

El dret de la Unió Europea davant l'emergència climàtica

EUDEL  *Jean Monnet Chair on
European Union
Environmental Law*



Facultat de Dret

Dijous, 4 de juny de 2020

**Adaptació del planejament territorial i
urbanístic al canvi climàtic**

Dr. Josep M. Aguirre i Font
Professor lector de dret administratiu de la
Universitat de Girona

josepmaria.aguirre@udg.edu

Adaptació del planejament territorial i urbanístic al canvi climàtic

EUDEL  *Jean Monnet Chair on
European Union
Environmental Law*



Facultat de Dret

Índex de continguts

El repte d'adaptar-se a a un escenari canviant: la necessitat dels mecanismes d'avaluació *expost* del planejament

Experiències urbanístiques d'adaptació del planejament: problemes i reptes

Exemples d'adaptació del planejament en diferents estats

Nous mecanismes i actuacions per garantir l'adaptació del planejament

EL REPTA D'ADAPTAR-SE A A UN ESCENARI CANVIANT: LA NECESSITAT DELS MECANISMES D'AVAUACIÓ *EXPOST DEL PLANEJAMENT*



En relació als nous creixements, les solucions per garantir un planejament resilient semblen a priori senzilles: es tracta de planificar de manera acurada a partir dels estudis d'inundabilitat, riscos geològics o erosió de la costa, entre d'altres.

Però, què passa en relació als espais ja transformats o planificats? Aquí la legislació espanyola és molt més conservadora, evitant sempre assumir cap cost econòmic o social, i desatinent, com a conseqüència, l'exposició als eventuais riscos derivats del canvi climàtic.



L'última modificació de el Reglament de Domini Públic Hidràulic, operada pel Reial Decret 638/2016, de 9 de desembre, que encara que limita i condiona noves construccions a la zona de flux preferent -on es poden produir greus danys sobre les persones i els béns- al final les admet sempre que el responsable conegui i assumeixi el risc

És ajustada aquesta previsió des de la perspectiva de l'interès públic i l'obligació de l'administració de vetllar pels principis rectors de la Constitució espanyola?

Pot l'administració tolerar l'existència d'aquestes construccions o, encara més, permetre que se segueixin construint noves construccions en aquests espais en risc per a persones i béns?

És suficient l'emissió d'una declaració responsable per part d'un promotor o l'anotació registral d'aquesta realitat perquè l'administració es eximeixi d'eventuals responsabilitats?

I encara que sigui suficient, és aquest el model desitjable per afrontar els riscos i reptes que ens planteja el canvi climàtic, on cadascú assumeixi individualment aquests riscos?

Els sistemes jurídics han sigut típicament dissenyats per promoure predictibilitat i estabilitat al llarg de llargs períodes de temps.

El rol del sistema legal en l'adaptació al canvi climàtic planteja el repte que les normes jurídiques siguin capaces de donar resposta a un futur impredecible.



El repte d'adaptar-se a un escenari canviant: la necessitat dels mecanismes d'avaluació exposat del planejament

Les previsions urbanístiques de la Llei del canvi climàtic en relació a l'adaptació al canvi climàtic són molt poques. Es limiten a afirmar la necessitat d'adaptar la normativa urbanística i ambiental per garantir que els nous planejaments urbanístics i territorials -així com les seves modificacions i revisions- incorporin els impactes del canvi climàtic sobre el nou planejament, així com mesures per mitigar-i adaptar-s'hi.

Així mateix la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental, exigeix tenir compte la mitigació i l'adaptació al canvi climàtic en els procediments d'avaluació de tota la planificació pública.



Mandat al legislador sectorial, urbanístic i ambiental perquè articuli instruments de planificació adaptables al clima

Article 11 Llei del canvi climàtic. Instruments de planificació i programació

1. Amb la finalitat de reduir la vulnerabilitat als impactes del canvi climàtic, els instruments de planificació i programació sectorials han de tenir en compte:

a) L'avaluació sistemàtica dels impactes observats i previstos del canvi climàtic sobre els sectors socioeconòmics, els sistemes productius, els sistemes naturals i els territoris més vulnerables.

b) El coneixement disponible en matèria de projeccions climàtiques a Catalunya per a diversos horitzons temporals.

c) L'establiment de les mesures de resposta viables econòmicament, socialment i ambientalment que han d'adoptar les institucions públiques i els agents privats amb l'objectiu d'adaptar-se als impactes del canvi climàtic.

d) Un sistema de seguiment dels efectes de la planificació en matèria d'adaptació.

