

RESOLUCIÓ de l'actuació d'ofici núm. 00120/2021 relativa a la proposta d'AENA d'ampliació de l'aeroport de Barcelona-el Prat i la seva afectació a espais d'interès natural

SÍNDIC
EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Índex

1. Introducció
2. El dret a la informació i les mancances en matèria de transparència i publicitat activa d'AENA
3. El dret a l'autogovern i la necessària gestió compartida de l'aeroport
4. El dret a la protecció del medi ambient
5. Conclusions i recomanacions

1. Introducció

1.1. Les actuacions del Síndic

Durant el mes de juny de 2021, els mitjans de comunicació van destacar la proposta d'AENA (ens depenent del Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana) d'ampliació de l'aeroport, que implicaria el seu creixement -entre d'altres- sobre espais naturals de destacat valor ambiental del delta del Llobregat, com l'estany de la Ricarda.

Per aquest motiu, en data 22 de juny de 2021 el Síndic va iniciar una actuació d'ofici per analitzar l'actuació de les administracions públiques afectades en relació amb la proposta d'AENA d'ampliació de l'aeroport Josep Tarradellas Barcelona-el Prat i va sol·licitar informació sobre l'assumpte a AENA, al Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori i a l'Ajuntament del Prat de Llobregat.

En data 14 de juliol de 2021 la Direcció General de Transport i Mobilitat del Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori ha fet arribar al Síndic un informe que assenyala el següent:

“La Generalitat no ha rebut cap proposta o projecte concret detallant la citada ampliació o alternatives.

L'objecte del treball de la taula tècnica és l'avaluació de la proposta d'ampliació aeroportuària proposada per Aena, tot establint calendari previst de tramitació, inversions i calendari d'aquestes.

En relació a les qüestions organitzatives, es preveu estructurar en tres grups de treball: Barcelona, Girona i Reus; coordinats per la Secretaria General del Departament de la Vicepresidència, Polítiques Digitals i Territori.

Per part de la Generalitat, participaran tècnics dels Departament de la Vicepresidència, Polítiques Digitals i Territori; i del Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural; d'Aeroports de Catalunya i de Ferrocarrils de la Generalitat. En cadascun dels grups de treball es preveu la participació del *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*; el *Ministerio de Transición Ecológica*, Aena i dos tècnics per cada ajuntament afectat. Els ajuntaments participants seran en el cas de l'aeroport Barcelona, els ajuntaments de Barcelona, el Prat, Castelldefels, Gavà, Viladecans i Sant Boi de Llobregat; en el cas de

Girona, els ajuntaments de Girona i Vilobí d'Onyar; i en el cas de Reus, els ajuntaments de Reus i Tarragona.

El calendari de treball es desenvoluparà durant el mes de juliol, amb la col·laboració de tots els actors implicats. A partir d'una primera reunió de treball en la qual es preveu que Aena presenti els estudis tècnics que justifiquen la proposta, s'acordarà un calendari de treball.”

En data 26 de juliol de 2021 l'Ajuntament del Prat de Llobregat ha enviat al Síndic un informe sobre l'assumpte i diversa documentació relacionada. En essència, l'Ajuntament exposa la seva oposició a la proposta d'AENA d'ampliar la tercera pista de l'aeroport, ja que implica desfer el consens de l'acord signat al Pla delta l'any 1994 i els altres acords posteriors. En aquest sentit, l'Ajuntament remarca que, ja en el ple municipal de data 4 de març de 2020, amb l'acord de tots els grups municipals, es va aprovar la Declaració institucional en defensa de l'equilibri territorial al delta del Llobregat i de rebuig a la proposta d'ampliar la tercera pista de l'aeroport.

Així mateix, l'Ajuntament assenyala que la metodologia i els terminis marcats per AENA no faciliten el consens suposadament buscat per aprovar el DORA (Document de regulació aeroportuària), ja que el que correspondria és no ignorar les consideracions ambientals (i, en concret, els acords presos després de llargues negociacions i multitud d'estudis) i poder discutir el futur del sistema aeroportuari català i analitzar altres mesures de reforç dels aeroports de Girona i Reus i de la connexió ferroviària entre tots ells i amb els entorns corresponents.

En data 27 de juliol de 2021 AENA ha enviat al Síndic un informe que assenyala el següent:

“El Plan Director del Aeropuerto Josep Tarradellas Barcelona-El Prat fue aprobado mediante Orden Ministerial el 22 de octubre de 1999 y publicado en el BOE nº 281 con fecha 24 de noviembre de 1999. El artículo 7., “Revisión, modificación y actualización de los Planes Directores”, del Real Decreto 2591/98 de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, modificado por el Real Decreto 1267/2018, de 11 de octubre, establece la obligación de revisar los Planes Directores siempre que las necesidades exijan introducir modificaciones de carácter sustancial en su contenido.

La capacidad que puede ofrecer el campo de vuelos actual del aeropuerto es de 90 operaciones a la hora. Esta capacidad se obtiene con las dos pistas paralelas y su uso como simultáneas independientes para aterrizajes y despegues (modo mixto independiente). Este uso de pistas es el que se plantea en el Plan Director vigente (1999) y la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto de ampliación del Aeropuerto de Barcelona (Resolución de 9 de enero de 2002).

No obstante, en 2005, con el objetivo de minimizar la afectación acústica sobre el entorno, se acordó en la Comisión de Seguimiento Ambiental de las Obras del Plan Barcelona un cambio en la utilización de las pistas al modo de operación actual que, en modo diurno, representa que los despegues se realizan por la pista corta (07R/25L) y los aterrizajes por la pista larga (07L/25R).

Sin embargo, las operaciones de aeronaves de fuselaje ancho para el largo radio requieren usar la pista larga para salidas. Este tipo de operación interfiere en los aterrizajes y afecta notablemente a la capacidad, principalmente a las operaciones de llegadas. Como consecuencia, con la operativa actual no es posible alcanzar la capacidad del campo de vuelos aprobada en el Plan Director actual, y no permite atender la demanda prevista en el medio-largo plazo.

