

RESOLUCIÓN de la actuación de oficio núm. AO 00120/2021 relativa a la propuesta de AENA de ampliación del aeropuerto de Barcelona-El Prat y su afectación a espacios de interés natural

SÍNDIC
EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Índice

1. Introducción
2. El derecho a la información y las carencias en materia de transparencia y publicidad activa de AENA
3. El derecho al autogobierno y la necesaria gestión compartida del aeropuerto
4. El derecho a la protección del medio ambiente
5. Conclusiones y recomendaciones

1. Introducción

1.1. Las actuaciones del Síndic

Durante el mes de junio de 2021, los medios de comunicación han destacado la propuesta de AENA (ente dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) de ampliación del aeropuerto, que implicaría su crecimiento -entre otros - sobre espacios naturales de destacado valor ambiental del Delta del Llobregat, como el lago de La Ricarda.

Por este motivo, en fecha 22 de junio de 2021 el Síndic inició una actuación de oficio para analizar la actuación de las administraciones públicas afectadas en relación con la propuesta de AENA de ampliación del aeropuerto Josep Tarradellas Barcelona-El Prat y solicitó información sobre el asunto a AENA, al Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio y al Ayuntamiento del Prat de Llobregat.

En fecha 14 de julio de 2021 la Dirección General de Transporte y Movilidad del Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio ha hecho llegar al Síndic un informe que señala lo siguiente:

“La Generalitat no ha recibido ninguna propuesta o proyecto concreto detallando la citada ampliación o alternativas.

El objeto del trabajo de la mesa técnica es la evaluación de la propuesta de ampliación aeroportuaria propuesta por Aena, estableciendo el calendario previsto de tramitación, inversiones y calendario de estas.

En relación con las cuestiones organizativas, se prevé estructurar en tres grupos de trabajo: Barcelona, Girona y Reus; coordinados por la Secretaría General del Departamento de la Vicepresidencia, Políticas Digitales y Territorio.

Por parte de la Generalitat, participarán técnicos del Departamento de la Vicepresidencia, Políticas Digitales y Territorio; y del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural; de Aeropuertos de Cataluña y de Ferrocarriles de la Generalitat. En cada uno de los grupos de trabajo se prevé la participación del *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*; el *Ministerio de Transición Ecológica*, Aena y dos técnicos por cada ayuntamiento afectado. Los Ayuntamientos participantes serán en el caso del aeropuerto Barcelona, los Ayuntamientos de Barcelona, El Prat, Castelldefels, Gavà, Viladecans y Sant Boi de Llobregat; en el caso de Girona, los Ayuntamientos de Girona y Vilobí d'Onyar; y en el caso de Reus, los Ayuntamientos de Reus y Tarragona.

El calendario de trabajo se desarrollará durante el mes de julio, con la colaboración de todos los actores implicados. A partir de una primera reunión de trabajo en la que se prevé que Aena presente los estudios técnicos que justifican la propuesta, se acordará un calendario de trabajo”.

En fecha 26 de julio de 2021 el Ayuntamiento de El Prat de Llobregat ha enviado al Síndic un informe sobre el asunto y diversa documentación relacionada. En esencia, el Ayuntamiento expone su oposición a la propuesta de AENA de ampliar la tercera pista del aeropuerto, ya que implica deshacer el consenso del acuerdo firmado en el Plan Delta en 1994 y los demás acuerdos posteriores. En este sentido, el Ayuntamiento remarca que, ya en el pleno municipal de fecha 4 de marzo de 2020, con el acuerdo de todos los grupos municipales, se aprobó la Declaración institucional en defensa del equilibrio territorial en el Delta del Llobregat y de rechazo a la propuesta de ampliar la tercera pista del aeropuerto.

Asimismo, el Ayuntamiento señala que la metodología y los plazos marcados por AENA no facilitan el consenso supuestamente buscado para aprobar el DORA (documento de regulación aeroportuaria), ya que lo que correspondería es no ignorar las consideraciones ambientales (y en concreto, los acuerdos tomados tras largas negociaciones y multitud de estudios) y poder discutir el futuro del sistema aeroportuario catalán y analizar otras medidas de refuerzo de los aeropuertos de Girona y Reus y de la conexión ferroviaria entre todos ellos y con los entornos correspondientes.

En fecha 27 de julio de 2021 AENA ha enviado al Síndic un informe que señala lo siguiente:

"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 de 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 en 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 relación con algunos de los espacios protegidos que pueden verse afectados por la ampliación aeroportuaria, hay que señalar que el Síndic ya inició en fecha 24 de marzo de 2021 la actuación de oficio núm. 00069/2021, a la que se hace referencia en el punto 4 de este documento.

1.2. Metodología de trabajo

La enorme complejidad de un asunto como es la ampliación del aeropuerto requiere una metodología de trabajo adecuada al objeto de debate que no se corresponde con plazos prefijados y de duración limitada. Se hace necesario un debate sereno que analice de forma global las demandas del aeropuerto y su entorno y todas las consecuencias de una propuesta como la que se hace desde AENA.

Este procedimiento de trabajo a seguir también debe permitir hacer un análisis ponderado de los derechos afectados y de las posibles alternativas al alcance, lo que requiere la participación y estudio detenido por parte de las administraciones afectadas, pero también de representantes de la sociedad civil.

