

Análisis del Convenio de Cooperación en Infraestructuras y Medio Ambiente en el Delta del Llobregat

ORIOI MONCLÚS MAJÓ
Universidad de Barcelona

INTRODUCCIÓN

En el último curso de los nuevos planes de estudio de la licenciatura de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, se introdujo la asignatura de Practicum. Esta asignatura consiste en la realización de un dictamen interdisciplinar.

Por falta de espacio, el presente Dictamen es un resumen del Dictamen original. Se ha centrado en los aspectos más relevantes, desde un punto de vista jurídico, del Convenio de Cooperación en Infraestructuras y Medio Ambiente en el Delta del Llobregat, sin poder reproducir los análisis de la vertiente socioeconómica del Plan, su repercusión económica en la zona de Barcelona y del precedente en la planificación y ejecución de grandes infraestructuras que fueron los Juegos Olímpicos de 1992.

Es imposible señalar que el Dictamen original se realizó en el mes de mayo de 1.996, por lo que, como ya se indica, algunos datos respecto a los proyectos del Plan del Delta del Llobregat pueden haber variado ligeramente.

Para la preparación de este Dictamen se efectuó una visita en la Agencia Metropolitana de Desarrollo Urbanístico y

de Infraestructuras Barcelona Regional, siendo recibido por el Sr. José Acebillo.

Asimismo, una vez finalizado el Dictamen, éste también mereció, previa consideración del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña, la felicitación personal, mediante una entrevista, del Sr. Ramón Roger, delegado de la Generalitat de Cataluña en el Plan del Delta del Llobregat.

1. ENCARGO

Se recibe de una Administración Pública el encargo del análisis, estudio y emisión de opinión sobre las perspectivas de futuro para invertir en la zona de Barcelona y toda su área de influencia económica, como consecuencia del desarrollo del Convenio de Cooperación en Infraestructuras y Medio Ambiente en el Delta del Llobregat, para promocionar esta zona entre los inversores nacionales e internacionales. El citado Convenio fue firmado el 16 de abril de 1994 entre el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento de El Prat de Llobregat, el Consejo Comarcal del Baix Llobregat, la Mancomunidad de Municipios del Área metropolitana de Barcelona y el Ayuntamiento de Barcelona.

⁽¹⁾ Estos datos hacen referencia al informe Bielh de 1986 para la Comunidad Económica Europea (CEE). Hay que tener en cuenta que en aquel año la CEE estaba integrada por 12 estados.

⁽²⁾ Unidad PPA: Unidad estándar de poder adquisitivo que expresa para cada país el precio de un volumen idéntico de bienes y servicios que permite comparar entre diferentes territorios el poder adquisitivo real de los ciudadanos, teniendo en cuenta las diferencias de nivel de precios.

2. OBJETO

Para poder determinar la perspectiva de inversión en los próximos años, el dictamen se centra en el análisis del Convenio desde diferentes vertientes. Para comprender la importancia de este Convenio, cabe señalar que su objetivo consiste en dotar a la zona de Barcelona de las infraestructuras para poder ser el principal centro logístico comercial del sur de Europa. De una forma sencilla, este objetivo consiste en ser la puerta de entrada de todas las mercancías que se dirigen con destino al sur de Europa y, además, ser el punto de enlace y distribución de todas las mercancías que, provenientes de cualquier lugar del mundo, se dirigen para su distribución y comercialización a cualquier punto del mundo.

También se estudia los problemas jurídicos que plantea el Convenio, así como las posibles soluciones a las deficiencias que se han detectado. Finalmente se extraen una serie de conclusiones sobre la posibilidad que se realicen los proyectos previstos y, en consecuencia, se puede promocionar o no la zona de Barcelona entre los inversores de todo el mundo.

3. ANÁLISIS DEL CONVENIO DE COOPERACION EN INFRAESTRUCTURAS Y MEDIO AMBIENTE EN EL DELTA DEL LLOBREGAT

3.1. Delimitación del concepto de "zona de Barcelona y su área de influencia económica"

Introducción: A partir de la aprobación el año 1987 de diversas leyes de organización territorial por el Parlament de Catalunya, el órgano competente para legislar sobre esta materia, Barcelona aparece definida a partir de tres ámbitos diferentes (municipio, Área Metropolitana, y región metropolitana o Región I).

Población: El municipio de Barcelona tiene una población de 1,6 millones de habitantes en un territorio de 100 Kilómetros cuadrados. La Área Metropolitana abarca 3 millones de personas en un ámbito de 600 Kilómetros cuadrados. Por su parte, el Plan Territorial de Cataluña aprobado el año 1995 configura un ámbito de planeamiento metropolitano en siete comarcas (Barcelonés, Baix, Llobregat, Maresme, Vallés Oriental, Garraf y Alt Penedés). En este ámbito viven 4,3 millones de personas en un territorio de unos 3.200 Kilómetros cuadrados.

Si se analizan en porcentajes los datos de población, el municipio de Barcelona tiene un peso del 37% de habitantes dentro del conjunto de la Área Metropolitana, mientras que hace treinta años este peso era del 61%. En relación a Cataluña, el peso de la población de la Área Metropolitana se ha mantenido alrededor del 70% desde el año 1970. Por otra parte, los municipios de la área Metropolitana —excluida la ciudad de Barcelona— ya superan la población del municipio de Barcelona.