En 2019 se alcanzó en esta infraestructura un nivel de tráfico que nos obliga a decidir cuál es la mejor manera de ampliar el aeropuerto.

En este contexto, se presentaría la propuesta de revisión del Plan Director del aeropuerto que, con una visión de conjunto a largo plazo, responde a los siguientes objetivos: sostenibilidad medioambiental; adaptación de las infraestructuras a la demanda; mejora de la conectividad e

intermodalidad.

Esta revisión propone las actuaciones para dotarlo de una capacidad aproximada de 70 millones de pasajeros y 90 operaciones/hora y atender así a la demanda prevista en el aeropuerto a medio-largo plazo, para lo que es necesaria la ampliación de la pista 07R/25L hacia el Este, a lo que iría vinculado la construcción de un edificio satélite T1S.

Al estar situado el aeropuerto en un entorno natural, se desarrollaría con un plan que incluyera actuaciones cuidadosamente diseñadas para minimizar el impacto en este entorno. Así, para la aprobación del Plan Director y, en consecuencia, la ejecución del proyecto de ampliación de pista, se requiere:

- Definición durante el procedimiento de evaluación ambiental de las medidas compensatorias que permitan garantizar que la coherencia global de la Red Natura queda protegida.
- Consulta a la Comisión Europea sobre las razones para la declaración de interés público de primer orden y remisión de las medidas compensatorias definidas.
- Declaración de la concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden por parte del Consejo de Ministros.

Así mismo, las inversiones que se realicen en los aeropuertos deben estar contenidas en el Documento de Regulación Aeroportuaria DORA, debiéndose aprobar el correspondiente al período 2022-2026 antes del 30 de septiembre de 2021.

Posteriormente, se abordará el inicio de un nuevo Plan Director, en cuyo seno se elaborarán los proyectos y propuestas de detalle a las que se refiere en su carta.”

En relació amb alguns dels espais protegits que poden veure's afectats per l'ampliació aeroportuària, cal assenyalar que el Síndic ja va iniciar en data 24 de març de 2021 l'actuació d'ofici núm. 00069/2021, a la qual es fa referència al punt 4 d'aquest document.

1.2. Metodologia de treball

L'enorme complexitat d'un assumpte com és l'ampliació de l'aeroport requereix una metodologia de treball adequada a l'objecte en debat que no s'adiu amb terminis prefixats i de durada limitada. Es fa necessari un debat serè que analitzi de forma global les demandes de l'aeroport i el seu entorn i totes les conseqüències d'una proposta com la que es fa des d'AENA.

Aquest procediment de treball també ha de permetre fer una anàlisi ponderada dels drets afectats i de les possibles alternatives de què es disposa, la qual cosa requereix la participació i l'estudi detingut per part de les administracions afectades, però també de representants de la societat civil.

En aquest sentit, la constitució d'una comissió d'estudi constituïda per persones expertes proposades per les diferents administracions i entitats de la societat civil ha de facilitar l'assoliment d'un millor resultat final, sempre en benefici de l'interès general i amb una avaluació equilibrada prèvia de les corresponents consideracions legals, econòmiques, ambientals, etc. Aquesta comissió d'estudi ha de disposar del temps suficient per poder efectuar els seus treballs sense condicionaments externs.

Alternativament, el Síndic ofereix la possibilitat a totes les administracions públiques i parts actores implicades que sigui aquesta institució la que promogui funcions de mediació en aquest assumpte, en aplicació del que preveu l'article 4.i) de la Llei 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges.

El Síndic de Greuges, en el marc de la legislació vigent, pot proposar a les administracions, els organismes, les empreses i les persones que són objecte d'un procediment d'investigació fórmules de conciliació, de mediació o de composició de controvèrsies, amb el consentiment previ de les parts implicades. D'acord amb els articles 49 i 50 de la Llei esmentada, en exercici de les funcions de mediació, el Síndic de Greuges organitza l'intercanvi de punts de vista entre les parts implicades, propicia que arribin a un acord i formula propostes de resolució del conflicte, mancades de caràcter vinculant, perquè els afectats puguin decidir lliurement a partir d'aquestes propostes.

1.3. Algunes dades sobre l'aeroport

L'aeroport Josep Tarradellas Barcelona-el Prat, o més conegut com a aeroport de Barcelona-el Prat, es troba situat a 12 quilòmetres al sud-oest de Barcelona i a uns 6 metres sobre el nivell del mar, entre els termes municipals del Prat de Llobregat, Viladecans i Sant Boi de Llobregat. És a 3 quilòmetres del port de Barcelona i a 7 de polígon industrial de la Zona Franca, un dels parcs industrials i logístics més importants d'Espanya.

L'aeroport Barcelona-el Prat forma part d'Aeroports Espanyols i Navegació Aèria (AENA), societat mercantil estatal que gestiona els aeroports i heliports d'interès general.

A continuació, es detallen algunes dades destacables sobre l'aeroport:

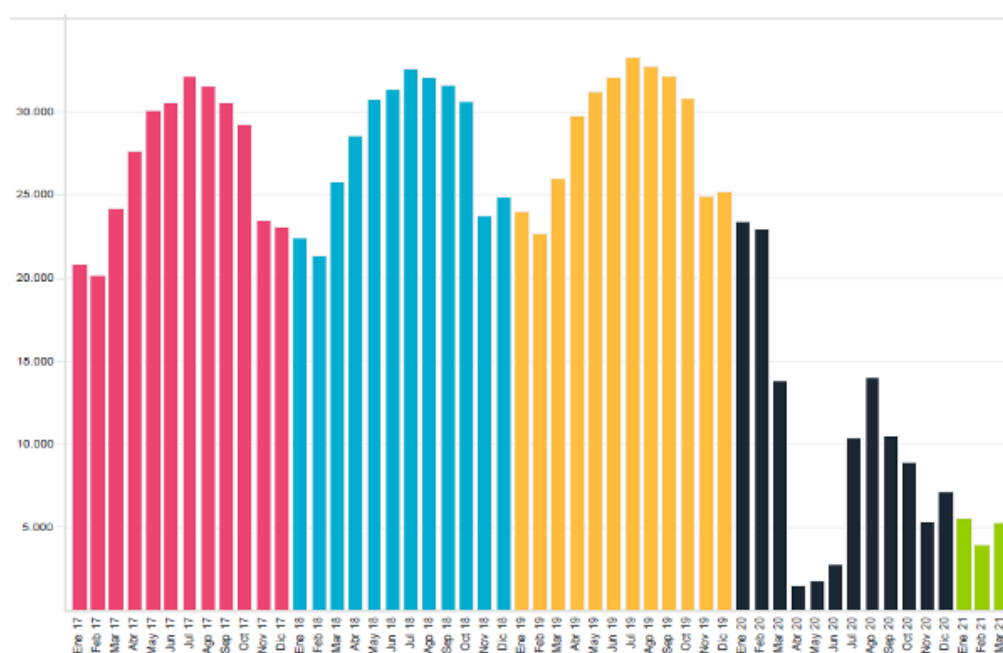
Trànsit de passatgers i diferència respecte de l'any anterior		
2017	47284346	7,10%
2018	50172689	6,10%
2019	52688455	5,00%
2020	12739259	-75,80%