En este sentido, la constitución de una comisión de estudio constituida por personas expertas propuestas por las diferentes administraciones y entidades de la sociedad civil debe facilitar el logro de un mejor resultado final, siempre en beneficio del interés general y previa evaluación equilibrada de las correspondientes consideraciones legales, económicas, ambientales, etc. Esta comisión de estudio debe disponer del tiempo suficiente para poder efectuar su trabajo sin condicionamientos externos.

Alternativamente, el Síndic ofrece la posibilidad a todas las administraciones públicas y partes actoras implicadas que sea esta institución la que promueva funciones de mediación en este asunto, en aplicación de lo previsto en el artículo 4.e) de la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges.

El Síndic de Greuges, en el marco de la legislación vigente, puede proponer a las administraciones, organismos, las empresas y las personas que son objeto de un procedimiento de investigación fórmulas de conciliación, de mediación o de composición de controversias, previo consentimiento de las partes implicadas. De acuerdo con los artículos 49 y 50 de la citada Ley, en ejercicio de las funciones de mediación, el Síndic de Greuges organiza el intercambio de puntos de vista entre las partes implicadas, propicia que lleguen a un acuerdo y formula propuestas de resolución del conflicto, carentes de carácter vinculante, para que los afectados puedan decidir libremente a partir de estas propuestas.

1.3. Algunos datos sobre el aeropuerto

El aeropuerto Josep Tarradellas Barcelona-El Prat, o más conocido como aeropuerto de Barcelona-El Prat, se encuentra situado a 12 km al suroeste de Barcelona y a unos 6 metros sobre el nivel del mar, entre los términos municipales de El Prat de Llobregat, Viladecans y Sant Boi de Llobregat. Está a 3 kilómetros del Puerto de Barcelona y a 7 del polígono industrial de la Zona Franca, uno de los parques industriales y logísticos más importantes de España.

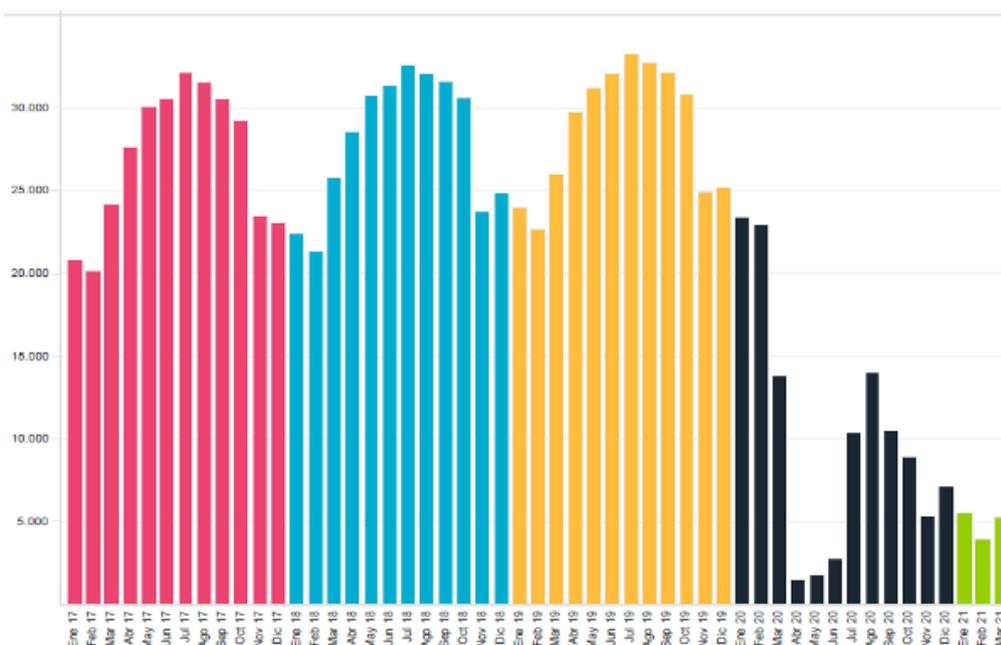
El aeropuerto Barcelona-El Prat forma parte de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), sociedad mercantil estatal que gestiona los aeropuertos y helipuertos de interés general.

A continuación, se detallan algunos datos a destacar sobre el aeropuerto:

Tráfico de pasajeros y diferencia respecto del año anterior		
2017	47284346	7,10%
2018	50172689	6,10%
2019	52688455	5,00%
2020	12739259	-75,80%

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

Evolución del tráfico en términos de operaciones totales en el aeropuerto entre enero de 2017 y marzo de 2021:



2. El derecho a la información y las carencias en materia de transparencia y publicidad activa de AENA

La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando la ciudadanía puede conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, como se gestionan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones se puede afirmar que los poderes públicos empiezan a responder a una sociedad crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

La transparencia constituye un factor esencial de credibilidad, confianza y reputación, de indudable valor para las organizaciones que gestionan servicios públicos, pero también para la ciudadanía y los grupos de interés. Hay un consenso internacional sobre el hecho de que la transparencia contribuye a estimular y reforzar las políticas de responsabilidad corporativa de las empresas y a potenciar las buenas prácticas corporativas. Por ello, garantizar el derecho de la ciudadanía a conocer la información pública no se puede dissociar de la cultura de la empresa, y más aun siendo una empresa pública como AENA.