Economía: Respecto al ranking de la región metropolitana de Barcelona en población y renta en España y Europa, esta región es la sexta de la Unión Europea⁽¹⁾ en población y con un nivel de renta equivalente a la media de la Unión Europea. Con relación a España, la Área Metropolitana representa el 11% de la población, el 14% de Producto Interior Bruto (PIB) y el 21% de la ocupación industrial.

Si se amplía el ámbito del análisis a Cataluña, por volumen de producción —calculado según el nivel de PIB de 1993 en millones de unidades PPA⁽²⁾— Cataluña ocupa la décima potencia regional europea.

Ocupación: la pérdida de unos 380.000 puestos de trabajo en la industria y en la construcción en la provincia de Barcelona en los últimos años, ha sido compensada por cerca de 230.000 puestos de trabajo al sector servicios, el cual se prevé que llega al nivel medio de la Unión Europea (62% del total) hacia el año 2001. El paro registrado,

cerca del 11-13% en los últimos años – cabe recordar que en este párrafo se hace referencia a los datos de la provincia de Barcelona, no del municipio de Barcelona que tiene una tasa de paro más baja – está todavía cuatro puntos por debajo de la media española. La reestructuración productiva genera nuevas actividades y potencia otras, como es el caso de la logística, y ha reducido el tamaño mediano de los establecimientos industriales desde 19 personas hasta las 14,7 desde el año 1978.

Conclusión: Resumiendo, se puede delimitar el concepto de “zona de Barcelona y su área de influencia económica” como aquella zona territorial que podemos llamar región metropolitana y que comprende siete comarcas de Cataluña: Barcelonés, Baix, Llobregat, Maresme, Vallés Occidental, Vallés Oriental, Garraf y Alt Penedés. A pesar de que el Convenio actúa, básicamente, sobre la comarca del Baix Llobregat, su incidencia abarca directamente y de una forma especial estas comarcas –donde se encuentra la ciudad de Barcelona como vertebradora de este territorio, – sin olvidar que el objetivo del Convenio es crear una zona de potencial económico, industrial y de servicios que alargue su influencia en todo el sur de Europa.

3.2. Infraestructuras: concepto e importancia de las infraestructuras en el desarrollo del territorio

Las infraestructuras (físicas e institucionales) –junto a la acumulación de capital y trabajo, las capacidades de innovación y aprendizaje, la organización y regulación de los mercados y los sistemas de organización y gestión de las empresas– constituyen una de las principales fuentes del crecimiento económico⁽³⁾.

El concepto “infraestructuras” es muy genérico. En el concepto se comprende un entramado de capital físico y humano, fijado en un territorio, que afecta positivamente a la productividad de los factores de producción. A partir de una clasificación establecida por Hansen⁽⁴⁾, se pue-

den distinguir dos grandes categorías de infraestructuras: la económica, que sirve directamente de soporte a las actividades productivas, y la social, relacionada directamente al bienestar de la población (y indirectamente a las actividades productivas). Esta distinción pone de manifiesto los efectos respectivos de ambas categorías de infraestructuras sobre la productividad y demuestra que las llamadas infraestructuras económicas tienen una repercusión muy superior a la otra categoría.

La inclusión del capital público en las infraestructuras tiene un efecto positivo que se traduce en los siguientes factores:

- Favorece crear mayores posibilidades de remuneración de los recursos privados y, por tanto, de atraerlos y de retenerlos en el territorio considerado.
- Permite liberar al sector privado de la necesidad de hacer inversiones que, en su caso, generarían, probablemente, fenómenos de infradotación.
- Garantizan al sector privado un entorno (infraestructural) favorable a sus necesidades que, en principio, tiene que contribuir a elevar la productividad del capital privado y de los demás factores de la producción.

El segundo aspecto a desarrollar hace referencia a las infraestructuras como potencia de desarrollo territorial. Esta teoría se ha desarrollado a partir de un informe de Biehl⁽⁵⁾, fundamental para entender los análisis que se han elaborado posteriormente entorno del impacto de las infraestructuras en la economía y, en general, su repercusión en la sociedad.

- **Localización**, que refleja la posición (o accesibilidad) relativa del territorio con relación a otros núcleos relevantes de la actividad económica y que, en consecuencia, determina el nivel de los costos de transporte y de comunicación de los tráficos.

- **Aglomeración**, que expresa la dimensión y la estructura de asentamien-

⁽³⁾ N. Stern, The determinants of economic growth, *Economic Journal* 101, n° 404, enero de 1991.

⁽⁴⁾ N. Stern, Unbalanced growth and regional development, *Western Economic Journal*, volumen 4, 1965.

⁽⁵⁾ Dieter Biehl, L'impact de l'infrastructure sur le développement régional, *commission des communautés Européennes*, Luxembourg, 1986.

⁶⁾ Estos datos han sido actualizados a marzo de 1995 y han sido elaborados por el Gabinete Técnico de Programación del Ayuntamiento de Barcelona.