2. Els nous plans i projectes han d'incloure en l'informe d'impacte ambiental una avaluació d'adaptació als efectes del canvi climàtic d'acord amb els escenaris més probables previstos en els informes del Grup Intergovernamental d'Experts en Canvi Climàtic.



Nous mecanismes d'avaluació exposat del planejament i d'adaptació

EXPERIÈNCIES URBANÍSTIQUES D'ADAPTACIÓ DEL PLANEJAMENT: PROBLEMES I REPTES



El desallotjament de barri de l'Estació de Sallent (Bages) per problemes geològics





Font: elaboració pròpia.



CONDICIONS DE DESENVOLUPAMENT:

Zones de protecció.

- La part nordoest de l'àmbit, per tal de donar coherència a la zona PEIN ja vigent connectant-la amb el front costaner, i la franja paral·lela al "Desaigüe del Bufon".
- La zona de protecció costanera.

Condicions pel desenvolupament urbanístic.

- L'edificabilitat bruta no superarà els 0,125 m²/m²s i la densitat bruta no superarà els 9 hab/Ha.
- Les zones de protecció grafades com de cessió es qualificaran, en la seva quasi totalitat, com a espais lliures públics. La reserva obligatòria per a equipaments públics podrà, tanmateix, situar-se dins aquesta zona, en la part més propera al sòl edificable.
- L'adaptació del planejament general al Pla director podrà determinar que les zones de protecció assenyalades amb un (*) romanguin com a espais lliures de titularitat privada sempre que formi part d'una parcel·la destinada a ús hotel·ler. Altrament, hauran d'incorporar-se als espais lliures públics de cessió.
- L'aprofitament urbanístic es concentrarà exclusivament a la part sud-est de l'àmbit, a continuació de l'antiga Zona V de Riumar, ja consolidada com a sòl urbà.
- El planejament general podrà optar per delimitar tot l'àmbit com un sol sector o dividir-lo en dos o més sectors a efectes de facilitar la gestió. Els sectors poden ser discontinus. A efectes indicatius, el Pla director assenyalava una possible divisió en dos sectors.

Les limitacions en el desenvolupament de la urbanització de Riumar a Deltebre (Baix Ebre) com a conseqüència de la regressió litoral

Les limitacions en el desenvolupament de la urbanització de Riumar a Deltebre (Baix Ebre) com a conseqüència de la regressió litoral

SISTEMES		
ZONA VERDA PÚBLICA	389.731 m ²	54,9%
EQUIPAMENT PÚBLIC	27.672 m ²	0,0%
VALS I ESPACIAMENT	35.668 m ²	0,1%
TOTAL SISTEMES	421.287 m ²	75,6%

Línia de 500 m de zona d'interferència





El règim transitori en els plans directors urbanístics de sistema costaner per al trasllat dels càmpings afectats per la regressió litoral



Els tres exemples es resolen mitjançant solucions diferents, però aplicant la normativa urbanística existent, sense instruments ad hoc, per a donar solució a problemàtiques singulars.



Ús del sistema d'espais lliures: es posa qüestió la funcionalitat d'aquests espais lliures



Nous instruments



Solucions adaptatives al risc

EXEMPLES D'ADAPTACIÓ DEL PLANEJAMENT EN DIFERENTS ESTATS

1. ESPANYA

Estratègia per a l'adaptació de la costa a l'efecte del canvi climàtic: hauria de permetre disposar d'un diagnòstic rigorós dels riscos associats al canvi climàtic que afecten la nostra costa i d'una sèrie de mesures que permetin mitigar-los.

Es prioritzen aquelles actuacions que es caracteritzin per la seva robustesa i flexibilitat, garantint l'adaptabilitat de les mateixes a escenaris diversos i incerts, així com les basades en solucions naturals o, subsidiàriament, les que compten amb infraestructures verdes

Destaca la possibilitat que en els terrenys declarats en situació de regressió greu l'Estat pugui realitzar actuacions de protecció, conservació o restauració, finançades, en cas que ho consideri oportú, mitjançant contribucions especials

2. PORTUGAL

Document “La gestió de zones costaneres El repte del canvi” del Grup de Treball Costaner. El document conclou que la resposta més adequada passava per una combinació de les tres estratègies d'adaptació: protecció, acomodació i retrocés.