Font:

AENA

https://portal.aena.es/csee/ccurl/967/784/Estadisticas_provisionales_2020.pdf

Evolució del trànsit en termes d'operacions totals a l'aeroport entre gener de 2017 i març de 2021:



2. El dret a la informació i les mancances en matèria de transparència i publicitat activa d'AENA

La transparència, l'accés a la informació pública i les normes de bon govern han de ser els eixos fonamentals de tota acció política. Només quan l'acció dels responsables públics se sotmet a escrutini, quan la ciutadania pot conèixer com es prenen les decisions que l'afecten, com es gestionen els fons públics o sota quins criteris actuen les institucions, es pot afirmar que els poders públics comencen a respondre a una societat crítica, exigent i que demana participació dels poders públics.

La transparència constitueix un factor essencial de credibilitat, confiança i reputació, d'indubtable valor per a les organitzacions que gestionen serveis públics, però també per a la ciutadania i els grups d'interès. Hi ha un consens internacional en el fet que la transparència contribueix a estimular i reforçar les polítiques de responsabilitat corporativa de les empreses i a potenciar les bones pràctiques corporatives. Per això, garantir el dret de la ciutadania a conèixer la informació pública no es pot dissociar de la cultura de l'empresa, i més encara quan es tracta d'una empresa pública com AENA.

Aquesta aposta per la transparència contribueix a fomentar el diàleg, la col·laboració i la rendició de comptes, i alhora ajuda a avaluar i reforçar permanentment el compromís amb la ciutadania d'una empresa pública que gestiona infraestructures públiques i essencials. Impulsar la consolidació d'una societat informada i participativa ajuda AENA (i qualsevol entitat pública) a complir millor la missió que té legalment encomanada, a banda de ser més eficient i a créixer com a empresa o entitat responsable.

La Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, és d'aplicació a AENA, ja que la llei inclou en el seu àmbit "les societats mercantils en el capital social de les quals la participació, directa o indirecta, de les entitats que preveu aquest article sigui superior al 50 per 100" (article 2.1.g).

D'acord amb l'article 5 de la Llei, AENA ha de publicar -de forma periòdica i actualitzada- la informació el coneixement de la qual sigui rellevant per garantir la transparència de la seva activitat relacionada amb el funcionament i el control de l'actuació pública. Entre aquesta informació que cal publicar, l'article 8 inclou els pressupostos, amb descripció de les principals partides pressupostàries i informació actualitzada i comprensible sobre el seu estat d'execució i sobre el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera de les administracions públiques. També han de ser objecte de publicitat activa els comptes anuals que hagin de rendir-se i els informes d'auditoria de comptes i de fiscalització per part dels òrgans de control extern que s'emeten sobre ells.

Tanmateix, en l'actualitat no es possibilita que la ciutadania tingui coneixement dels comptes i resultats econòmics segregats per cadascun dels aeroports que gestiona AENA. Pel que ara ens ocupa, disposar d'aquesta informació també seria útil per conèixer avui mateix quina és la contribució de l'aeroport de Barcelona-el Prat al benefici que anualment declara AENA.

Cal ressenyar que la informació econòmica desagregada per cadascun dels aeroports que gestiona AENA no es troba disponible en el web d'estadístiques d'AENA (<https://wwwssl.aena.es/csee/Satellite?pagename=Estadisticas/Home>), on sí que es poden consultar dades sobre el nombre de passatgers (nacionals i internacionals), operacions comercials, mercaderies en kg, destinacions, etc.

Finalment, també és necessari que aquesta publicitat activa s'estengui als projectes i les inversions realitzades a l'aeroport, amb el detall de les inversions previstes i les finalment executades segons els calendaris respectius, tota vegada que hi ha informacions de

premsa que assenyalen que encara estan pendents d'execució alguns dels compromisos mediambientals assumits per AENA fa anys (*La Vanguardia*, 22 de juliol de 2021, www.lavanguardia.com/encatala/20210722/7616556/govern-i-ajuntaments-demanen-s-ajorni-decisio-l-aeroport-prat.html).

3. El dret a l'autogovern i la necessària gestió compartida de l'aeroport

L'article 140 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, dedicat a les infraestructures del transport i de les comunicacions, determina el següent:

“2. La Generalitat participa en els organismes d'abast supraautonòmic que exerceixen funcions sobre les infraestructures de transport situades a Catalunya que són de titularitat estatal.

3. La qualificació d'interès general d'un port, un aeroport o una altra infraestructura de transport situats a Catalunya requereix l'informe previ de la Generalitat, que pot participar en la seva gestió, o assumir-la, d'acord amb el que estableixen les lleis.

4. Correspon a la Generalitat la participació en la planificació i la programació de ports i aeroports d'interès general, en els termes que determini la normativa estatal.”