⁷⁾ Todas las cifras de presupuestos son en millones de pesetas.

tos en el territorio que, a su vez, genera un conjunto de externalidades a la actividad económica (posibilidades de gozar de economías de escala, densidades mayores de consumidores y de proveedores de servicios intermedios privados y públicos, un entorno de información y comunicación general más intensivo). Hasta un cierto nivel óptimo, los territorios que presentan un mayor grado de aglomeración pueden producir rendimientos más elevados por unidad de factores privados de producción.

• **Estructura sectorial**, o composición relativa de las actividades productivas del territorio en consideración. Si el territorio posee una estructura sectorial apropiada, puede gozar no sólo de economías de escala interna a las firmas sino, asimismo, internas a las ramas y sectores de actividad.

• **Dotación de infraestructuras**, - sean de tipo red o de tipo puntual- hace referencia al grado de estructuración espacial y social del territorio. En general, un mayor "stock" de infraestructuras tendrá una más importante contribución al potencial endógeno territorial.

De todos estos factores, son las infraestructuras las que permiten un mayor margen de actuación a las instancias públicas. Es a través de variaciones en la dotación (y calidad) de las infraestructuras que puede mejorarse la accesibilidad (y reducir la perifericidad) de un territorio y aumentar el grado de aglomeración del territorio. Asimismo, a largo plazo, pueden favorecer cambios en el esquema de incentivos a los recursos privados que determinan un cambio en la posición sectorial de actividades del territorio.

3.3. Análisis concreto del Convenio de Cooperación en Infraestructuras y Medio Ambiente en el Delta del Llobregat

De manera general, el Plan del Delta del Llobregat incide en cuatro grandes ámbitos de actuación:

• **Aumento y mejora de las capacidades de las principales infraestructuras puntuales** de la zona: Puerto (y Zona de Actividades Logísticas) y aeropuerto.

• **Mejora de los enlaces terrestres** (por carretera y ferroviarios) de estas infraestructuras puntuales.

• **Carácter medioambiental** (actuaciones sobre el río Llobregat, recuperación de playas, preservación de zonas húmedas, construcción de depuradora y incineradora).

• **Carácter urbanístico** (Centro direccional del Prat de Llobregat).

Éstas son, concretas y detalladas, las actuaciones previstas en el Plan del Delta del Llobregat, desglosadas por proyectos, presupuestos y plazos de ejecución previsto⁶⁾.

1) Ampliación del puerto (plazo previsto 1994-1995)

1.1. Plan Especial de ampliación del puerto

Acceso ferroviario a la nueva campa de contenedores (presupuesto⁷⁾: 23.000).

Nuevo dique de abrigo. (presupuesto: 63.000).

1.2. Plan Especial Zona de Actividades Logísticas (1ª fase)

(Presupuesto de urbanización: 2.702; sobre finalizado)

(Presupuesto de edificación: 12.250; plazo previsto: 1992-1997).

1.3. Plan Especial Zona de Actividades Logísticas (2ª fase)

(Presupuesto de urbanización: 7.456; plazo previsto: 1997-2002).

(Presupuesto de edificación: 23.258; plazo previsto: 1007-2002).

2) Ampliación del aeropuerto

2.1. Plan Director del aeropuerto de Barcelona

(Presupuesto: 80.000)

2.2. Plan Especial del lado tierra del aeropuerto

Urbanización lado tierra (Presupuesto: 45000)

Eje viario-aeropuerto (Presupuesto: 5000).

3) Proyectos viarios y ferroviarios

3.1. Vía de acceso al aeropuerto y a la autopista A-16

(Presupuesto: 7.000; plazo previsto: noviembre del 1997), desde las rondas de Barcelona (pata sur).

(Presupuesto: 879; obra finalizada).

Pata Sur.

Nudo del Llobregat.

3.2. Proyecto de la Autovía del Baix Llobregat, tramo Martorell-Puerto de Barcelona

Tramo Abrera-Sant Feliu de Llobregat. (presupuesto: 21.300; obra en curso, finalización prevista para finales de 1997).

Tramo Sant Feliu de Llobregat-Puerto de Barcelona (Presupuesto: 12.000; plazo previsto: 1997 y 1998).

3.3. Proyecto de acceso ferroviario al puerto con travesía polivalente

Acceso ferroviario al Puerto: Papiol-Can Tunis (1ª fase), Can Tunis-Z.A.L. (2ª fase), cierre del triángulo (3ª fase). (Presupuesto: 3.000).

4. Planes urbanísticos

4.1. Plan parcial del centro direccional de El Prat

(Plazo previsto: 1997-1999).

4.2. Desarrollo urbanístico del Centro Direccional

Compra del suelo. (Presupuesto: 22.500; plazo previsto: 1996).

Urbanización. (Presupuesto: 15.000; plazo previsto: 1997-1998).

Edificación. (Presupuesto: 50.000; plazo previsto: 1998-1999).

5. Proyectos de naturaleza medioambiental

5.1. Proyecto de desviación y canalización del río Llobregat y el canal de desguace del margen izquierdo

Desviación y canalización. (Presupuesto: 8.000; plazo previsto: 1997-1999).

Canal de desguace. (Presupuesto: 2.000; plazo previsto: 1996-1998).

5.2. Estación depuradora de aguas residuales de El Prat

(Presupuesto: 57.000, de los cuales invertidos 4.000 el 1995; plazo previsto: 1996-1998).