Esta apuesta por la transparencia contribuye a fomentar el diálogo, la colaboración y rendición de cuentas, y a la vez ayuda a evaluar y reforzar permanentemente el compromiso con la ciudadanía de una empresa pública que gestiona infraestructuras públicas y esenciales. Impulsar la consolidación de una sociedad informada y participativa ayuda a AENA (y a cualquier entidad pública) a cumplir mejor la misión que tiene legalmente encomendada, además de ser más eficiente y a crecer como empresa o entidad responsable.

La Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se aplica a AENA, ya que la ley incluye en su ámbito "las Sociedades Mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las Entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100. (artículo 2.1.g)"

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley, AENA debe publicar -de forma periódica y actualizada- la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. Entre esta información a publicar, el artículo 8 incluye los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las administraciones públicas. También serán objeto de publicidad activa las cuentas anuales que se deban rendir y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.

Sin embargo, en la actualidad no se posibilita el conocimiento de la ciudadanía sobre las cuentas y los resultados económicos segregados por cada uno de los aeropuertos que gestiona AENA. Por lo que ahora nos ocupa, disponer de esta información también sería útil para conocer hoy cuál es la contribución del aeropuerto de Barcelona- El Prat al beneficio que anualmente declara AENA.

Cabe reseñar que la información económica desagregada por cada uno de los aeropuertos que gestiona AENA no se encuentra disponible en la web de estadísticas de AENA (<https://wwwssl.aena.es/csee/Satellite?pagename=Estadisticas/Home>), donde sí se pueden consultar datos sobre el número de pasajeros (nacionales e internacionales), operaciones comerciales, mercancías en kg, destinos, etc.

Finalmente, también es necesario que esta publicidad activa se extienda a los proyectos y las inversiones realizadas en el aeropuerto, con el detalle de las inversiones previstas y las finalmente ejecutadas según los calendarios respectivos, puesto que hay informaciones de prensa que señalan que aún están pendientes de ejecución algunos de los compromisos

medioambientales asumidos por AENA hace años (La Vanguardia, 22 de julio de 2021, <https://www.lavanguardia.com/economia/20210722/7616555/generalitat-ayuntamientos-preciso-aplazar-decision-el-prat.html>).

3. El derecho al autogobierno y la necesaria gestión compartida del aeropuerto

El artículo 140 del Estatuto de autonomía de Cataluña, dedicado a las infraestructuras del transporte y de las comunicaciones, determina lo siguiente:

"2. La Generalitat participa en los organismos de ámbito supraautonómico que ejercen funciones sobre las infraestructuras de transporte situadas en Cataluña que son de titularidad estatal.

3. La calificación de interés general de un puerto, un aeropuerto u otra infraestructura de transporte situada en Cataluña requiere el informe previo de la Generalitat, que puede participar en su gestión, o asumirla, de acuerdo con lo que establecen las leyes.

4. Corresponde a la Generalitat la participación en la planificación y la programación de puertos y aeropuertos de interés general, en los términos que determine la normativa estatal."

Además, la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, destaca en su preámbulo que "la voluntad de Barcelona es compartir con las ciudades de su entorno metropolitano formas específicas de colaboración institucional en la prestación de determinados servicios, que tengan así en cuenta el peso específico de la Barcelona metrópoli, en el marco del desarrollo regional de Cataluña. El planeamiento territorial y estratégico del ámbito regional, la planificación, la coordinación y la gestión del transporte urbano, y la planificación, la construcción, la coordinación y la gestión de las grandes infraestructuras de comunicaciones y de promoción económica, así como medioambientales, son objetivos que Barcelona comparte con su entorno."

Por ello, la Carta Municipal dedica el artículo 88 a la gestión de los servicios y de las infraestructuras estratégicas para el municipio en los siguientes términos:

"La participación que corresponda al Ayuntamiento de Barcelona en la gestión de infraestructuras de titularidad de otras administraciones es sin perjuicio de las funciones de planeamiento, gestión y disciplina urbanística, policía local, servicio de extinción de incendios, policía sanitaria, movilidad, protección y mejora del medio ambiente y a las demás que correspondan al Ayuntamiento cuando afecten al ámbito territorial del término municipal de Barcelona. "

Finalmente, hay que hacer referencia a la Ley estatal 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Esta ley recoge los principios generales que deben respetar todas las administraciones públicas en su actuación y en sus relaciones recíprocas y cita los de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación, y sometimiento pleno a la ley y al derecho. La ley, además, destaca la incorporación de los principios de transparencia y de planificación y dirección por objetivos, como exponentes de los nuevos criterios que deben guiar la actuación de todas las unidades administrativas.

Sin embargo, el modelo actualmente vigente en España concentra en AENA la gestión centralizada de todos los aeropuertos de interés general, entre los que se incluye el de Barcelona-El Prat. AENA es una sociedad mercantil estatal en la que la participación estatal es del 51%. Desde el 11 de febrero de 2015, AENA cotiza en bolsa.

Un cambio del modelo de gestión de los aeropuertos de interés general pasaría por superar el actual modelo centralizado de gestión de AENA y avanzar hacia un modelo descentralizado en el que cada aeropuerto de interés general, con capacidad suficiente para asumir las

responsabilidades que esto conlleva, se constituyera como entidad gestora con personalidad jurídica propia.