A més, la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona, destaca en el seu preàmbul que “la voluntat de Barcelona és compartir amb les ciutats del seu entorn metropolità formes específiques de col·laboració institucional en la prestació de determinats serveis, que tinguin així en compte el pes específic de la Barcelona metròpoli, en el marc del desplegament regional de Catalunya. El planejament territorial i estratègic de l'àmbit regional, la planificació, la coordinació i la gestió del transport urbà, i la planificació, la construcció, la coordinació i la gestió de les grans infraestructures de comunicacions i de promoció econòmica, i també les mediambientals, són objectius que Barcelona comparteix amb el seu entorn.”

Per això, la Carta municipal dedica l'article 88 a la gestió dels serveis i de les infraestructures estratègiques per al municipi en els termes següents:

“La participació que correspongui a l'Ajuntament de Barcelona en la gestió d'infraestructures de titularitat d'altres administracions és sens perjudici de les funcions de planejament, gestió i disciplina urbanística, policia local, servei d'extinció d'incendis, policia sanitària, mobilitat, protecció i millora del medi ambient i les altres que corresponen a l'Ajuntament quan afectin l'àmbit territorial del terme municipal de Barcelona.”

Finalment, cal fer referència a la Llei estatal 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic. Aquesta llei recull els principis generals que han de respectar totes les administracions públiques en la seva actuació i en les seves relacions recíproques i cita els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració, coordinació, i submissió plena a la llei i al dret. La Llei, a més, destaca la incorporació dels principis de transparència i de planificació i direcció per objectius, com a exponents dels nous criteris que han de guiar l'actuació de totes les unitats administratives.

Tanmateix, el model actualment vigent a Espanya concentra en AENA la gestió centralitzada de tots els aeroports d'interès general, entre els quals s'inclou el de Barcelona-el Prat. AENA és una societat mercantil estatal en la qual la participació estatal és del 51%. Des de l'11 de febrer de 2015, AENA cotitza a la borsa.

Un canvi de model de gestió dels aeroports d'interès general passaria per superar l'actual model centralitzat de gestió d'AENA i avançar cap a un model descentralitzat en què cada aeroport d'interès general, amb capacitat suficient per assumir les responsabilitats que això comporta, es constituís com a entitat gestora amb personalitat jurídica pròpia.

Així, l'entitat pública amb personalitat jurídica pròpia encarregada de la gestió de l'aeroport de Barcelona-el Prat estaria integrada per representants de l'Administració de l'Estat, de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i de l'Administració local. Aquesta entitat gestora podria tenir una personificació i un règim jurídic de dret públic (per exemple, un consorci administratiu), o bé adoptar una forma de personificació i un règim de dret privat (societat mercantil). De tota manera, cal tenir present que, independentment de l'opció jurídica triada per l'entitat gestora, l'administració de l'Estat seguiria exercint les competències reguladores que li atribueix l'ordenament en els àmbits del control de l'espai aeri, el trànsit i el transport aeri o la matriculació d'aeronaus, per citar-ne alguns exemples.

A més, aquesta gestió descentralitzada de l'aeroport, a banda d'acostar la gestió de la infraestructura al territori (Generalitat, però també els municipis afectats), permetria augmentar la transparència en la gestió i el retiment de comptes, en oferir resultats i dades individualitzades per cada aeroport. En especial, es possibilitaria el coneixement de la ciutadania sobre els comptes i els resultats econòmics segregats per aeroport, informació que també seria útil conèixer avui mateix per saber quina és la contribució de cada aeroport d'interès general (i, pel que ara ens ocupa, el de Barcelona-el Prat) al benefici que anualment declara AENA.

4. El dret a la protecció del medi ambient

4.1. L'informe sobre l'augment dels conflictes en matèria ambiental i urbanística a Catalunya

El mes de juny de 2018 el Síndic va presentar al Parlament de Catalunya l'informe titulat *L'augment dels conflictes en matèria ambiental i urbanística a Catalunya*, que inclou una sèrie de recomanacions i conclusions adreçades les administracions públiques. Aquest informe es va elaborar a partir de l'anàlisi de diversos tipus de conflictes, també els generats pels dèficits en la planificació i gestió de l'entorn natural i en els instruments de planificació urbanística territorial.

L'informe parteix d'una reflexió general, que ha de ser el punt de referència de les actuacions que s'han de dur a terme, i que no és altra que el desenvolupament urbanístic i la implantació d'infraestructures en el territori han d'estar justificats per necessitats acreditades, de manera que no és possible aquest desenvolupament per crear-ne la necessitat, sinó que aquesta necessitat ha d'existir prèviament i s'ha de justificar com a base i condició *sine qua non*.

Aquest plantejament de l'informe té en compte els principis fixats en documents internacionals significatius com el de la Conferència de les Nacions Unides sobre l'Habitatge i el Desenvolupament Urbà Sostenible (Hàbitat III), del qual es deriva que és imperatiu garantir la sostenibilitat del medi ambient, promoure l'ús sostenible del territori i dels recursos en el desenvolupament urbanístic, protegir els ecosistemes i la diversitat biològica i incentivar l'adopció d'estils de vida que permetin mitigar el canvi climàtic.

El sòl, a més d'un recurs econòmic, també és un recurs natural escàs i no renovable. Des d'aquesta perspectiva, en els projectes urbanístics i mediambientals les administracions han de garantir la preservació i la sostenibilitat del territori en tant que afecten els drets de les persones. Per això, en l'informe es reivindica la valoració de l'alternativa zero en els

projectes urbanístics i ambientals com una forma d'assegurar la conservació del patrimoni comú davant d'actuacions injustificades.

4.2. La protecció dels espais naturals del delta del Llobregat

En data 24 de març de 2021 el Síndic va iniciar l'actuació d'ofici núm. 00069/2021 sobre la protecció dels espais naturals del delta del Llobregat arran de les informacions sobre el requeriment fet per la Comissió Europea i les mancances en la seva protecció.