5.3. Incineradora en terrenos de la Z.A.L

(Presupuesto: 22.568; plazo previsto: 48 meses).

5.4. Regeneración de las playas del frente litoral en el sur del río Llobregat

Regeneración del frente litoral de El Prat. (Presupuesto: 450; plazo previsto: 1995).

Obras de consolidación de la costa. (Presupuesto: 4.600; plazo previsto: 1997-1998).

La suma total provisional es de 493.963 millones de pesetas.

4. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

4.1. Reseña histórica de la evolución legal de la ordenación del territorio y el urbanismo

La vigente Constitución Española de 1978 consagra definitivamente en el Derecho español la **ordenación del territorio** como una tarea con contenido y sentido propios y autónomos. Concretamente se establece un sistema de re-

parto de poder entre los dos niveles superiores de gobierno de la organización territorial del Nuevo Estado de las autonomías o compuesto.

La experiencia histórica en este campo está basada en dos líneas de evolución, paralelas pero con diferente desarrollo y resultado final: en la planificación física, una rápida progresión desde un urbanismo localista hasta un urbanismo total (estatalización de la materia el 1956), mientras que en la planificación económica, un giro hacia un enfoque más sensible con las repercusiones territoriales primero y más regionalizado después, ya en los años setenta. Justamente en la primera mitad de esta década se produce un intento de confluencia de ambas líneas evolutivas sobre la forma de interrelación de los tipos de planificación y su traducción en una específica planificación supralocal (Planes Directores Territoriales de Coordinación) que queda frustrado por el abandono de la planificación económica como consecuencia de las transformaciones y los cambios que operaron en el panorama político y económico. El resultado final que cabe destacar de esta evolución es la casi identificación de urbanismo y ordenación territorial.

La Constitución de 1978, al definir y utilizar la ordenación del territorio como tarea del poder público en un Estado social, políticamente y administrativamente descentralizado, sitúa esta tarea delante de exigencias radicalmente nuevas y coloca así, en una nueva dimensión.

4.2. La ordenación del territorio en el sistema constitucional

El texto constitucional no contempla la ordenación territorial sólo desde la perspectiva de la organización y articulación del poder público; la tiene presente igualmente cuando asume valores y objetivos como el de un medio ambiente adecuado (artículo 45.1), la utilización racional de los recursos naturales (artículo 45.2), las condiciones necesarias de una vivienda digna y ade-

cuada y la regulación de la utilización del suelo conforme con el interés general (artículo 47). No es difícil deducir del conjunto de estas determinaciones substantivas y organizativas el significado y, por lo tanto, el contenido constitucional de la expresión de ordenación del territorio.

Existe, primeramente, un **concepto europeo** de ordenación del territorio. La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 23 de mayo de 1983 la define como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad. Esta expresión se consigue gracias a la aplicación de la pertinente técnica política y administrativa de carácter interdisciplinar y global dirigida a la organización física del espacio más adecuada para obtener un desarrollo equilibrado.

El **Tribunal Constitucional** ha abordado frontalmente esta cuestión, aunque desde la perspectiva competencial, en los siguientes términos:

- La ordenación del territorio pertenece a los títulos competenciales (como sucede también con el medio ambiente), que se establece por referencia a una política y no a un sector concreto del ordenamiento o de la actividad pública. Por esta razón, no se puede desconocer las competencias que corresponden a otras instancias ni reducir a la simple capacidad para la planificación por el ente titular de sus competencias propias sin incidir en la actuación de otras instancias públicas sobre el territorio.
- Preferentemente, pues, la ordenación del territorio es, no una concreta técnica, sino una política y, además, de enorme amplitud, la amplitud que le ha otorgado la citada Carta Europea.
- La enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume esta competencia tiene que tener en cuenta la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes

públicos, a fin de garantizar de esta manera el mejor uso de los recursos del suelo y subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del mismo territorio.

• Si cuando todas las aludidas actuaciones corresponden a una sola instancia o a un único ente público su ordenación territorial plantea problemas jurídicos básicamente en la relación entre potestades públicas y derechos e intereses privados, no sucede lo mismo cuando las actuaciones o los planes de las Administraciones Públicas pertenecen a diferentes instancias o diversos entes públicos, ya que en este caso hay que proceder a su coordinación y armonización desde el punto de vista de la proyección territorial, lo que constituye el origen y, por lo tanto, la finalidad básica de la política sobre la ordenación del territorio. Esta finalidad determina el alcance de ésta, pues su contenido tiene que asegurarse simultáneamente su funcionalidad y respecto al esencial de las competencias de los otros entes o instancias, sin perjuicio de condicionar estas competencias en su incidencia en el territorio.