Así, la entidad pública con personalidad jurídica propia encargada de la gestión del aeropuerto de Barcelona-El Prat estaría integrada por representantes de la Administración del Estado, de la Administración de la Generalitat de Cataluña y de la administración local. Esta entidad gestora podría tener una personificación y un régimen jurídico de derecho público (por ejemplo, un consorcio administrativo), o bien adoptar una forma de personificación y un régimen de derecho privado (sociedad mercantil). De todas formas, hay que tener presente que, independientemente de la opción jurídica elegida para la entidad gestora, la administración del Estado seguiría ejerciendo las competencias reguladoras que le atribuye el ordenamiento en los ámbitos del control del espacio aéreo, del tráfico y el transporte aéreo o de la matriculación de aeronaves, por citar algunos ejemplos.

Además, esta gestión descentralizada del aeropuerto, aparte de acercar la gestión de la infraestructura al territorio (Generalitat, pero también a los municipios afectados), permitiría aumentar la transparencia en la gestión y la rendición de cuentas, al ofrecer resultados y datos individualizados para cada aeropuerto. En especial, se posibilitaría el conocimiento de la ciudadanía sobre las cuentas y resultados económicos segregados por aeropuerto, información que también sería útil conocer hoy para saber cuál es la contribución de cada aeropuerto de interés general (y, por lo que ahora nos ocupa, el de Barcelona- El Prat) al beneficio que anualmente declara AENA.

4. El derecho a la protección del medio ambiente

4.1. El informe sobre “El aumento de los conflictos en materia ambiental y urbanística en Cataluña”

En el mes de junio de 2018 el Síndic presentó al Parlamento de Cataluña el informe titulado "El aumento de los conflictos en materia ambiental y urbanística en Cataluña", que incluía una serie de recomendaciones y conclusiones dirigidas a las administraciones públicas. Este informe se realizó a partir del análisis de diversos tipos de conflictos, así como los generados por los déficits en la planificación y gestión del entorno natural y en los instrumentos de planificación urbanística territorial.

El informe parte de una reflexión general, que debe ser el punto de referencia de las actuaciones que se han llevado a cabo, y que no es otro que el relativo a que el desarrollo urbanístico y la implantación de infraestructuras en el territorio deben estar justificados por necesidades acreditadas, de manera que no es posible este desarrollo para crear la necesidad, ya que ésta debe existir previamente y se tiene que justificar como base y condición *sine qua non*.

Este planteamiento del Informe tiene en cuenta las principales fijaciones en documentos internacionales significativos como el de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Hábitat y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) y del que se deriva que es imperativo garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, promover el uso sostenible del territorio y de los recursos en el desarrollo urbanístico, proteger los ecosistemas y la diversidad biológica, e incentivar la adopción de estilos de vida que permitan mitigar el cambio climático.

El suelo, además de ser un recurso económico, también es un recurso natural escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, en los proyectos urbanísticos y medioambientales las administraciones tienen que garantizar la preservación y la sostenibilidad del territorio en tanto que afectan a los derechos de las personas. Por ello, en el informe se reivindica la valoración de la alternativa cero en los proyectos urbanísticos y ambientales, como una forma de asegurar la conservación del patrimonio común frente a actuaciones injustificadas.

4.2. La protección de los espacios naturales del Delta del Llobregat

En fecha 24 de marzo de 2021 el Síndic inició la actuación de oficio núm. 00069/2021 sobre la protección de los espacios naturales del Delta del Llobregat a partir de las informaciones sobre el requerimiento hecho por la Comisión Europea y las carencias en su protección.

La tramitación de la citada actuación de oficio ha comportado la solicitud de diversa información a la administración de la Generalitat de Cataluña, que ha informado de las siguientes medidas de protección previstas:

"(...) las medidas de gestión del espacio y de delimitación de sus usos son aplicables por el Consorcio para la protección y gestión de los espacios naturales del Delta del Llobregat, como órgano de gestión del espacio y tienen un doble objetivo a) mantener o restablecer los hábitats naturales y las poblaciones de especies de fauna y flora silvestres en un estado de conservación favorable y b) evitar el deterioro de los hábitats naturales y las alteraciones importantes que repercuten en la situación de las especies.

A tal efecto, las medidas de conservación se concretan en:

- Por razón de ser un espacio configurado como ZEC: las medidas se ajustan al artículo 6.1 de la Directiva de Hábitats. Se basan en las exigencias ecológicas de los hábitats naturales y de las especies presentes en el espacio y tienen por objeto definir el estado de conservación de los hábitats, previendo las medidas que permitan el mantenimiento o restablecimiento, así como su importancia en la Red Natura 2000 para dar coherencia a esta red europea.
- Por razón de ser un espacio configurado como ZEPA: el objetivo de las medidas es preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para las especies de animales que han motivado la designación de ZEPA.
- Por razón de su inclusión en el PEIN: El PEIN se configura como un plan territorial sectorial que recoge las determinaciones necesarias para la protección básica de los espacios naturales que están incluidos en el plan, de acuerdo con sus valores científicos, ecológicos, paisajísticos, culturales, sociales, didácticos o recreativos. Incluye un apartado de "Normas de protección y regulación de los usos". Fueron publicadas en el DOGC de manera conjunta con el Decreto 328/1994, de 14 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Espacios de Interés Natural, si bien estas medidas se han actualizado en diferentes normas sectoriales aprobadas posteriormente.

En la respuesta que se ha trasladado al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación, para su remisión a la Comisión, se incluye una relación detallada de las medidas adoptadas y sus efectos para una cada una de las especies a las que se refiere la carta de emplazamiento. Concretamente, las especies sobre las que se ha transmitido información a la Comisión son: Chorlito patinegro (*Charadrius alexandrinus*), Terrera común (*Calandrella brachydactyla*), Bisbita campestre (*Anthus campestris*), Aguilucho lagunero (*Circus aeruginosus*), Gaviotín común (*Chlidonias niger*), Porrón pardo (*Aythya nyroca*), Cigüeñuela común (*Himantopus himantopus*) y Audouin (*Iarus audouinii*).