Estratègia d'informació, divulgació, educació i formació sobre la problemàtica de la zona costanera, basades en els principis de participació, prevenció, precaució, desenvolupament sostenible i gestió integrada de la zona costanera.

L'estratègia de relocalització hauria d'evitar noves ocupacions. En paral·lel s'haurien de prioritzar mecanismes de negociació que incloguin transferència d'edificabilitat de construccions en zona de risc cap a zones adequades.

3. FRANÇA

Projecte de Llei d'adaptació dels territoris litorals al canvi climàtic. La iniciativa parteix d'una qüestió fonamental: com garantir els drets en zones en risc per la seva inestabilitat? Per a això articula un conjunt de noves eines, per donar solucions jurídiques als propietaris d'espais que es trobin en trams en regressió.



L'objectiu del Projecte de Llei és dotar les administracions d'eines legals per permetre a administracions i actors privats gestionar els impactes derivats de la regressió de la línia litoral. I aquestes solucions han de possibilitar el manteniment de les activitats comercials, immobiliàries i humanes en les zones amb probabilitat d'aparició d'eventuals riscos, fins que s'acrediti l'aparició efectiva dels mateixos.



*Stratégie nationale de gestion du trait
de côte*



*Stratégies locales de gestion du trait
de côte*

En relació als danys produïts amb anterioritat a l'aprovació de el Projecte de Llei, es modifica l'àmbit d'aplicació de el fons de prevenció de riscos naturals, conegut com *Fonds Barnier*, per permetre que els afectats per desallotjaments d'habitatges o activitats com a conseqüència de el risc derivat de la reculada de la línia de costa -amb anterioritat a 1 de gener de 2017- siguin indemnitzats, sense tenir en compte el risc de retrocés litoral, per un import màxim d'un 75% de la valor estimat de cada immoble

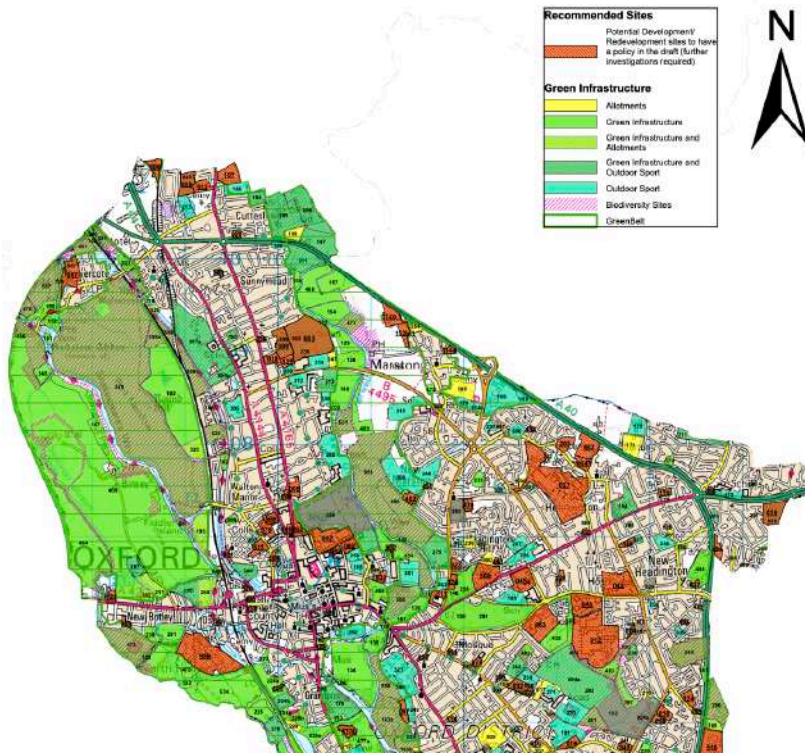
En relació als eventuais riscos futurs, el Projecte defineix les trucades *Zones d'Activité resilient et temporaire (ZART)*, que serviran per adaptar l'activitat als riscos existents, a partir de les respectives estratègies locals de gestió de litoral. En aquestes àrees es mantindrà l'activitat humana i econòmica, tot i el risc de retrocés de la línia litoral, però amb límits jurídics i temporals dins dels quals es podran utilitzar, explotar o traslladar edificis, obres o explotacions.

