

Per facilitar aquesta adaptació del planejament urbanístic al PTPCT, el Departament de Territori i Sostenibilitat "ha d'establir programes d'ajuda per a fomentar els processos d'adequació del planejament urbanístic i pot adoptar mesures per a promoure de manera específica aquelles adaptacions que siguin més necessàries pel grau de desajustament entre les determinacions del planejament urbanístic vigent i les propostes del Pla territorial" (article 1.16, apartat 8).

Val a dir que la relació entre el planejament territorial i l'urbanístic s'ha d'entendre com una relació complexa basada en tres principis bàsics, un, de caràcter funcional o procedimental: la coherència o jerarquia; un altre, de caràcter instrumental: l'obligació del planejament urbanístic de facilitar el compliment del planejament territorial; i, finalment, un altre de naturalesa substantiva i finalista: el concepte de sostenibilitat del territori com a element complementari de comparació per verificar el compliment de la necessària adequació del planejament urbanístic al territorial.

En qualsevol cas, ja sigui per l'aplicació conjunta o separada d'aquests principis, cal concloure la prevalença dels instruments d'ordenació territorial sobre els urbanístics. L'obligació que el planejament urbanístic sigui coherent amb el planejament territorial es proclama des de la normativa reguladora de l'ordenació territorial i urbanística (article 11.4 de la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial; article 5.4 de la Llei 1/1995, de 16 de març, per la qual s'aprova el Pla territorial general de Catalunya, i articles 13.2, i 87.3.a) i 4.b) del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme).

2.6. Altres documents que cal tenir en compte

2.6.1. El Pla d'infraestructures del transport de Catalunya (2006-2026)

Aquest pla té caràcter de pla territorial sectorial, d'acord amb la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial, i de pla específic a l'efecte del que estableix la Llei 9/2003, de 13 de juny, de la mobilitat.

El document de "Propostes per a la xarxa ferroviària" assenyala el següent:

"Tramvia del Camp de Tarragona (Tramcamp)

Implantació d'un sistema tramviari al Camp de Tarragona. Atesa la distància entre nuclis s'analitzarà la possibilitat que sigui un sistema de tren tramvia. L'estimació pressupostària d'aquesta actuació és de 200 M €.”

Aquest pla va ser aprovat pel Decret 310/2006, de 25 de juliol, i no consta que hagi estat modificat.

2.6.2. El projecte del Pla director de mobilitat del Camp de Tarragona

De conformitat amb l'article 7 de la Llei 9/2003, de 13 de juny, de la mobilitat, els plans directors de mobilitat tenen per objecte el desenvolupament territorialitzat de les directrius nacionals de mobilitat.

L'elaboració, tramitació i avaluació del Pla director de mobilitat del Camp de Tarragona és una de les funcions que corresponen a l'ATM (Autoritat Territorial de la Mobilitat) del Camp de Tarragona, tal com estableix la mateixa Llei 9/2003.

Tal com s'indica en el web de l'ATM (www.atmcamptarragona.cat/informacio-pdm), l'octubre de 2007 es va iniciar el procés d'elaboració i de redacció del Pla director de mobilitat del Camp de Tarragona, que no consta que hagi estat aprovat en data d'avui. Tanmateix, el mateix web recull un projecte del Pla director de mobilitat, que, en el document “Doc 3 propostes” (publicat el 22 de desembre de 2011), indica el següent sobre el sistema tramviari del Camp de Tarragona (Tramcamp):

“El Tramcamp, a diferència de les rodalies, no és mode connexió ràpida entre les principals localitats del Camp de Tarragona, sinó que és un mode transport que vertebrava i facilita la mobilitat intramunicipal i intermunicipal de curta i mitjana distància mitjançant les seves nombroses parades. El seu objectiu és donar cobertura a les principals concentracions de població actuals i als creixements urbanístics del futur, facilitant-ne una connexió en transport públic que depèn bàsicament del transport urbà i interurbà en l'actualitat. Al mateix temps, ha de donar resposta a les necessitats de transport que es plantegen en la mobilitat turística durant els mesos d'estiu en les poblacions costaneres.”