Para cada una de estas especies se ha transmitido información detallada sobre la evolución anual de las poblaciones, los principales impactos y afectaciones que han sufrido, así como las medidas de gestión adoptadas o que se prevé adoptar próximamente, que son:

- Protección de los hábitats de cría en todas las plataformas protegidas del Delta.
- Control de depredadores, como el jabalí (en los ámbitos del Remolar y la Ricarda-Ca l'Arana).
- Limpieza manual de la parte de las playas situadas dentro de la ZEPA.

- Vigilancia de las zonas de reproducción en época de crianza (sobre todo debido a la gran afluencia de usuarios en las playas).
- Gestión activa de la vegetación en algunas fincas seleccionadas (por ejemplo, la finca de Cal Dalit, de 5 ha.).
- Ejecución de proyectos de recuperación de las praderas húmedas y salinas de cinco espacios del Delta (actuación que culminará el próximo verano de 2021).
- Recreación de hábitats favorables para las diversas especies.
- Medidas de gestión de los cultivos existentes.
- Recuperación e inundación de prados para favorecer zonas de cría y nidificación.
- Mantenimiento de cañones inundados alternativamente, especialmente en el espacio natural de Cal Tet-Ca l'Arana.
- Desbroces selectivos del exceso de vegetación en zonas de prados húmedos.
- Gestión y mantenimiento del agua de las llanuras existentes en el Delta.
- Acondicionamiento de aguas para favorecer la nidificación de determinadas especies llenas de depredadores y con protección mediante pastores eléctricos.
- Inundación de zonas de cría y alimentación.
- Creación de elevaciones en zonas de inundación temporal, con el objetivo de reducir la presión de depredadores y dar mayor seguridad y tranquilidad a las especies.
- Coordinación con el servicio de vigilancia diaria nocturna del Puerto de Barcelona durante la época de cría, para frenar las posibles molestias a las especies ocasionadas por pescadores furtivos.

En cuanto a la elaboración de un Plan especial para la protección de las áreas naturales y los paisajes del Delta del Llobregat, o la ampliación de la zona de protección especial, corresponde a la Generalitat la competencia sobre la declaración de las diferentes figuras de protección de los hábitats y de las especies situadas en el territorio de Cataluña y sobre la gestión de estos espacios.

Actualmente la Generalitat está trabajando en la regulación de este ámbito mediante el Plan de protección del espacio natural del Delta del Llobregat. Se está finalizando un diagnóstico exhaustivo del Delta del Llobregat que debe definir los valores de conservación presentes, las amenazas y presiones actuales y futuras y las medidas de actuación necesarias para detenerlas, prevenirlas, corregirlas o mitigarlas.

Ya se dispone de una propuesta muy avanzada de zonificación y de normativa, el objeto de la cual es la ordenación del espacio natural según las características de los diferentes sectores, su grado y valor de naturalidad y las actividades que se desarrollarán en los mismos. En el mes de marzo de 2019 se mantuvieron reuniones de carácter preliminar con los ayuntamientos situados en la llanura del Delta del Llobregat.

La tramitación y aprobación de este Plan se ha demorado en espera de que se disponga de la información científica suficiente para la ampliación de la ZEPA ES0000146 Delta del Llobregat.

Los criterios para definir los sectores de la propuesta de ampliación de la ZEPA Delta del Llobregat, en consonancia con los expuestos en el apartado 40 de la carta de emplazamiento de la Comisión Europea son los siguientes:

- a) Nuevo cauce del río Llobregat, entre el puente de Mercabarna y la desembocadura (tramo que incluye la isla del Molí).
- b) Las zonas donde se ha detectado un alto valor ornitológico y espacios con

presencia de aves de interés y de sus hábitats, concretamente de las especies: *Ixobrychus minutus*, *Porphyrio porphyrio*, *Larus melanocephalus*, *Larus audouinii*, *Egretta garzetta*, *Nycticorax nycticorax*, *Sterna albifrons*, *Glareola pratincola*, *Charadrius alexandrinus*, *Calandrella bachelardii*, *Anthus campestris*, *Circus aeruginosus*, *Chlidonias niger*, *Aythya nyrova* y *Himantopus himantopus*.

c) Sectores agrícolas. Los estudios de los últimos años han permitido constatar la relevancia para las aves de los campos agrícolas limítrofes con las zonas húmedas. Concretamente, cabe destacar las especies *Calandrella bachelardii* y *Anthus campestris*. En consecuencia, se incorporarán a la propuesta de sectores agrícolas que cumplen con este criterio y donde el mantenimiento de determinados usos agrícolas puede tener un efecto beneficioso para las aves a conservar.

d) Sectores que potencian la funcionalidad y la conectividad del espacio natural protegido.

Estos criterios han sido trasladados a los entes locales (Gavà, El Prat de Llobregat, Sant Boi de Llobregat y Viladecans) y son también objeto de la fase de consultas previas con objeto de valorar su idoneidad.