4. REGNE UNIT

Les singularitats dels model de planejament britànic: la gran discrecionalitat administrativa, sumada a la inexistència de límits constitucionals en la configuració de drets o en la pròpia distribució competencial entre administracions, comporta que el seu model de planejament tingui una gran capacitat per adaptar-se als canvis. Un element que resulta clau per fer front a l'adaptació als reptes climàtics que es plantegen en aquest article.

Un sistema de planejament que condiciona de forma efectiva les decisions dels particulars en matèria de planejament quan ens trobem en àmbits en risc, tal com veurem a continuació.

Diferents escales de planejament, amb un planejament estratègic dinàmic que condiciona el local i les *applications for planning permission*



Policy SP63

Wolvercote Paper Mill

Planning permission will be granted for residential development and public open space at Wolvercote Paper Mill. This should include complementary small scale employment units and community facilities unless these are shown to be unfeasible. Planning permission will not be granted for any other uses.

Residential development and any employment and community uses must be located on Plot A. Public open space must be provided on plot B. No inappropriate built development will be permitted in the Green Belt which includes small areas of Plot A and the entire Plot B.

Careful design must ensure that development proposals contribute towards the character of the conservation area and preserve and enhance nearby listed buildings and their setting.

Development must not lead to sewerage network problems for existing or new users. Applicants may need to fund an assessment of sewerage capacity.

The City Council is satisfied that there will be no significant adverse impact upon the integrity of the Oxford Meadows Special Area of Conservation (SAC). Development proposals must be accompanied by:

- A site specific assessment of the impact of development proposals on air quality; and
- A hydrological survey assessing the impact of development proposals on groundwater flows to the SAC.

Development will not be permitted if insufficient evidence is provided or if it fails to demonstrate that there will be no adverse impacts upon the SAC. Development proposals must incorporate sustainable drainage.

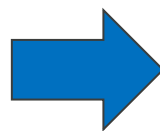
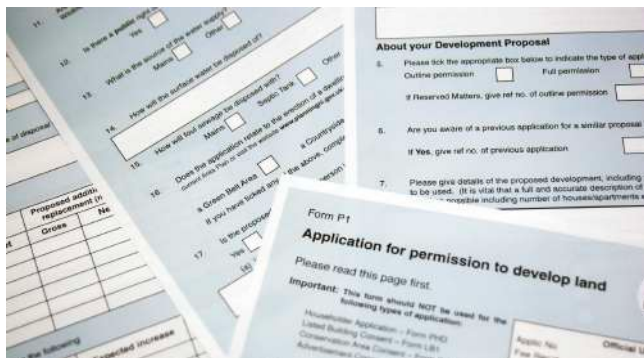
Development should be designed to ensure that there is no adverse impact on the Port Meadow SSSI. A biodiversity survey will be expected to ensure that development would have no adverse impact on any UKBAP habitat.

El sistema de planejament britànic, flexible i obert, delega als permisos de desenvolupament o llicències —*applications for planning permission*— les condicions i limitacions en les quals s’han de desenvolupar els mateixos.

Els permisos de desenvolupament són l'espai en què necessàriament s'han de concretar les previsions del planejament i les condicions per fer-les possibles, entre les quals les relacionades amb el canvi climàtic.

Les condicions d'aquests permisos afecten a les condicions físiques o de desenvolupament de l'actuació, però també a tot un conjunt de problemes al voltant de la mateixa —afectacions ambientals, ecosistemes, inundacions o restes arqueològiques— que exigeixen una investigació abans el desenvolupament comenci, però també durant el procés de construcció.

Unes condicions de naturalesa real que s'imposen a la finca i no es limiten al temps del desenvolupament de la pròpia actuació, sinó que poden tenir una vigència indefinida vinculada a la pròpia construcció.



4.1 ANGLATERRA

*National Planning Policy Framework + National Planning Practice Guidance
+ National Flood and Coastal Erosion Risk Management Strategy for
England*

Concebre el nous desenvolupaments de manera que ofereixin oportunitats per reduir les causes i els impactes de les inundacions. **Buscar oportunitats per recol·locar els desenvolupaments existents** que no siguin sostenibles a llarg termini com a conseqüència del risc d'inundació, entre els que s'inclouen òbviament els habitatges.