La tramitació de l'actuació d'ofici mencionada ha comportat la sol·licitud de diversa informació a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que ha informat de les següents mesures de protecció previstes:

“(…) les mesures de gestió de l'espai i de delimitació dels seus usos són aplicables pel Consorci per a la protecció i gestió dels espais naturals del delta del Llobregat, com a òrgan de gestió de l'espai i tenen un doble objectiu: a) mantenir o restablir els hàbitats naturals i les poblacions d'espècies de fauna i flora silvestres en un estat de conservació favorable i b) evitar el deteriorament dels hàbitats naturals i les alteracions importants que repercuteixen en la situació de les espècies.

A tal efecte, les mesures de conservació es concreten:

- Per raó de ser un espai configurat com a ZEC: les mesures s'ajusten a l'article 6.1 de la Directiva d'Hàbitats. Es basen en les exigències ecològiques dels hàbitats naturals i de les espècies presents a l'espai i tenen per objecte definir l'estat de conservació dels hàbitats, preveure les mesures que en permetin el manteniment o restabliment, així com la seva importància en la Xarxa Natura 2000 per tal de donar coherència a aquesta xarxa europea.
- Per raó de ser espai configurat com a ZEPA: l'objectiu de les mesures és preservar, mantenir o restablir una diversitat i una superfície suficients d'hàbitats per a les espècies d'aus que han motivat la designació ZEPA.
- Per raó de la seva inclusió al PEIN: El PEIN es configura com un pla territorial sectorial que recull les determinacions necessàries per a la protecció bàsica dels espais naturals que hi estan inclosos, d'acord amb els seus valors científics, ecològics, paisatgístics, culturals, socials, didàctics o recreatius. Inclou un apartat de “Normes de protecció i regulació dels usos”. Van ser publicades al DOGC de manera conjunta amb el Decret 328/1994, de 14 de desembre, pel qual s'aprova el Pla d'espais d'interès natural, si bé aquestes mesures s'han anat actualitzant en diferents normes sectorials aprovades posteriorment.

En la resposta que s'ha traslladat al Ministeri d'Afers Exteriors, Unió Europea i de Cooperació, per la seva remissió a la Comissió, s'inclou una relació detallada de les mesures adoptades i els seus efectes per a cadascuna de les espècies a les que es refereix la carta d'emplaçament. Concretament, les espècies sobre les que s'ha traslladat informació a la Comissió són: Corriol camanegre (*Charadrius alexandrinus*), Terrerola vulgar (*Calandrella brachydactyla*), Trobat (*Anthus campestris*), Arpella (*Circus aeruginosus*), Fumarell negre (*Chlidonias niger*), Morell xocolater (*Aythya nyroca*), Cames llargues (*Himantopus himantopus*) i Gavina corsa (*Iarus audouinii*).

Per a cadascuna d'aquestes espècies s'ha traslladat informació detallada sobre l'evolució anual de les poblacions, els principals impactes i afectacions que han sofert, així com les mesures de gestió adoptades o que es preveu adoptar properament i que són:

- Protecció dels hàbitats de cria en totes les platges protegides del delta.

- Control de depredadors, com ara el porc senglar (als àmbits del Remolar i la Ricarda-Ca l'Arana).
- Neteja manual de la part de les platges situades dins la ZEPA.
- Vigilància de les zones de reproducció en època de cria (sobretot arran de la gran afluència d'usuaris a les platges).
- Gestió activa de la vegetació en algunes finques seleccionades (per exemple de la finca de Cal Dalit, de 5 ha.).
- Execució de projectes de recuperació dels prats humits i salins de cinc espais del delta (actuació que culminarà el proper estiu de 2021).
- Recreació d'hàbitats favorables per a les diverses espècies.
- Mesures de gestió dels cultius existents.
- Recuperació i inundació de prats per afavorir zones de cria i nidificació.
- Manteniment de canyissars inundats alternatius, especialment a l'espai natural de Cal Tet-Ca l'Arana.
- Desbrossades selectives de l'excés de vegetació en zones de prats humits.
- Gestió i manteniment de l'aigua de les llacunes existents al delta.
- Condicionament d'illes per afavorir la nidificació de determinades espècies lluny de depredadors i amb protecció mitjançant pastors elèctrics.
- Inundació de zones de cria i alimentació.
- Creació d'elevacions a zones d'inundació temporals, amb l'objectiu de reduir la pressió de depredadors i donar major seguretat i tranquil·litat a les espècies.
- Coordinació amb el servei de vigilància diària nocturna del Port de Barcelona durant l'època de cria, per frenar les possibles molèsties a les espècies ocasionades per pescadors furtius.

Pel que fa a l'elaboració d'un Pla especial per a la protecció de les àrees naturals i els paisatges del delta del Llobregat, o l'ampliació de la zona de protecció especial, correspon a la Generalitat la competència sobre la declaració de les diferents figures de protecció dels hàbitats i de les espècies situades al territori de Catalunya i sobre la gestió d'aquests espais.

Actualment la Generalitat està treballant en la regulació d'aquest àmbit mitjançant el Pla de protecció de l'espai natural del delta del Llobregat. S'està finalitzant un diagnòstic exhaustiu del delta del Llobregat que ha de definir els valors de conservació presents, les amenaces i pressions actuals i futures i les mesures d'actuació necessàries per aturar-les, prevenir-les, corregir-les o mitigar-les.

Ja es disposa d'una proposta molt avançada de zonificació i de normativa, l'objecte de la qual és l'ordenació de l'espai natural segons les característiques dels diferents sectors, el seu grau i valor de naturalitat i les activitats que es desenvoluparan en els mateixos. En el mes de març de 2019 es van mantenir reunions de caràcter preliminar amb els ajuntaments situats a la plana del delta del Llobregat.

La tramitació i aprovació d'aquest Pla s'ha demorat en espera que es disposi de la informació científica suficient per a l'ampliació de la ZEPA ES0000146 Delta del Llobregat.