También se ha mantenido una reunión con otros ocho ayuntamientos (Barcelona, L'Hospitalet de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Sant Joan Despí, Santa Coloma de Cervelló, Sant Feliu de Llobregat, Sant Vicenç dels Horts y Molins de Rei), atendiendo a la existencia de otras áreas de posible interés como espacios a proteger e incluidas en el IBA 140.

Se prevé que en breve se pueda iniciar el proceso de participación pública previo a la tramitación formal de la propuesta, que se espera que se pueda someter a su aprobación por parte del Gobierno antes de que finalice el año.

Por otra parte, la Generalitat ha trasladado a la Administración General del Estado, que es la competente para la declaración de las ZEPA marinas, la propuesta de que el sector marino situado frente a la playa de Cal Arana sea incorporado en la ZEPA marina ES0000513, Espacio marino del Baix Llobregat-Garraf. "

En vista de la información aportada, dada la respuesta de la administración al emplazamiento de la Comisión Europea, el diagnóstico que se está efectuando del Delta del Llobregat que debe definir los valores de conservación, las amenazas y las medidas de actuación necesarias para preservarlo, y la elaboración del Plan especial para la protección de las áreas naturales y los paisajes del Delta del Llobregat, o la ampliación de la zona de protección especial, el Síndic da por cerradas sus actuaciones.

Sin embargo, el Síndic indicó que haría hacer un seguimiento de la actuación de oficio para conocer el resultado del estudio que se está efectuando, las medidas adoptadas y la efectiva aprobación del Plan especial de protección del Delta del Llobregat.

Finalmente, se hace referencia a la información aportada por el Ayuntamiento de El Prat de Llobregat, la cual le ha sido solicitada en el marco de esta actuación de oficio. De acuerdo con el Ayuntamiento, las medidas que considera fundamentales adoptar para la protección del Delta del Llobregat y del Parque Agrario son:

1. Evaluar el impacto acumulado por parte de los diferentes proyectos de infraestructuras públicas ejecutadas en el Delta y la eficacia e idoneidad de las medidas correctoras y compensatorias aplicadas.

2. Ampliar los espacios protegidos para garantizar la preservación de los espacios naturales y de la biodiversidad, afectando al propio río e incorporando las áreas de protección marina declaradas por parte de la Generalitat de Cataluña y del Estado.
3. Eliminar la previsión del vial de conexión puerto-aeropuerto que aparece en el planeamiento, ya que divide la infraestructura verde del Parque Agrario y dado que habría otras conexiones viarias posibles menos lesivas.
4. Incorporación en los espacios protegidos de la zona de la colonia militar del aeropuerto y del antiguo campo de golf para garantizar la conectividad ecológica entre el Remolar y la Ricarda por parte de la Generalitat de Cataluña y con el acuerdo de AENA y el Ministerio de Defensa.
5. Es urgente dar una solución estructural para la recuperación de más masas de agua. En este sentido, desde el Ayuntamiento de El Prat se ha trasladado a la ACA la necesidad de garantizar un aporte suficiente y de calidad para los estanques de la Ricarda, Cal Tet y el Remolar. Se necesitan soluciones inmediatas para Cal Tet y la Ricarda, aunque sean temporales (como el uso de las aguas de la barrera hidráulica), y plantear otras estructurales, tales como el uso del agua regenerada con tratamiento adicional y la posible conexión de estanques de la Isla Ricarda.
6. Dar cumplimiento a la Declaración de Impacto Ambiental en cuanto a la reposición de arena en la playa de la Ricarda por parte del promotor de la obra de la desalinizadora (ATL).
7. Definir una propuesta o conjunto de propuestas para garantizar el fin de la regresión del litoral deltaico.
8. Aportar una dotación presupuestaria para la mejora del conocimiento del funcionamiento de los sistemas naturales, y un programa de seguimiento y control, dotado con una comisión de seguimiento.
9. Dotar a los Consorcios de gestión de los espacios naturales protegidos y del Parque Agrario de los recursos económicos y humanos necesarios para cubrir sus fines.
10. La valoración económica de las inversiones necesarias desde el Ayuntamiento la han cifrado, en un documento elaborado por parte de Barcelona Regional, en un total de 4.242.122 €, en una serie de 86 acciones.

Las medidas propuestas por el Ayuntamiento de El Prat de Llobregat, se entiende que, en su mayoría, están vinculadas y están siendo estudiadas en el marco de la elaboración del Plan especial para la protección de las áreas naturales y los paisajes del Delta del Llobregat, o la ampliación de la zona de protección especial. Asimismo, se entiende que están presentes en el debate o la mesa técnica de trabajo constituida a los efectos de la propuesta de la ampliación del aeropuerto Josep Tarradellas Barcelona-El Prat.

Dadas las actuaciones de estudio, de valoración y de debate que se están llevando a cabo en relación con las medidas de protección y preservación del Delta, así como la elaboración de los instrumentos de protección y ampliación, en la fase de seguimiento de la actuación de oficio, quedan incluidas las medidas propuestas por el Ayuntamiento de El Prat de Llobregat para conocer qué valoración se ha hecho y cuáles han sido adoptadas.

4.3. La legislación del cambio climático y transición energética

El cambio climático y los impactos que se derivan son uno de los principales retos de carácter global más importantes que la sociedad debe afrontar. Encarar este reto exige una transformación profunda de los actuales modelos energéticos y productivos y un compromiso mundial al más alto nivel. Junto a ello, es evidente que el calentamiento global no es exclusivamente un problema ambiental, ya que repercute en muchos ámbitos y se convierte en una cuestión primordial que afecta a la biodiversidad, el modelo económico, la movilidad, el comercio, la soberanía alimentaria, el acceso al agua y a los recursos naturales, las infraestructuras y la salud.