Criteris temporals. Un horitzó de 25 anys en què només es permetrien desenvolupaments temporals vinculats a la franja costera —com serveis de platja, aparcaments, càmpings. I un parell més a mig. I les zones de risc mig, de 20 a 50 anys, i risc a llarg termini, fins a 100 anys, en què es podrien permetre altres usos temporals —com hotels, botigues, o altres activitats que requereixen una ubicació propera a la costa—.

4.2 GAL·LES

Planning Policy Wales + Technical Advice Notes + National Strategy for Flood and Coastal Erosion Risk Management in Wales

Les condicions per permetre nous desenvolupaments ens zones de risc són: **el nou desenvolupament ha de formar part d'una estratègia local per regenerar o mantenir un assentament existent** o bé el desenvolupament ha de ser necessari per contribuir a objectius clars d'ocupació.

S'obre la porta als **desenvolupaments temporals a la costa**, en relació als quals, malgrat admetre que poden tenir impactes negatius sobre el litoral, reconeix que ofereixen l'oportunitat de facilitar activitats turístiques. Ara bé, en relació als usos temporals s'exigeix en qualsevol cas que es puguin gestionar els riscos derivats de les inundacions. També a mesures de realienació costanera.

4.3 ESCÒCIA

Scottish Planning Policy+ Planning Advice Notes+ Land Use Planning System SEPA Guidance

Gestionar espais inundables de forma natural, mecanismes com la realienació costanera que permeti entrades d'aigua del mar cap a terra i les infraestructures verdes que contribueixin a la gestió del risc. Els sol·licitants de llicències han de disposar de la **informació sobre els riscos** i que tothom tingui comprensió dels mateixos i de la necessitat de les eventuais mesures de mitigació necessàries per reduir-los.

S'apunta a la necessita de **centrar els desenvolupaments en els àmbits ja transformats per contribuir a la regeneració econòmica o al benestar d'aquestes comunitats** que en molts casos depenen de les activitats marines o costeres. Al mateix que es protegeixen espais no transformats que tinguin qualitats ambientals o culturals especials com a terres salvatges, intentant maximitzar el valor d'aquests àmbits

4.4 IRLANDA DEL NORD

Strategic Planning Policy Statement for Northern Ireland + Design Guides o les Development Control Advice Notes+ Northern Ireland Climate Change Adaptation Programme

Objectiu d'evitar el desenvolupament dels àmbits amb risc d'inundació actualment o augmentar en el futur. Més enllà d'evitar el desenvolupament d'àmbits inadequats, proposa que s'utilitzi **informació actualitzada** a l'hora de valorar les sol·licituds; promoure solucions de defensa mitjançant infraestructura verda o drenatges sostenibles, o buscar una major conscienciació pública sobre els riscos.

Conservar el caràcter i el paisatge natural de la costa poc desenvolupada i **facilitar el desenvolupament adequats en els assentaments costaners ja transformats** que contribueixin a una economia sostenible i sensible. S'apunta la necessitat que el creixement s'ubiqui prioritàriament lluny de la façana costanera pels majors impactes visuals i ambientals que hi pot tenir

Provablement la gran diferència amb el sistema de planejament a l'Estat és que aquesta avaluació del risc **no és produeix únicament en el moment d'elaborar el planejament, sinó també en el moment de valorar les respectives sol·licituds de llicència** a les quals se'ls pot exigir mesures de mitigació.

Amb caràcter general el planejament estratègic opta per descartar la construcció de noves infraestructures de defensa i per aposta per **solucions d'infraestructura verda** per abordar les inundabilitats — zones inundables, realienació costanera o mecanismes de drenatge—.

Les solucions en relació als espais transformats són més complexes, però el planejament anglès aposta per **buscar reubicacions per traslladar els espais transformats**, fins i tot en àmbits on eventualment es negarien aquestes transformacions per tal de garantir els trasllats. En el cas escocès s'aposta per la reurbanització de les zones en risc per reduir-ne les vulnerabilitats.

Ens sembla especialment interessant, però, en termes de resiliència el plantejament del sistema anglès de definir **àmbits de gestió costanera, en evolució al llarg del proper 100 anys**, i limitar-hi el seu desenvolupament o fins i tot condicionar temporalment les eventuales transformacions exigint la seva eliminació futura. En termes idèntics els gal·lesos opten pels usos temporals adequats a les àrees susceptibles de canvis.