4.3. El sistema legal estatal y autonómico de ordenación del territorio

A partir de la Constitución de 1978, todos los Estatutos de Autonomía han asumido la ordenación del territorio junto con el urbanismo y la vivienda. Esta posibilidad se estructuraba a partir del artículo 148.1 de la Constitución, que establece que "las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las materias siguientes: 3. Ordenación del territorio, urbanístico y vivienda". Por su parte, el artículo 149.1 dispone que "el Estado tiene la competencia exclusiva sobre las materias siguientes: 20. Puertos de interés general⁽⁸⁾, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo; 21. Ferrocarriles y transportes terrestres que circulen dentro de los territorios de más de una Comunidad Autónoma; 23. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comu-

nidades Autónomas para el establecimiento de normas adicionales de protección; 24. Obras Públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

4.4. Desarrollo del sistema legal de ordenación del territorio

4.4.1. Sistema autonómico: especial referencia a Cataluña

A partir de este esquema constitucional de reparto competencial, el Parlament de Cataluña aprobó el año 1983 la Ley 21/83 de Política Territorial, que tiene la pretensión de regular la ordenación del territorio. Esta Ley establece tres planes territoriales diferentes, dejando de banda que además existen los planes de urbanismo. Estos planes configuran una escala jerárquica, de manera que cada Plan tiene que respetar los contenidos de su superior jerárquico.

El esquema de planteamiento territorial que prevé la Ley de 1983 es el siguiente:

• Plan Territorial de Cataluña.

Aprobado "ad hoc" por la Ley 1/95, tiene como alcance territorial todo el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Es un plan directorio que establece orientaciones, criterios que después tienen que desarrollar otros planes de urbanismo. Pretende establecer criterios de equilibrio territorial, para mejorar la calidad de vida y para evitar el crecimiento del paro. Tiene la vocación de ordenar todo el territorio, pero para hacerlo los instrumentos son confusos. A pesar de todo, sus orientaciones son vinculantes. Fija seis ámbitos territoriales a desarrollar por los Planes Territoriales Parciales, que como mínimo tienen que abarcar más de una comarca.

• Planes Territoriales Parciales.

Se ha aprobado provisionalmente un Plan Territorial Parcial, que, precisamente, hace referencia a la región metropolitana de Barcelona, que in-

⁽⁸⁾ En el momento de realizar este dictamen se estaba ultimando una ley para traspasar a las Comunidades Autónomas la gestión de los puertos de interés general.

⁶⁹ Estos criterios se desprenden de las diferentes sentencias del Tribunal Constitucional que dictó hasta el año 1994. A partir de este año, el Alto Tribunal cambió la doctrina constitucional. Esta nueva doctrina jurisprudencial se explica en el apartado de Soluciones jurisprudenciales a los problemas jurídicos derivados del Convenio de Cooperación en Infraestructuras y Medio Ambiente en el Delta del Llobregat.

cluye siete comarcas: Barcelones, Baix Llobregat, Garraf, Alt Penedes, Valles Occidental, Valles Oriental y Maresme. Esta aprobación ya ha provocado reacciones contrarias sobre la regulación de determinados aspectos por parte de algunos alcaldes de los municipios afectados por este Plan Territorial Parcial.

• **Planes Sectoriales.** Su objeto es todo el territorio de Cataluña, pero no pretenden regular todo el suelo ni todas las actividades económicas, sino un sector en concreto. Existen dos de estos planes aprobados: el Plan de Carreteras y el Plan de Espacios de Interés Natural. La concreción de estos Planes Sectoriales se hace en Planes Especiales que fijan el detalle.

4.4.2. Sistema estatal

Respecto al Gobierno español, éste no tenía ningún título para legislar sobre la ordenación del territorio, ya que todos los Estatutos de Autonomía asumieron esta competencia y, por lo tanto, no puedo aplicar el contenido del artículo 149.2 de la Constitución, que establece que "la competencia sobre las materias que no hayan sido asumidas por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado." Sin embargo, a través del texto refundido de la Ley del Suelo aprobado el 1992, el Estado se inclina por recuperar los Planes Nacionales. Las Comunidades Autónomas cuestionan la titularidad del Estado para redactar estos Planes y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña ha presentado un recurso de inconstitucionalidad que todavía está pendiente de sentencia.

El Estado también ha recuperado los Planes Directorios Territoriales de Coordinación, pese a que se especifica que son competencia de las Comunidades Autónomas, por la cual cosa estos planes no tendrán virtualidad porque son equivalentes en los Planes Territoriales Parciales.

En definitiva, lo que se plantea es la dificultad de ordenación del territorio,

ya que ésta tiene vocación de ordenar tanto las actividades públicas como las privadas, incluidas las grandes infraestructuras, cuya titularidad es del Estado o de las Comunidades Autónomas.

4.5. Problemas jurídicos derivados del sistema legal de ordenación del territorio

Es en este punto donde surge un **problema jurídico**. Por una banda, la Comunidad Autónoma es competente de títulos horizontales. Así, el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone que "la Generalitat de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las materias siguientes: 9. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda". Respecto a los títulos verticales, unos corresponden al Estado, como los ya citados de los artículos 149.1.20, 21, 23 y 24 de la Constitución, mientras que otros, a través de los respectivos Estatutos de Autonomía, pueden estar atribuidos a las Comunidades Autónomas. En el caso de Cataluña, el Estatuto de Autonomía, en el ya citado artículo 9, señala los siguientes: "10. Espacios naturales protegidos, de acuerdo con lo que dispone el número 23 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución; 13. Obras Públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya realización no afecte a otra Comunidad Autónoma; 14. Carreteras cuyo itinerario pase íntegramente por el territorio de Cataluña; 15. Ferrocarriles, transportes terrestres y marítimos, puertos y aeropuertos, sin perjuicio de lo que disponen los números 20 y 21 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución". En consecuencia, son títulos que colisionan y originan un conflicto permanente y de difícil solución.