La Ley estatal 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, obliga a todas las administraciones y tiene por objeto asegurar el cumplimiento, por parte de España, de los objetivos del Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 y facilitar la descarbonización de la economía española.

De acuerdo con ello, la ley sujeta la actuación de las administraciones a una serie de principios rectores, entre los que destacan los siguientes:

- Desarrollo sostenible
- Descarbonización de la economía española, entendiendo como tal la consecución de un modelo socioeconómico sin emisiones de gases de efecto invernadero.
- Protección del medio ambiente, preservación de la biodiversidad, y aplicación del principio «quien contamina, paga»

Finalmente, la disposición adicional 4ª de ley determina que se establecerán reglamentariamente los requisitos de las auditorías energéticas operacionales y de los Planes estratégicos de sostenibilidad ambiental que el ente gestor de los aeropuertos de interés general tiene que llevar a cabo como medida para identificar oportunidades de mejora orientadas a la reducción de emisiones e implementar su contribución a los objetivos en materia de energía y clima.

Por otra parte, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 16/2021, de 1 de agosto, del cambio climático, que tiene como finalidad reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, favorecer la transición hacia una economía neutra en emisiones de gases de efecto invernadero, competitiva, innovadora y eficiente en el uso de recursos.

Además de los fines mencionados, hay que tener presente que el artículo 2 de la misma ley remarca varias finalidades específicas de la norma, entre ellas la de "contribuir a la transición hacia una sociedad en la que el consumo de combustibles fósiles tienda a ser nulo, con un sistema energético descentralizado y con energías cien por cien renovables, fundamentalmente de proximidad, con el objetivo de conseguir un modelo económico y energético no dependiente de los combustibles fósiles ni nucleares en 2050. "

Por ello, el artículo 3 de la ley determina que son principios de actuación de la administración pública para alcanzar los objetivos de esta ley los principios de debida evaluación, cálculo objetivo y eficacia.

En el ámbito sectorial del transporte, el artículo 24 de la Ley 16/2021 dispone que las medidas que se adopten en materia de transportes y movilidad deben ir encaminadas a reducir la vulnerabilidad y las emisiones de gases de efecto invernadero.

Y en cuanto a las infraestructuras (artículo 21), los promotores de la planificación de los

ámbitos sectoriales del transporte y los promotores de los proyectos constructivos de nuevas infraestructuras de aeropuertos deben incorporar, en el marco de la evaluación ambiental estratégica de planes y en el marco de la evaluación de impacto ambiental de proyectos "la evaluación de su contribución a las emisiones de gases de efecto invernadero, incluido su impacto sobre el stock de carbono y la capacidad de sumidero del territorio afectado." La ley determina que esta evaluación debe incluir, para cada una de las alternativas consideradas, una estimación de las emisiones de gases de efecto invernadero y, en el caso de los proyectos constructivos de nuevas infraestructuras, esta evaluación debe tener en cuenta tanto la fase de construcción como la de explotación.

Finalmente, en fecha 14 de mayo de 2019 el Gobierno de la Generalitat aprobó la Declaración de emergencia climática, según la cual el Gobierno de la Generalitat asume -entre otros- los siguientes compromisos:

- Adoptar las medidas de simplificación administrativa necesarias para eliminar los obstáculos que puedan poner en peligro la consecución de los objetivos en materia de mitigación del cambio climático y de transición energética.
- Incrementar los incentivos y priorizar las políticas y los recursos públicos destinados a la necesaria transición hacia un modelo energético cien por cien renovable (...) y descarbonizado, neutro en emisiones de gases de efecto invernadero.
- Priorizar en las políticas públicas las opciones con menor impacto climático y mayor contribución a la adaptación a las condiciones derivadas del cambio climático.
- Adoptar las medidas necesarias para detener la preocupante pérdida de biodiversidad y promover la recuperación de ecosistemas.
- Identificar y acompañar a los sectores de la economía que tienen que hacer una transición, sea para adaptarse a las nuevas condiciones derivadas del cambio climático, sea para transformarse en actividades de bajas emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), en un marco general de apuesta por la economía circular y de creación de empleos verdes.
- Instar al Parlamento a celebrar cada año un pleno monográfico sobre el cambio climático y su afectación en Cataluña y sobre las medidas de mitigación y adaptación que el Gobierno adopte, en especial las asociadas a la transición energética.

4.4. La alternativa cero

La ponderación de los efectos ambientales de una ampliación como la que se propone no debe ser vista como un "trámite" o un "obstáculo", sino como un ingrediente sustancial de la toma de decisiones por parte de las administraciones públicas competentes.

Actualmente, no siempre es fácil encontrar el equilibrio entre los valores ambientales y los económicos. La historia económica y ambiental muestra cómo ambos se han tenido como opuestos, y como la novedad radica en la preservación de los valores ambientales. La actividad económica se ha desplegado durante muchos años a costa de la destrucción de la naturaleza sobre la base de la libertad de empresa y el desarrollo económico, totalmente legítimas pero sometidas también al interés general y su función social.