Així doncs el model britànic evita, com en el cas espanyol, la construcció dels àmbits en risc, amb una diferència substancial, doncs l'avaluació del risc es porta a terme en el moment de la sol·licitud i no únicament en l'aprovació del planejament. Ara bé, el model del Regne Unit també planteja tot un seguit de mesures més ambicioses que permeten intervenir sobre els espais transformats el que ens porta a formular-nos una primera qüestió important: **pot l'administració fer enretirar edificis o modificar els usos?**

El cert és que amb caràcter general a tots els ordenaments urbanístics del Regne Unit únicament es permet revocar les llicències atorgades si les obres o els canvis d'usos no s'han portat a terme, però no en canvi si aquestes s'han executat. Ara bé, hi ha excepció: l'ordenament urbanístic anglès i gal·les on la Town and Country Planning Act 1990 admet la possibilitat d'utilitzar les anomenades *Orders requiring discontinuance of use or alteration or removal of buildings or Works* de l'article 102 per modificar o prohibir usos o fins i tot per modificar o eliminar edificis construïts, que exigiran però la corresponent indemnització d'acord amb l'article 115 de la mateixa norma.



El potencial risc d'indemnització vinculats a aquestes ordres comporten que rarament s'utilitzin i com veurem, a continuació, les reubicacions d'edificis es plantegen en la majoria dels casos mitjançant d'altres mecanismes que no impliquin directament la indemnització per cessament d'ús com a conseqüència del risc.

Quin ha de ser el paper de l'administració enfront dels riscos derivats de les inundacions, siguin del riu o del mar?

Ha de garantir la seguretat de tots els immobles, arribant a actuar com una asseguradora universal?



En la gestió del risc per inundacions, al Regne Unit, també hi juga un paper clau les asseguradores que des del 1961 inclouen en la seva assegurança de llar una assegurança obligatòria per inundacions que cobreix el 95% de les llars britàniques. Un model en què tots els ciutadans amb assegurança de llar paguen també una part pel risc d'inundació, de tal manera que els ciutadans en àrees segures subvencionen el risc de les propietats en àmbits de risc.

4.5 LES EXPERIÈNCIES *ROLL BACK* A ANGLATERRA I ELS SEUS LÍMITS.

El repte del finançament dels projectes de retrocés de l'espai transformat

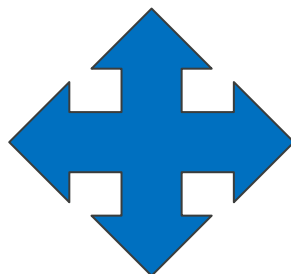


La compra dels immobles per part de l'administració

Ajudes econòmiques de l'administració



Utilitzar nous desenvolupaments per ajudar a reconstruir les propietats



La utilització d'un banc de terres de l'autoritat local

Els reptes jurídics i de planejament del projectes de retrocés de l'espai transformat

La necessitat de superar la visió excessivament local de cadascun dels projectes

La clarificació del règim d'enderrocs per perill



La conveniència de tenir un enfocament flexible atès que ens trobem davant d'un escenari canviant



La necessitat de relaxar els criteris de la política de planificació a nivell nacional per tal de facilitar