Els criteris per definir els sectors de la proposta d'ampliació de la ZEPA Delta del Llobregat, en consonància amb els exposats en l'apartat 40 de la carta d'emplaçament de la Comissió europea són els següents:

- a) Nova llera del riu Llobregat, entre el pont de Mercabarna i la desembocadura (tram que inclou l'illa del Molí).
- b) Les zones on s'ha detectat un alt valor ornitològic i espais amb presència d'aus d'interès i dels seus hàbitats, concretament de les espècies: *Ixobrychus minutus*, *Porphyrio porphyrio*, *Larus melanocephalus*, *Larus audouinii*, *Egretta garzetta*, *Nycticorax nycticorax*, *Sternula albifrons*, *Glareola pratincola*, *Charadrius alexandrinus*, *Calandrella bachydactyla*, *Anthus campestris*, *Circus aeruginosus*, *Chlidonias niger*, *Aythya nyrova* i *Himantopus himantopus*.
- c) Sectors agrícoles. Els estudis dels últims anys han permès constatar la rellevància per a les aus dels camps agrícoles limítrofs amb les zones humides. Concretament, cal destacar les espècies *Calandrella bachydactyla* i *Anthus campestris*. En conseqüència, s'incorporaran a la proposta de sectors agrícoles que compleixen amb aquest criteri i on el manteniment de determinats usos agrícoles pot tenir un efecte beneficiós per a les aus a conservar.
- d) Sectors que potencien la funcionalitat i la connectivitat de l'espai natural protegit.

Aquests criteris han estat traslladats als ens locals (Gavà, el Prat de Llobregat, Sant Boi de Llobregat i Viladecans) i són també objecte de la fase de consultes prèvies a fi de valorar la seva idoneïtat.

També s'ha mantingut una reunió amb uns altres vuit ajuntaments (Barcelona, Hospitalet de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Sant Joan Despí, Santa Coloma de Cervelló, Sant Feliu de Llobregat, Sant Vicenç dels Horts i Molins de Rei), atenent a l'existència d'altres àrees de possible interès com a espai protegir i incloses a l'IBA 140.

Es preveu que en breu es pugui iniciar el procés de participació pública previ a la tramitació formal de la proposta, que s'espera que es pugui sotmetre a la seva aprovació per part del Govern abans que finalitzi l'any.

D'altra banda, la Generalitat ha traslladat a l'Administració General de l'Estat, que és la competent per la declaració de les ZEPA marines, la proposta que el sector marí situat front la platja de Cal Arana sigui incorporada a la ZEPA marina ES0000513, Espai marí de Baix Llobregat-Garraf.”

En vista de la informació aportada, atesa la resposta de l'Administració a l'emplaçament de la Comissió Europea, la diagnosi que s'està efectuant del delta del Llobregat que ha de definir els valors de conservació, les amenaces i les mesures d'actuació necessàries per preservar-lo, i l'elaboració del Pla especial per a la protecció de les àrees naturals i els paisatges del delta del Llobregat o l'ampliació de la zona de protecció especial, el Síndic va donar per tancades les seves actuacions.

Això no obstant, va indicar que faria un seguiment de l'actuació d'ofici per conèixer el resultat de l'estudi que s'està efectuant, les mesures adoptades i l'aprovació efectiva del Pla especial de protecció del delta del Llobregat.

Finalment, es fa referència a la informació aportada per l'Ajuntament del Prat de Llobregat, que se li va sol·licitar en el marc d'aquesta actuació d'ofici. D'acord amb l'Ajuntament, les mesures que considera fonamentals adoptar per la protecció del delta del Llobregat i el Parc Agrari són:

1. Avaluar l'impacte acumulat per part dels diferents projectes d'infraestructures públiques executades al delta i l'eficàcia i idoneïtat de les mesures correctores i compensatòries aplicades.

2. Ampliar els espais protegits per garantir la preservació dels espais naturals i de la biodiversitat, la qual cosa afecta el mateix riu i incorpora les àrees de protecció marina declarades per part de la Generalitat de Catalunya i de l'Estat.
3. Eliminar la previsió del vial de connexió port-aeroport que apareix al planejament, ja que divideix la infraestructura verda del Parc Agrari i atès que hi hauria altres connexions viàries possibles menys lesives.
4. Incorporar en els espais protegits de la zona de la colònia militar l'aeroport i l'antic camp de golf per garantir la connectivitat ecològica entre el Remolar i la Ricarda per part de la Generalitat de Catalunya i amb l'acord d'AENA i el Ministeri de Defensa.
5. És urgent donar una solució estructural per a la recuperació de més masses d'aigua. En aquest sentit, l'Ajuntament del Prat ha traslladat a l'ACA la necessitat de garantir una aportació suficient i de qualitat per als estanys de la Ricarda, Cal Tet i el Remolar. Calen solucions immediates per a Cal Tet i la Ricarda, ni que siguin temporals (com ara l'ús de les aigües de la barrera hidràulica), i plantejar altres estructurals, com ara l'ús de l'aigua regenerada amb tractament addicional i la possible connexió estanys de l'Illa-Ricarda.
6. Donar compliment a la declaració d'impacte ambiental pel que fa a la reposició de sorra a la platja de la Ricarda per part del promotor de l'obra de la dessalinitzadora (ATL).
7. Definir una proposta o conjunt de propostes per garantir la fi de la regressió del litoral deltaic.
8. Aportar una dotació pressupostària per a la millora del coneixement del funcionament dels sistemes naturals, i un programa de seguiment i control, dotat amb una comissió de seguiment.
9. Dotar els consorcis de gestió dels espais naturals protegits i del Parc Agrari dels recursos econòmics i humans necessaris per cobrir les seves finalitats.
10. La valoració econòmica d'inversions necessàries des de l'Ajuntament l'han xifrat, en un document elaborat per part de Barcelona Regional, en un total de 4.242.122 €, en un seguit de 86 accions.

Les mesures proposades per l'Ajuntament del Prat de Llobregat, s'entén que en la seva majoria, estan vinculades i estan essent estudiades en el marc de l'elaboració del Pla especial per a la protecció de les àrees naturals i els paisatges del delta del Llobregat, o l'ampliació de la zona de protecció especial. Així mateix, s'entén que són presents en el debat o la taula tècnica de treball constituïda per a la proposta de l'ampliació de l'aeroport Josep Tarradellas Barcelona-el Prat.