Por estos motivos, ante situaciones como ésta, hay que hacer una evaluación de la alternativa cero, porque es necesario tomar en consideración la posibilidad de no intervención (es decir, de no llevar a cabo la ampliación) como la mejor opción desde un punto de vista estratégico o ambiental. Se debe poder elegir, entre diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la infraestructura o actividad proyectada. Si se quiere

conseguir este fin, esta elección debe poder recaer —como alternativa posible— en la opción de no realizarse y, por tanto, esta alternativa debe poder tener un espacio en el proceso de evaluación.

Si se parte de la base de que una economía basada en la depredación del medio natural que la soporta es insostenible, hay que dar el valor que tiene a la alternativa cero, prevista por el ordenamiento como una manera de asegurar la conservación del patrimonio común ante intereses y actuaciones muchas veces carentes de justificación suficiente en un horizonte futuro.

Ahora más que nunca, esta institución subraya que es el momento de poner la imaginación al servicio del desarrollo de soluciones para la satisfacción de las necesidades humanas sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan sus propias necesidades.

4.5. El acceso a la información ambiental y a la participación ciudadana

El medio ambiente y el derecho a su conservación y protección constituyen un bien jurídico que parte del interés público en la consecución de objetivos tales como el control ambiental de la contaminación, el desarrollo sostenible, la protección de la biodiversidad y la salud pública. Si hay alguna área en que la necesidad de transparencia y participación es más evidente es precisamente el medio ambiente. La sociedad civil (personas, plataformas y asociaciones) ha reivindicado de manera activa la necesidad de saber y conocer cuál es el estado del medio ambiente, cuáles son los riesgos que amenazan nuestro mundo y cuáles son las políticas públicas para consolidar un desarrollo sostenible.

El acceso a la información ambiental está regulado por la Ley estatal 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

De acuerdo con esta norma, las personas tienen el derecho de recibir información ambiental por cualquier canal solicitado, o bien la pueden consultar a través de la página web de las administraciones competentes, con el objetivo de poder disfrutar de un medio ambiente saludable y cumplir con el deber de respetarlo y protegerlo.

La información ambiental engloba el estado del aire, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las playas; la diversidad biológica; las sustancias contaminantes; el fomento de las energías renovables, y ruidos, residuos, emisiones o vertidos que puedan afectar al medio ambiente.

Finalmente, el artículo 43 de la Ley estatal 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental, con el título "Acceso a la información", determina que "el público puede solicitar a la Administración pública la información de que disponga sobre los daños medioambientales y sobre las medidas de prevención, de evitación o de reparación de estos daños".

5. Conclusiones y recomendaciones

El Síndic recuerda a las administraciones públicas:

1. El derecho de las personas a acceder a la información y a la participación pública en materia de medio ambiente.
2. El derecho al autogobierno y la gestión compartida del aeropuerto, con la participación de la administración de la Generalitat de Cataluña y de los entes locales.

3. El derecho de todas las personas a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. De acuerdo con ello, los poderes públicos tienen la obligación de:
 - velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva (artículo 45.2 de la Constitución)
 - velar por la protección del medio ambiente mediante la adopción de políticas públicas basadas en el desarrollo sostenible y la solidaridad colectiva e intergeneracional (artículo 46 del Estatuto de autonomía de Cataluña)
 - reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, favorecer la transición hacia una economía neutra en emisiones de gases de efecto invernadero, competitiva, innovadora y eficiente en el uso de recursos (artículo 2 de la Ley 6/2017, de 1 de agosto, del cambio climático)

De acuerdo con lo expuesto en este documento, el Síndic se dirige a las administraciones públicas para que, en los ámbitos competenciales respectivos, adopten las decisiones pertinentes en relación con la propuesta de ampliación del aeropuerto de Barcelona-El Prat teniendo presentes las siguientes consideraciones:

Metodología de trabajo

1. Sugiere que la propuesta de AENA estudie en profundidad por parte de una comisión de personas expertas nombradas por las administraciones públicas afectadas y entidades de la sociedad civil, y ofrece la posibilidad de que sea la institución del Síndic de Greuges la que promueva actuaciones de mediación en este asunto, al amparo de lo previsto en la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, reguladora de la institución.

Las carencias en transparencia y publicidad activa de AENA

2. Propone incrementar las medidas de publicidad activa y transparencia de AENA para que la ciudadanía pueda conocer las cuentas y resultados económicos segregados por cada uno de los aeropuertos de interés general que gestiona y su contribución al beneficio que anualmente declara la empresa pública.

La necesaria gestión compartida del aeropuerto

3. Recomienda la participación de las administraciones de la Generalitat de Cataluña y locales en la gestión compartida de la infraestructura aeroportuaria.

La protección del medio ambiente

4. Subraya la vigencia de los derechos de las personas al acceso a la información y la participación en materia de medio ambiente.
5. Sugiere la conveniencia de valorar la alternativa cero. No llevar a cabo la ampliación propuesta debe configurarse como alternativa en la ponderación de las diversas opciones posibles, siempre con el fin de una mejor salvaguarda de los intereses generales desde una perspectiva global e integrada.
6. Destaca que el desarrollo sostenible es uno de los principios rectores de la actuación de todas las administraciones públicas, sin perjuicio de la necesidad de tener en cuenta el equilibrio territorial.
7. Remarca el mandato del legislador para reducir el impacto de las actividades humanas sobre el cambio climático.

8. Pide analizar cuidadosamente la documentación sobre emisiones atmosféricas de la propuesta de ampliación del aeropuerto.
9. Recuerda la necesidad de tener presentes los especiales valores naturales de los espacios afectados por las propuestas de ampliación del aeropuerto.