

La ordenación territorial urbanística y el cambio climático

Luciano Parejo Alfonso

Catedrático emérito de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III de Madrid
Práctica Urbanística, Nº 171, Sección Crónica, Julio-Agosto 2021, Wolters Kluwer

LA LEY 8116/2021

Resumen

La relación entre la lucha contra el cambio climático en una sociedad basada en la energía, a la que apunta ya la Ley foral 4/2021 de la que se da cuenta en el editorial de este número, luce claramente en la reciente Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Pues en ella se contienen determinaciones de considerable impacto no solo en los procesos de planificación y gestión del agua y del dominio público costero, sino directamente de los referidos a la ordenación territorial y urbanística; determinaciones, cuya trascendencia obliga a dar cuenta, sucintamente, de su alcance.

I. Consideración del cambio climático en la planificación y gestión del agua (art. 19)

El texto legal:

- a)** Impone a la planificación y la gestión hidrológica, determinados objetivos y, concretamente, los de: i) la seguridad hídrica para las personas, para la protección de la biodiversidad y para las actividades socioeconómicas, de acuerdo con la jerarquía de usos, reduciendo la exposición y vulnerabilidad al cambio climático e incrementando la resiliencia.
- b)** Requiere de dichas planificación y gestión, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, su adecuación a las directrices y medidas que se desarrollen en la Estrategia del Agua para la Transición Ecológica, calificado como instrumento programático de planificación de las Administraciones Públicas, cuya aprobación se reserva al Consejo de Ministros.
- c)** Parte del principio de coherencia de la política del agua con las restantes políticas públicas (lo que, bien entendido, debe tomarse como complemento positivo del señalamiento por la legislación estatal de 2015 —constitutiva del marco de la ordenación territorial y urbanística— de la utilización racional del suelo conforme al interés general como fin común a todas las políticas públicas con incidencia en el territorio) e incluye, por ello, en el contenido preceptivo de la referida planificación los riesgos derivados del cambio climático que enumera, valorados a partir de la información disponible, y las actuaciones procedentes para hacer frente a los mismos (en particular y respecto del riesgo de inundación, las medidas de control de avenidas mediante la corrección hidrológico forestal y la prevención de la erosión). Extremo este último, que también se suma positivamente a la exigencia por la antes aludida legislación estatal de 2015 de que todas las políticas públicas con incidencia territorial contribuyan a prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas, así como la inclusión en los informes de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización de un mapa de riesgos naturales

del ámbito objeto de ordenación.

II. Consideración del cambio climático en la planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre (art. 20)

En este orden de cosas, el texto legal:

- a)** Impone una precisa orientación a la planificación y gestión del medio marino: el incremento de su resiliencia a los efectos del cambio climático, así como su adecuación a las directrices y medidas de la Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático, con el mismo objetivo y, además, el de integración de la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión de la costa española.
- b)** La aplicabilidad, a los efectos de la gestión de los títulos de ocupación del dominio público costero, no solo de la legislación interna (toda ella y no solo la de costas), sino también de convenios internacionales que contengan regulación relativa a la costa y al mar y a la conservación y uso sostenible del dominio público marítimo-terrestre, debiéndose tener en cuenta en la referida gestión —además de factores como el estado y evolución de los ecosistemas y las condiciones hidromorfológicas, climáticas y de dinámica costera— la presión acumulada de los diferentes usos que soporta cada tramo de costa. Con determinación estricta de los plazos de vigencia de los títulos de ocupación y declaración de la nulidad de pleno Derecho de los actos administrativos que los infrinjan.

Como no parece que precise justificación, estas prescripciones tienen una clara incidencia en la ordenación territorial y urbanística del litoral.

III. Consideración del cambio climático en la planificación y gestión territorial y urbanística, así como en las intervenciones en el medio urbano, en la edificación y en las infraestructuras del transporte (art. 21)

El texto legal incide aquí directamente en la ordenación territorial y urbanística, disponiendo:

- a)** Los objetivos principales a perseguir por la planificación y gestión territorial y urbanística, así como las intervenciones en el medio urbano, la edificación y las infraestructuras de transporte, a efectos de su adaptación a las repercusiones del cambio climático, concretamente los siguientes: i) consideración, en su elaboración, de los riesgos derivados del cambio climático, en coherencia con las demás políticas relacionadas (de nuevo aquí sintonía con el principio de la utilización racional del suelo conforme al interés general como fin común de todas las políticas públicas con incidencia en la ocupación, transformación y uso del suelo); ii) integración, en los instrumentos de planificación y de gestión, de las medidas necesarias para propiciar la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático; iii) adecuación del cálculo y diseño de la edificación y las infraestructuras de transporte a los efectos derivados del cambio climático, así como la adaptación progresiva de las ya aprobadas, todo ello al servicio de la eficiencia energética; iv) inclusión en la planificación territorial y urbanística de la mitigación del denominado efecto «isla de calor» para evitar la dispersión a la atmósfera de las energías residuales generadas en las infraestructuras urbanas y aprovecharlas en dichas infraestructuras y las edificaciones en superficie como fuentes de energía renovable.
- b)** El establecimiento —para evitar todo impacto severo de las nuevas instalaciones de producción energética a partir de las fuentes de energía en la biodiversidad y otros valores naturales— de una *zonificación* identificadora de zonas de sensibilidad y exclusión importantes para la biodiversidad, conectividad y provisión de servicios ecosistémicos, así como sobre otros valores ambientales.

Esta nueva zonificación se formaliza en la pertinente herramienta cartográfica y su gestión se reserva al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico para asegurar, en coordinación con las Comunidades Autónomas, que el despliegue de los proyectos de energías renovables se lleve a cabo, preferentemente, en emplazamientos con menor impacto.

Es claro que esta nueva regulación ha de tenerse en cuenta, en lo sucesivo, en la formulación y aprobación de los planes de ordenación territorial y urbanística, así como en la gestión de estos últimos y su ejecución o aplicación. Se trata, como sin más resulta de ella, de una regulación no solo ajena a las preocupaciones simplificadoras y desreguladoras que parecen primar ahora en la legislación de ordenación territorial y urbanística, sino de sentido contrapuesto a la misma. Pues lejos de contribuir, en especial, a resolver el nudo gordiano actual de la planificación urbanística —la complejidad de la formulación, tramitación y aprobación de los planes territoriales y urbanísticos, incrementa la carga administrativa que implican. Lo que parece que viene exigido por la complejidad y la dificultad del problema al que nos enfrentamos: el cambio climático y sus efectos.