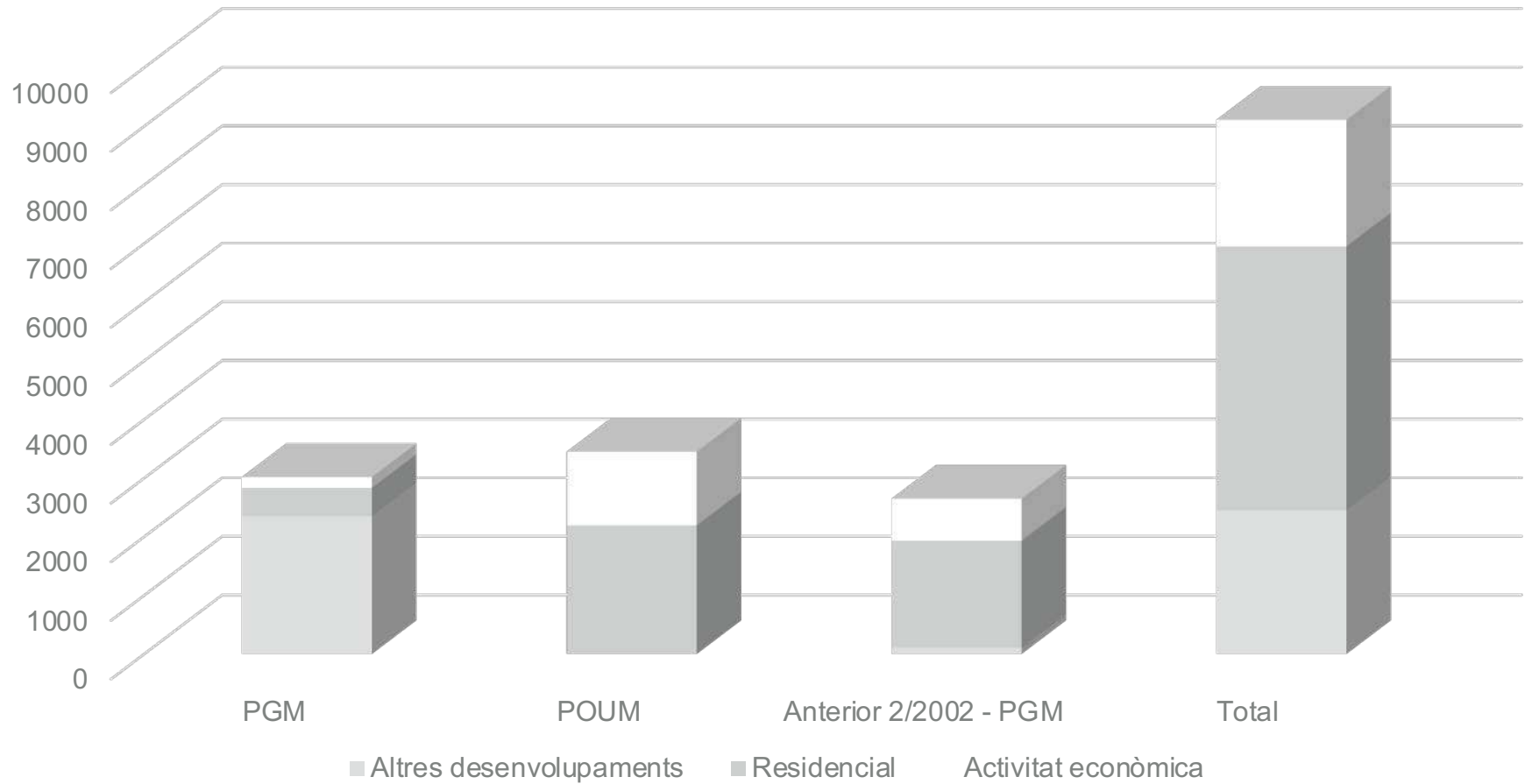
La necessitat d'identificar els terrenys adequats per ubicar les reubicacions