El Tribunal Constitucional desarrolló una serie de **criterios para resolver los conflictos jurídicos**⁶⁹. Estos criterios se pueden resumir en dos grandes enunciados:

• Es posible que sobre un mismo territorio confluyan diversas competencias, ya sean estatales o autonómicas.

micas. Esta incidencia de diversas competencias se resuelve con el concepto de interés público prevalente que hay que precisar en cada caso.

- Lo que puede suceder es que la Comunidad Autónoma perturbe el ejercicio de la competencia del Estado.

En la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 227/88 se afirma que, delante de los conflictos que puedan surgir entre el Estado y las Comunidades Autónomas, hay que buscar fórmulas, sistemas o mecanismos de coordinación para conciliar las dos competencias que pueden estar en contradicción. La STC 149/91, sobre un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Costas, dictaminó que hay títulos estatales, los verticales concretamente, que por sí mismo son prevalentes. Son títulos que dan a la decisión del Estado un valor absoluto que se puede imponer sobre las Comunidades Autónomas.

En definitiva, nos encontramos delante de un sistema legal que, pese a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidades Autónomas diseñada en la Constitución, ésta no ha establecido mecanismos para solucionar los conflictos jurídicos que ocasiona esta distribución de competencias, por lo que han sido los Tribunales y, especialmente, el Tribunal Constitucional, quien ha resuelto, casuísticamente, los problemas jurídicos derivados de la aplicación del sistema legal vigente sobre la ordenación del territorio.

4.6. Articulación jurídica del Convenio de Cooperación en Infraestructuras y Medio Ambiente en el Delta del Llobregat

El 16 de abril de 1994, el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento de El Prat de Llobregat, el Consejo Comarcal del Baix Llobregat, la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona y el Ayuntamiento de Barcelona firmaron el Convenio de Cooperación en Infraestructuras y

Medio Ambiente en el Delta del Llobregat. Se trata de la firma de un Convenio que supone una **novedad** en España en cuanto a la elaboración de planes de ordenación territorial a largo plazo para planificar la realización de grandes infraestructuras y también supone una novedad respecto al acuerdo entre diversas Administraciones para llevar a cabo el desarrollo de los proyectos previstos en estos planes. Este convenio se ampara en el artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. Este artículo dispone textualmente lo siguiente:

“1. Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo vinculante o no, a resolución que las ponga fin.

2. Los citados instrumentos deberán establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados.

4. Los acuerdos que se suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios relativas al funcionamiento de los servicios públicos.”

El Convenio creó dos **órganos colegiados de carácter interinstitucional** para la organización de su desarrollo: la

Comisión y el Comité Permanente. Se trata, pero, de órganos que no tienen personalidad jurídica y, por tanto, no tienen legitimación para imponer sus acuerdos y ejecutarlos. El Convenio sólo plasma la voluntad política de las Administraciones firmantes pero no tiene instrumentos propios para ser aplicados, sino que son las propias Administraciones las encargadas de ejecutarlos.

4.7. Soluciones a los problemas jurídicos derivados de la aplicación del Convenio en Infraestructuras y Medio Ambiente en el Delta del Llobregat

4.7.1. Soluciones jurisprudenciales

El Tribunal Constitucional dictó una sentencia fundamental donde, a parte de modificar la doctrina del propio Tribunal, dictaminó claramente la solución de la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto a la ordenación del territorio y la incidencia que sobre esta competencia horizontal y exclusiva de las Comunidades Autónomas provocan los títulos verticales tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. Se trata, concretamente, de la **Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de febrero de 1994** sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/187, de protección y Armonización de usos del Mar Menor. Por su importancia, se citan, textualmente, los aspectos más relevantes del fundamento jurídico tercero de esta sentencia.

“En una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio este Tribunal ha destacado que el referido título competencial tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial. El núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del

suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo.

Dentro de este ámbito material no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio. De la multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio se sigue la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio. El ente competente en esta materia, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial. El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará, pues, condicionada por el ejercicio de esas competencias que afectan al uso del territorio. Desde estos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una actividad de ordenación de los usos del suelo. Para que este acondicionamiento no se transforme en una usurpación ilegítima, es indispensable que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse. Habrá que atender en cada caso a cuál es la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad, o ilegitimidad.

Las competencias estatales, que pueden condicionar la actividad de ordenación territorial, en modo alguno pueden pretender ordenar directamente el territorio sustituyendo al titular de esta competencia. La aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial corresponden en exclusiva a quienes poseen la competencia de ordenación territorial y el Estado no está dispensado del cumplimiento de estas normas, aunque en algún extremo pueda condicionarlas.

El titular de la competencia sobre ordenación del territorio deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de estas y otras competencias colindantes y teniendo en cuenta los actos realizados en ejercicio de las mismas."

Resumiendo, el Tribunal Constitucional apunta grandes criterios jurisprudenciales.