2.6.3. L'acord per a les infraestructures i serveis ferroviaris al Camp de Tarragona

Aquest acord, presentat el 19 d'abril de 2018 pel Departament de Territori i Sostenibilitat, fa referència al sistema tren-tramvia en els termes següents:

“El desmantellament i integració urbana de les vies actuals entre Cambrils i Port Aventura, que ha d'executar Adif en compliment de la DIA, ha de permetre la implantació posterior d'un sistema tren-tramvia des de Cambrils i Salou fins a Tarragona i Reus, complementat amb noves connexions amb el Vendrell i tot el Baix Penedès. Aquest sistema tren-tram via tindrà en consideració les estacions actuals i futures del corredor ferroviari d'ADIF i incorporarà de noves adaptades exclusivament per al servei tramviari.”

Tanmateix, aquest acord no inclou un calendari d'execució del sistema tren-tramvia ni fa referència en cap moment ni al Pla d'infraestructures del transport de Catalunya ni al Pla territorial parcial del Camp de Tarragona que –com s'ha exposat prèviament– a les

seves normes d'ordenació determina que les millores d'infraestructura i/o de gestió en el sistema ferroviari i tramviari tenen un caràcter estratègic i prioritari dins les infraestructures de mobilitat i transport.

2.7. El Consell Català de la Mobilitat

El Consell Català de la Mobilitat és l'organisme d'informació i de participació de les autoritats territorials de mobilitat i les entitats representatives de les associacions d'ens locals de Catalunya, i també del conjunt dels agents econòmics, sindicals i socials que integrin la Taula Social del Transport Públic de Catalunya.

El Consell Català de la Mobilitat ha de ser informat periòdicament de les accions dutes a terme per les autoritats competents en matèria de transport públic i del finançament d'aquest, i específicament per les autoritats territorials de mobilitat.

D'acord amb l'article 10 del Decret 466/2004, de 28 de desembre, el Consell de la Mobilitat s'ha de reunir almenys dues vegades l'any i sempre que així ho determini la seva presidència o sigui sol·licitat, com a mínim, per un terç dels seus membres. Entre els membres del Consell de la Mobilitat s'inclouen –entre molts altres– els representants dels sindicats més representatius en el sector i subsectors del transport, les associacions de consumidors i usuaris, les universitats catalanes que imparteixen matèries vinculades amb la mobilitat, les entitats sense ànim de lucre vinculades amb la mobilitat o les associacions o entitats representatives de les persones amb mobilitat reduïda.

Tanmateix, el Departament de Territori i Sostenibilitat ha informat el Síndic que “l'actuació de desmantellament de la línia és una actuació del Ministeri de Foment i no ha passat pel Consell Català de Mobilitat”.

En aquest sentit, cal remarcar que una de les funcions que l'article 7 del Decret 466/2004 atribueix al Consell Català de la Mobilitat, determinades per l'article 22 de la Llei 9/2003, de 13 de juny, de la mobilitat, és la d'avaluar “les accions empreses en matèria d'organització de la mobilitat de persones i mercaderies, prestant una atenció especial a les qüestions vinculades a la intermodalitat, i fer-ne el seguiment”. A més, i com s'ha exposat prèviament, el Pla territorial parcial del Camp de Tarragona (aprovat per l'Acord de Govern 4/2010, de 12 de gener de 2010) recull les actuacions de “Condicionament Tren-Tramvia” en l'article 4.5 de les seves normes d'ordenació.

2.8. La participació ciutadana en l'urbanisme, el dret d'accés a la informació i el dret a rebre una resposta expressa de l'Administració

El Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana, determina en l'article 5 (que encapçala el capítol dedicat a l'estatut bàsic del ciutadà) que totes les persones tenen, entre d'altres, el dret a:

- Accedir a la informació de què disposin les administracions públiques sobre l'ordenació del territori, l'ordenació urbanística i la seva avaluació ambiental, així com obtenir còpia o certificació de les disposicions o actes administratius adoptats, en els termes que disposa la seva legislació reguladora.
- Participar efectivament en els procediments d'elaboració i aprovació de qualssevol instruments d'ordenació del territori o d'ordenació i execució urbanístiques i de la seva avaluació ambiental mitjançant la formulació d'al·legacions, observacions, propostes, reclamacions i queixes, i obtenir de l'Administració una resposta motivada.
- Exercir l'acció pública per fer respectar les determinacions de l'ordenació territorial i urbanística, així com les decisions resultants dels procediments d'avaluació ambiental dels instruments que les contenen i dels projectes per a la seva execució, en els termes que disposa la seva legislació reguladora.