Ateses les actuacions d'estudi, de valoració i de debat que s'estan duent a terme en relació amb les mesures de protecció i preservació del delta, i també amb l'elaboració dels instruments de protecció i ampliació, en la fase de seguiment de l'actuació d'ofici queden incloses les mesures proposades per l'Ajuntament del Prat del Llobregat per conèixer quina valoració se n'ha fet i quines han estat adoptades.

4.3. La legislació de canvi climàtic i transició energètica

El canvi climàtic i els impactes que en deriven són un dels principals reptes de caràcter global més importants que la societat ha d'afrontar. Encarar aquest repte exigeix una transformació profunda dels actuals models energètics i productius i un compromís mundial al més alt nivell. Al costat d'això, és evident que l'escalfament global no és

exclusivament un problema ambiental, ja que repercuteix en molts àmbits i esdevé una qüestió cabdal que afecta la biodiversitat, el model econòmic, la mobilitat, el comerç, la sobirania alimentària, l'accés a l'aigua i als recursos naturals, les infraestructures i la salut.

La Llei estatal 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica, obliga totes les administracions i té per objecte assegurar el compliment per part d'Espanya dels objectius de l'Acord de París, adoptat el 12 de desembre de 2015, i de facilitar la descarbonització de l'economia espanyola.

D'acord amb això, la Llei vincula l'actuació de les administracions a una sèrie de principis rectors, entre els que destaquen els següents:

- Desenvolupament sostenible
- Descarbonització de l'economia espanyola, entenent com a tal la consecució d'un model socioeconòmic sense emissions de gasos amb efecte d'hivernacle.
- Protecció del medi ambient, preservació de la biodiversitat i aplicació del principi «qui contamina, paga»

Finalment, la disposició addicional 4a de la Llei determina que s'han d'establir per reglament els requisits de les auditories energètiques operacionals i dels plans estratègics de sostenibilitat ambiental que l'ens gestor dels aeroports d'interès general ha de dur a terme com a mesura per identificar oportunitats de millora orientades a la reducció d'emissions i implementar la seva contribució als objectius en matèria d'energia i clima.

D'altra banda, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 16/2021, d'1 d'agost, del canvi climàtic, que té com a finalitats reduir les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle i la vulnerabilitat als impactes del canvi climàtic, afavorir la transició cap a una economia neutra en emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, competitiva, innovadora i eficient en l'ús de recursos.

A més de les finalitats esmentades, cal tenir present que l'article 2 de la mateixa Llei remarca diverses finalitats específiques de la norma, entre les quals la de “contribuir a la transició cap a una societat en què el consum de combustibles fòssils tendeixi a ésser nul, amb un sistema energètic descentralitzat i amb energies cent per cent renovables, fonamentalment de proximitat, amb l'objectiu d'aconseguir un model econòmic i energètic no dependent dels combustibles fòssils ni nuclears el 2050.”

Per això, l'article 3 de la Llei determina que són principis d'actuació de l'Administració pública per assolir els objectius d'aquesta llei els principis de deguda avaluació, càlcul objectiu i eficàcia.

En l'àmbit sectorial del transport, l'article 24 de la Llei 16/2021 disposa 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.

I pel que fa a les infraestructures (article 21), els promotors de la planificació dels àmbits sectorials del transport i els promotors dels projectes constructius de noves infraestructures d'aeroports han d'incorporar, en el marc de l'avaluació ambiental estratègica de plans i en el marc de l'avaluació d'impacte ambiental de projectes “l'avaluació de la seva contribució a les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, inclòs el seu impacte sobre l'estoc de carboni i la capacitat d'embornal del territori afectat.” La Llei determina que aquesta avaluació ha d'incloure, per a cada una de les alternatives considerades, una estimació de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle i, en el cas dels projectes constructius de noves infraestructures, aquesta avaluació ha de tenir en compte tant la fase de construcció com la d'explotació.

Finalment, en data 14 de maig de 2019 el Govern de la Generalitat va aprovar la Declaració d'emergència climàtica, segons la qual el Govern de la Generalitat assumeix -entre d'altres- els compromisos següents:

- Adoptar les mesures de simplificació administrativa necessàries per eliminar els obstacles que puguin posar en perill l'assoliment dels objectius en matèria de mitigació del canvi climàtic i de transició energètica.
- Incrementar els incentius i prioritzar les polítiques i els recursos públics destinats a la necessària transició cap a un model energètic cent per cent renovable (...) i descarbonitzat, neutre en emissions de gasos amb efecte d'hivernacle.
- Prioritzar en les polítiques públiques les opcions amb menor impacte climàtic i major contribució a l'adaptació a les condicions derivades del canvi climàtic.
- Adoptar les mesures necessàries per aturar la preocupant pèrdua de biodiversitat i promoure la recuperació d'ecosistemes.
- Identificar i acompanyar els sectors de l'economia que han de fer una transició, sigui per adaptar-se a les noves condicions derivades del canvi climàtic, sigui per transformar-se en activitats de baixes emissions de gasos amb efecte d'hivernacle (GEH), en un marc general d'aposta per l'economia circular i de creació de llocs de treball verds.
- Instar el Parlament a celebrar cada any un ple monogràfic sobre el canvi climàtic i la seva afectació a Catalunya i sobre les mesures de mitigació i adaptació que el Govern adopti, en especial les associades a la transició energètica.

4.4. L'alternativa zero

La ponderació dels efectes ambientals d'una ampliació com la que es proposa no ha de ser vista com un "tràmit" o un "obstacle", sinó com un ingredient substancial de la presa de decisions per part de les administracions públiques competents.

Actualment, no sempre és fàcil trobar l'equilibri entre els valors ambientals i els econòmics. La història econòmica i ambiental mostra com tots dos s'han tingut com a oposats, i com la novetat rau en la preservació dels valors ambientals. L'activitat econòmica s'ha desplegat durant molts anys a costa de la destrucció de la natura sobre la base de la llibertat d'empresa i el desenvolupament econòmic, totalment legítimes però sotmeses també a l'interès general i a la seva funció social.