- Necesidad de **mecanismos de coordinación y cooperación.**
- La **competencia de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas no significa que se incorpore a las Comunidades Autónomas otras materias sectoriales.**
- Respecto al acondicionamiento de la ordenación del territorio por actuaciones verticales, el Alto Tribunal no utiliza el concepto de interés prevalente, sino que la **existencia de títulos verticales para el Estado no supone que pueda ordenar el territorio.**
- Las **competencias del Estado no pueden influir al titular de la competencia de ordenación del territorio.**

Respecto a la Administración Local, los Tribunales han dictaminado que es prevalente el interés del Estado y de la Comunidad Autónoma en infraestructura supralocales. Sin embargo, las Administraciones Locales han de participar en el proceso o, en algunos casos, como en el Plan del Delta del Llobregat, tienen que ser parte a través de los Convenios entre Administraciones.

En definitiva, han sido los tribunales de justicia y, especialmente, el Tribunal Constitucional, los que han resuelto este problema, apuntando las soluciones comentadas y, recientemente, a partir de la aprobación de la Ley 30/92, parece que se abre camino entre las Administraciones Públicas resolver estos conflictos no vía judicial sino con mecanismos de colaboración que se plasmen en convenios de cooperación.

5. CONCLUSIONES

A fin de desarrollar el encargo del presente dictamen, se ha analizado el Convenio de Cooperación en Infraestructuras y Medio Ambiente en el Delta del Llobregat. Finalizado este estudio, se tiene que dar respuesta a la disyuntiva que planteaba el encargo del dictamen. A tal propósito, se detallaran los escenarios de futuro que puedan ocurrir y, finalmente, se dictaminará si el Plan del Delta del Llobregat se cumplirá o no y, por lo tanto, se puede promocionar o no la zona de influencia económica de Barcelona entre los inversores nacionales e internacionales.

5.1. Escenario de futuro respecto a los factores de desarrollo de un territorio

En referencia al primer factor, la **localización**, Barcelona y su área están situadas en una posición inmejorable, ya que no existe ninguna zona al Sur de Europa que tenga conjuntamente, y no separado por grandes distancias, puerto, aeropuerto, una gran ciudad, conexión con el Canal de Suez y una distancia corta con Europa.

El siguiente factor, la **aglomeración**, Barcelona y su área también lo cumplen, ya que en una distancia de 60 kilómetros residen, aproximadamente, 4 millones de habitantes. Si ampliamos este radio, incluyendo la zona geográfica comprendida entre las ciudades de Valencia, Zaragoza, Palma de Mallorca, Barcelona, Toulouse y Perpignan, la población es de 12 millones de personas. Además, la región metropolitana de Barcelona es la sexta aglomeración de la Unión Europea.

El tercer factor, la **estructura sectorial**, el área de Barcelona ya tiene un potencial económico, como lo demuestra el hecho de que en los últimos tres años –según datos del área de Ocupación y Promoción Económica de Barcelona– las empresas extranjeras situadas en la zona de Barcelona han invertido cerca de 100.000

millones de pesetas en nuevas instalaciones o ampliaciones de las existentes. Los sectores con más volumen de inversión fueron el químico-farmacéutico, el de la electrónica y el de la informática. Estos sectores, juntamente con la logística, transportes y servicios, agruparon el 70% de las inversiones. El 30% restante del capital extranjero se invirtió en otros sectores industriales más tradicionales y al sector de la automoción y material de transporte.

Finalmente, en la **dotación de infraestructuras**, la zona de Barcelona presenta déficits más hacia el futuro que actualmente, ya que debido a los Juegos Olímpicos se produjo una fuerte inversión en infraestructuras. Precisamente, estos déficits se intentan paliar con el Plan del Delta del Llobregat.

5.2. Escenario de futuro en el cumplimiento del Convenio de Cooperación en Infraestructuras y Medio Ambiente en el Delta del Llobregat

Hasta el 1996, solamente se habían invertido 35.000 millones de pesetas de los aproximadamente 400.000 millones previstos. Esto representa sólo el 9% del total de la inversión prevista.

Por otra parte, los últimos cálculos sitúan el año 2005 como la data de finalización del Plan del Delta del Llobregat. Estos **plazos se consideran excesivamente largos** para el Ayuntamiento de Barcelona. Para poder apoyar esta afirmación se pone como ejemplo los Juegos Olímpicos de 1992. En aquella ocasión, la inversión fue, en cifras redondas, de 1.220.000 millones de pesetas durante 6 años (1986-1992). Si el Plan del Delta del Llobregat prevé una inversión de 400.000 millones de pesetas, que representan el 44% del gasto realizado con motivo de los Juegos Olímpicos, el Plan podría llevarse a término en tres años.

Por lo tanto, la lentitud en la ejecución del Plan del Delta del Llobregat es un inconveniente importante a la hora de determinar la promoción de la zona de Barcelona. Esta dificultad queda

compensada por la voluntad política existente entre las diferentes Administraciones Públicas firmantes del Convenio de ejecutarlo y por el hecho, anteriormente citado, de los excelentes factores geográficos que coinciden en Barcelona. Esto significa que, aunque el Plan tarde en ejecutarse, difícilmente en tantos pocos años se pueden construir en otra zona del Sur de Europa las condiciones que tiene Barcelona.