Aquesta regulació es veu completada pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme (articles 8 i 11), la legislació de transparència i accés a la informació (Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, i Llei 19/2014, de 29 de desembre) i la legislació de procediment administratiu (Llei estatal 39/2015, d'1 d'octubre, i Llei 26/2010, de 3 d'agost).

3. RESOLUCIÓ

En conseqüència amb el que s'ha indicat, i d'acord amb la informació de què es disposa, el Síndic s'adreça al Defensor del Poble i al Ministeri de Foment amb relació al compliment dels articles 4.3 i 11 de la Llei estatal 38/2015, de 29 de setembre, del sector ferroviari.

Així mateix, el Síndic adreça a les diverses administracions implicades els recordatoris, legals, suggeriments i recomanacions següents relatius a la línia Port Aventura – Salou – Cambrils – Mont-roig del Camp – l'Hospitalet de l'Infant i el seu condicionament com a tren-tramvia, i demana que l'informin de les decisions adoptades sobre aquesta qüestió.

3.1. Departament de Territori i Sostenibilitat

El Departament de Territori i Sostenibilitat ha de defensar davant del Ministeri de Foment –conjuntament amb els municipis afectats– el projecte de condicionament tren-tramvia de la línia ferroviària actual, tot habilitant els estudis, els projectes i els recursos administratius i econòmics que siguin necessaris.

D'acord amb això, el Síndic proposa que el Departament:

1. Valori la decisió d'instar l'expedient de traspàs de la línia Port Aventura – Salou – Cambrils – Mont-roig del Camp – l'Hospitalet de l'Infant (article 4.3 de la Llei 38/2015, de 29 de setembre, del sector ferroviari).

2. Convoqui una reunió del Consell Català de la Mobilitat per avaluar el desmantellament de la línia Port Aventura – Salou – Cambrils – Mont-roig del Camp – l'Hospitalet de l'Infant, i també les seves conseqüències en la mobilitat i les alternatives possibles, i el seu condicionament com a tren-tramvia (Decret 466/2004, de 28 de desembre, del Consell de la Mobilitat).
3. Determini, abans del seu establiment i d'acord amb els ajuntaments afectats i l'Autoritat Territorial de la Mobilitat del Camp de Tarragona, les condicions d'integració del sistema tramviari, tant des del punt de vista urbanístic com de gestió del sistema viari, per mitjà d'un pla especial urbanístic del sistema tramviari (article 39 de la Llei 4/2006, de 31 de març, ferroviària).

Igualment, el Síndic recorda que el Departament ha de:

4. Promoure polítiques de transport i de comunicació, basades en criteris de sostenibilitat, que fomentin la utilització del transport públic i la millora de la mobilitat i garanteixin l'accessibilitat per a les persones amb mobilitat reduïda (article 48 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya).
5. Planificar la mobilitat prenent com a base la prioritat dels sistemes de transport públic i col·lectiu (Llei 9/2003, de 13 de juny, de la mobilitat).
6. Adoptar mesures en matèria de transports i mobilitat encaminades a reduir la vulnerabilitat i les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, per avançar cap a un model de transport públic, col·lectiu i intermodal que no es basi en la tinença de vehicle privat i que fomenti l'ús generalitzat del transport públic i altres formes de transport sostenible sense emissions de gasos amb efecte d'hivernacle (Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic).
7. Complir les determinacions i les disposicions que estableix el Pla territorial parcial del Camp de Tarragona, especialment les millores d'infraestructura i/o de gestió en el sistema ferroviari i tramviari, que –com remarca el mateix Pla– tenen un caràcter estratègic i prioritari dins les infraestructures de mobilitat i transport (Acord de Govern 4/2010, de 12 de gener de 2010).
8. Establir programes d'ajuda per fomentar els processos d'adequació del planejament urbanístic al planejament territorial i adoptar mesures per promoure de manera específica les adaptacions que siguin més necessàries pel grau de desajustament entre les determinacions del planejament urbanístic vigent i les propostes del Pla territorial (Acord de Govern 4/2010, de 12 de gener de 2010).
9. Garantir els drets de les persones a la informació i la participació amb relació als instruments d'ordenació territorial i urbanística relatius a la línia Port Aventura – Salou – Cambrils – Mont-roig del Camp – l'Hospitalet de l'Infant i el seu condicionament com a tren-tramvia.