Per aquests motius, davant de situacions com aquesta, cal fer una avaluació de l'alternativa zero, perquè és necessari prendre en consideració la possibilitat de no-intervenció (és a dir, de no dur a terme l'ampliació) com la millor opció des d'un punt de vista estratègic o ambiental. S'ha de poder triar, entre diferents alternatives possibles, aquella que millor salvaguardi els interessos generals des d'una perspectiva global i integrada i tenint en compte tots els efectes derivats de la infraestructura o activitat projectada. Si es vol aconseguir aquesta finalitat, aquesta elecció ha de poder recaure —com a alternativa possible— en l'opció de no realitzar-se i, per tant, aquesta alternativa ha de poder tenir un espai en el procés d'avaluació.

Si es parteix de la base que una economia basada en la depredació del medi natural és insostenible, cal donar el valor que té a l'alternativa zero, prevista per l'ordenament com una manera d'assegurar la conservació del patrimoni comú davant d'interessos i actuacions molts cops mancades de justificació suficient en un horitzó futur.

Ara més que mai, aquesta institució subratlla que és el moment de posar la imaginació al servei del desenvolupament de solucions per a la satisfacció de les necessitats humanes sense comprometre la possibilitat que les generacions futures satisfacin les seves pròpies necessitats.

4.5. L'accés a la informació ambiental i la participació ciutadana

El medi ambient i el dret a la seva conservació i protecció constitueixen un bé jurídic que pertany de l'interès públic en la consecució d'objectius com ara el control ambiental de la contaminació, el desenvolupament sostenible, la protecció de la biodiversitat i la salut pública. Si hi ha alguna àrea en què la necessitat de transparència i participació és més evident és precisament el medi ambient. La societat civil (persones, plataformes i associacions) ha reivindicat de manera activa la necessitat de saber i conèixer quin és l'estat del medi ambient, quins són els riscos que amenacen el nostre món i quines són les polítiques públiques per consolidar un desenvolupament sostenible.

L'accés a la informació ambiental està regulat per la Llei estatal 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient.

D'acord amb aquesta norma, les persones tenen el dret de rebre informació ambiental per qualsevol canal sol·licitat, o bé la poden consultar per mitjà de la pàgina web de les administracions competents, amb l'objectiu de poder gaudir d'un medi ambient saludable i complir el deure de respectar-lo i protegir-lo.

La informació ambiental engloba l'estat de l'aire, l'aigua, el sòl, la terra, els paisatges i espais naturals, inclosos els aiguamolls i les platges; la diversitat biològica; les substàncies contaminants; el foment de les energies renovables, i sorolls, residus, emissions o abocaments que puguin afectar el medi ambient.

Finalment, l'article 43 de la Llei estatal 26/2007, de 23 d'octubre, de responsabilitat mediambiental, amb el títol "Accés a la informació", determina que "el públic pot sol·licitar a l'Administració pública la informació de què disposi sobre els danys mediambientals i sobre les mesures de prevenció, d'evitació o de reparació d'aquests danys".

5. Conclusions i recomanacions

El Síndic recorda a les administracions públiques:

1. El dret de les persones a accedir a la informació i a la participació pública en matèria de medi ambient.
2. El dret a l'autogovern i a la gestió compartida de l'aeroport, amb la participació de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i dels ens locals.
3. El dret de totes les persones a gaudir d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona. D'acord amb això, els poders públics tenen l'obligació de:
 - vetllar per la utilització racional de tots els recursos naturals, amb la finalitat de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient, amb el suport de la indispensable solidaritat col·lectiva (article 45.2 de la Constitució)
 - vetllar per la protecció del medi ambient per mitjà de l'adopció de polítiques

públiques basades en el desenvolupament sostenible i la solidaritat col·lectiva i intergeneracional (article 46 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya)

- reduir les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle i la vulnerabilitat als impactes del canvi climàtic, afavorir la transició cap a una economia neutra en emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, competitiva, innovadora i eficient en l'ús de recursos (article 2 de la Llei 6/2017, d'1 d'agost, del canvi climàtic)

D'acord amb el que s'ha exposat en aquest document, el Síndic s'adreça a les administracions públiques per tal que, en els àmbits competencials respectius, adoptin les decisions pertinents en relació amb la proposta d'ampliació de l'aeroport de Barcelona-el Prat, tenint presents les consideracions següents:

Metodologia de treball

1. Suggereix que la proposta d'AENA s'estudiï en profunditat per part d'una comissió de persones expertes nomenades per les administracions públiques afectades i entitats de la societat civil, i ofereix la possibilitat que sigui la institució del Síndic de Greuges de Catalunya la que promogui actuacions de mediació en aquest assumpte, a l'empara del previst a la Llei 24/2009, del 23 de desembre, reguladora de la institució.

Les mancances en transparència i publicitat activa d'AENA

2. Proposa incrementar les mesures de publicitat activa i transparència d'AENA perquè la ciutadania pugui conèixer els comptes i els resultats econòmics segregats per cadascun dels aeroports d'interès general que gestiona i la seva contribució al benefici que anualment declara l'empresa pública.

La necessària gestió compartida de l'aeroport

3. Recomana la participació de les administracions de la Generalitat de Catalunya i locals en la gestió compartida de la infraestructura aeroportuària.

La protecció del medi ambient

4. Subratlla la vigència dels drets de les persones a l'accés a la informació i la participació en matèria de medi ambient.
5. Suggereix la conveniència de valorar l'alternativa zero. No dur a terme l'ampliació proposada s'ha de configurar com a alternativa en la ponderació de les diverses opcions possibles, sempre amb la finalitat d'una millor salvaguarda dels interessos generals des d'una perspectiva global i integrada.
6. Destaca que el desenvolupament sostenible és un dels principis rectors de l'actuació de totes les administracions públiques, sens perjudici de la necessitat de tenir en compte l'equilibri territorial.
7. Remarca el mandat del legislador per reduir l'impacte de les activitats humanes sobre el canvi climàtic.
8. Demana d'analitzar acuradament la documentació sobre emissions atmosfèriques de la proposta d'ampliació de l'aeroport.
9. Recorda la necessitat de tenir presents els especials valors naturals dels espais afectats per fer les propostes d'ampliació de l'aeroport.