Además, hay que tener en cuenta que las grandes infraestructuras de Barcelona tienen la gran ventaja que, a diferencia de otras zonas europeas ya consagradas como centros logísticos —París, Rotterdam-Amberes, Londres y Frankfurt-Valle del Rin- que ya están mentalizadas de tener que estar en obras permanentemente, tanto el puerto como el aeropuerto de Barcelona aún no están saturados y tienen **espacio suficiente para expandirse** en el futuro, sin necesidad que las obras de ampliación afecten gravemente el normal funcionamiento del tráfico de mercancías y de pasajeros.

5.3. Escenario de futuro en materia presupuestaria

El Plan no supone un **compromiso presupuestario** inasequible para las Administraciones firmantes. Solamente hay que tener en cuenta que para los Juegos Olímpicos de 1992 —que comportaron una inversión pública superior a la prevista en el Plan del Delta del Llobregat- de la inversión total de cada Administración, la inversión relacionada con los Juegos Olímpicos represento durante el período 1987-1992 el 18% para la Generalitat de Cataluña, el 20,3% para el Ayuntamiento de Barcelona y el 39,8% para la Administración del Estado de Cataluña.

Pese a esa realidad, las Administraciones Públicas tienen que buscar el apoyo de la **iniciativa privada**. Y es que el sector económico privado industrial y empresarial es el más beneficiado de un plan como el del Delta del Llobregat, ya que la mejora de las infraestructuras y la situación de Barcelona como cen-

tro logístico del Sur de Europa, producen el efecto de abaratar los costos de producción.

Así, para ilustrar esta afirmación se puede tomar como ejemplo el estudio realizado por la Universidad Politécnica de Cataluña. Este estudio calcula que la **congestión del tráfico** en Barcelona supone unas pérdidas de 250.000 horas diarias y un **coste estimado de 80.090 millones de pesetas anuales**, unos 220 millones de pesetas diarias. De este estudio se desprende que del coste citado, más de una tercera parte (36.336 millones) lo generan los vehículos ligeros, 27.738 millones los camiones, y 16.906 los autobuses. En total, la pérdida de tiempo supone el 91,8% de los gastos, los costos de operación (combustible, lubricantes, neumáticos,...) un 6,4% y la contaminación el 1,8% restante.

En consecuencia, con independencia de la capital de las Administraciones Públicas para atraer el capital privado—como se hizo en motivo de los Juegos Olímpicos de 1992—, las mismas **empresas ya establecidas** en la zona de Barcelona son las primeras que, en el caso de que el Plan del Delta del Llobregat avance en su construcción con gran lentitud o las Administraciones no quieran asumir todo el coste de la inversión pública prevista en el momento de firmar el Convenio, estas empresas, al ser las más beneficiadas por el cumplimiento del Plan buscarían mecanismos para posibilitar la financiación privada y para completar las infraestructuras previstas en el Plan.

Respecto a las **empresas multinacionales**, debido al problema de la congestión actual de los cuatro grandes centros europeos de la logística, éstas son las primeras interesadas que en el Sur de Europa se consolide un centro logístico para poder evitar el colapso de los centros existentes en el norte de Europa. Además, actualmente, la única zona geográfica al Sur de Europa con posibilidades para llegar a ser este centro logístico es Barcelona y su área de

influencia económica, por el hecho de que ya dispone de unas infraestructuras básicas que se prevén ampliar a través del Plan del Delta del Llobregat y por que cumple los cuatro factores, ya citados, decisivos para el desarrollo económico de un territorio.

5.4. Escenario de futuro en los aspectos jurídicos

La falta de personalidad jurídica que tienen los dos órganos colegiados encargados del control del funcionamiento del Convenio de Cooperación en infraestructuras y Medio Ambiente en el Delta del Llobregat es un aspecto que tanto desde el Ayuntamiento de Barcelona como desde los agentes económicos y sociales de Barcelona se reclama con insistencia que sea solucionado.

La solución puede consistir en nombrar una **autoridad única, consensual y, sobretudo, ejecutiva**. Es decir, que la voluntad política que se plasma en el Plan del Delta del Llobregat, pudiera tener un instrumento de actuación a través de esta autoridad única que podría articularse con el nombramiento de un comisario o director ejecutivo del Plan.

En el caso de los Juegos Olímpicos de 1992, de la necesidad de coordinación surgió el **Holding Olímpico**¹⁰⁰, que fue un instrumento muy potente para ejecutar las obras relacionadas con los Juegos Olímpicos en un momento en que existía el peligro de que quedasen paradas y no se cumpliesen los plazos previstos. Igualmente, el nombramiento de una autoridad ejecutiva con la autoridad suficiente para aplicar los acuerdos en el Plan del Delta del Llobregat sería un buen instrumento para promocionar y atraer el capital privado si fuera necesario para ejecutar el Plan.

5.5 Conclusión final

Considero que, **por todo lo expuesto, se puede promocionar Barcelona y su área de influencia económica entre los inversores estatales e internacionales.**

¹⁰⁰ El Holding Olímpico estaba formado por el Ayuntamiento de Barcelona, el Gobierno Español y tres empresas creadas para ejecutar los tres grandes proyectos Olímpicos. Anilla Olímpica de Montjuïc Sociedad Anónima (AOMSA), Villa Olímpica Sociedad Anónima (VOSA) y Instituto Municipal de Promoción Urbanística Sociedad Anónima (IMPUSA).