3.2. Ajuntaments de Cambrils i Salou

Els ajuntaments de Cambrils i Salou han de defensar davant del Ministeri de Foment – conjuntament amb el Departament de Territori i Sostenibilitat– el projecte de condicionament tren-tramvia de l'actual línia ferroviària.

D'acord amb això, el Síndic recorda que els municipis han de:

1. Promoure polítiques de transport i de comunicació, basades en criteris de sostenibilitat, que fomentin la utilització del transport públic i la millora de la mobilitat i garanteixin l'accessibilitat per a les persones amb mobilitat reduïda (article 48 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya).
2. Planificar la la mobilitat prenent com a base la prioritat dels sistemes de transport públic i col·lectiu (Llei 9/2003, de 13 de juny, de la mobilitat).
3. Adoptar mesures en matèria de transports i mobilitat encaminades a reduir la vulnerabilitat i les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, per avançar cap a un model de transport públic, col·lectiu i intermodal que no es basi en la tinença de vehicle privat i que fomenti l'ús generalitzat del transport públic i altres formes de transport sostenible sense emissions de gasos amb efecte d'hivernacle (Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic).
4. Complir les determinacions i les disposicions que estableix el Pla territorial Parcial del Camp de Tarragona (Acord de Govern 4/2010, de 12 de gener de 2010).
5. Participar en la determinació, abans del seu establiment i juntament amb el Departament de Territori i Sostenibilitat i l'Autoritat Territorial de la Mobilitat del Camp de Tarragona, de les condicions d'integració del sistema tramviari, tant des del punt de vista urbanístic com de gestió del sistema viari, per mitjà d'un pla especial urbanístic del sistema tramviari (article 39 de la Llei 4/2006, de 31 de març, ferroviària).
6. Sol·licitar un informe del Programa de planejament territorial, un cop aprovats inicialment els plans urbanístics d'iniciativa municipal (Acord de Govern 4/2010, de 12 de gener de 2010).
7. Garantir els drets de les persones a la informació i la participació amb relació als instruments d'ordenació territorial i urbanística relatius a la línia Port Aventura – Salou – Cambrils – Mont-roig del Camp – l'Hospitalet de l'Infant i el seu condicionament com a tren-tramvia.

3.3. Consideració final

El Síndic recorda que cal potenciar el transport públic, especialment si es té present que malauradament ja es palesen els efectes del canvi climàtic en la vida quotidiana; canvi climàtic que només neguen aquells que en treuen benefici econòmic .

En aquest sentit, cal impulsar el transport públic que sigui més sostenible i que provoqui menys emissions contaminants a l'atmosfera, alhora que optimitzi les opcions de mobilitat de les persones.

El Síndic remarca la importància d'aquests principis, i també el fet que el desmantellament d'una infraestructura que podria ser reutilitzada per garantir la mobilitat amb el mínim d'efecte negatiu per al medi ambient vulneraria el dret a la mobilitat de les persones que avui requereixen el transport públic per a la seva vida quotidiana (laboral, d'estudi, d'oci, etc), però també tenint present les generacions futures.

En aquest sentit, els ajuntaments de Cambrils i Salou han de tenir present que no és el mateix una línia ferroviària convencional que creua la població que l'adequació d'aquesta línia a un sistema de tramvia que, per definició, és un mitjà de transport que conviu perfectament amb el medi urbà i que s'ajusta a criteris de sostenibilitat.

És per això que el Síndic insta el Govern de la Generalitat de Catalunya i el Govern de l'Estat perquè, conjuntament, cerquin la millor solució tècnica per convertir l'actual línia ferroviària en una infraestructura de transport públic intermunicipal (tren-tramvia). Aquest assumpte hauria de figurar entre els temes prioritaris en l'agenda que s'ha de tractar entre ambdós governs.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'R' followed by a horizontal line extending to the right.

Rafael Ribó
Síndic

Barcelona, 12 de juny de 2018