NOUS MECANISMES I ACTUACIONS PER GARANTIR L'ADAPTACIÓ DEL PLANEJAMENT

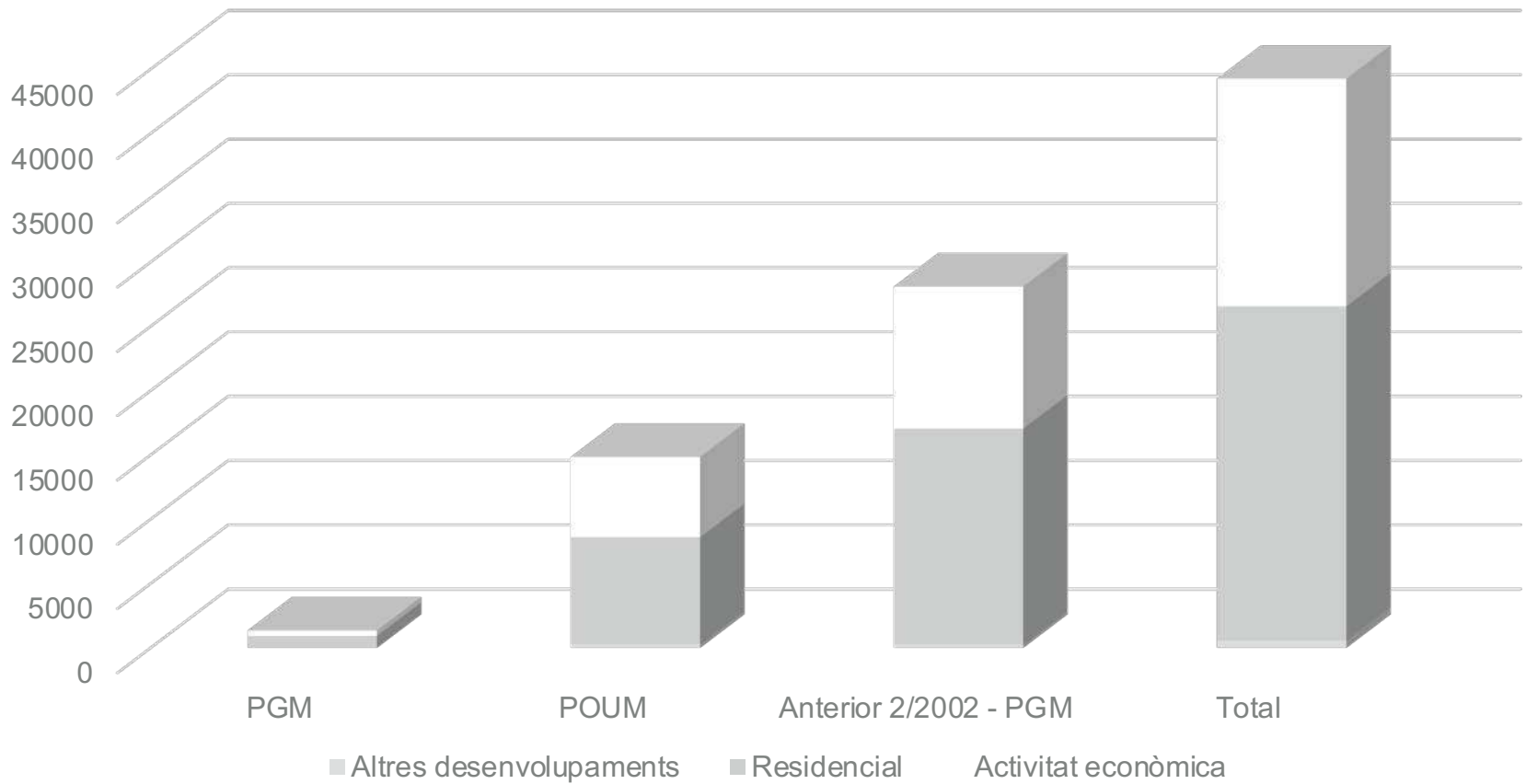
S'ha d'intentar que **les operacions urbanístiques es concretin amb la major brevetat possible a la seva execució** —intentant emular les previsions del planejament britànic—. Per fer-ho possible s'ha de limitar a precisar en el planejament general les operacions que es desenvolupin en el curt termini, delegant la resta al futur planejament derivat, i garantint en tots els casos que, en el supòsit d'incompliment dels terminis, s'hagi de tornar a tramitar el planejament i reavaluar els riscos.

Un repte complex que exigeix, així mateix, entrar a **revisar els centenars de planejaments que mantenen, a dia d'avui, milers d'hectàrees programades que permetrien créixer fins al 40% l'actual sòl urbà consolidat**. S'ha de garantir que aquests planejaments no s'executen sense tornar a avaluar els eventuais riscos d'acord amb el coneixement existent.

Sòl urbanitzable no delimitat classificat (SUND)



Sòl urbanitzable delimitat classificat (SUD)



Possibles solucions per impedir el desenvolupament de sòls obsolets no desenvolupats:

1) L'obligació de realitzar el seguiment de l'informe de sostenibilitat ambiental de seguiment de l'activitat d'execució urbanística (art. 22 del TRLSRU, l'estudi ambiental estratègic, en la terminologia de la Llei 21/2013): implica necessàriament l'avaluació dels riscos naturals de l'àmbit objecte d'ordenació. No es limita a posar de manifest les eventuais desviacions en relació a les estimacions fetes, sinó que també proposa mesures correctives que afavoreixin l'equilibri ambiental i territorial.



Hauria de garantir, quan fos necessari, la modificació de l'avaluació ambiental o l'adopció de les mesures correctives previstes en la legislació de sòl, amb la posterior modificació de planejament o, alternativament, a l'anul·lació de la mateixa.

2) Limitar la vigència del planejament: emulant la previsió de la Llei d'avaluació ambiental en relació a les declaracions ambientals estratègiques, limitar temporalment la vigència de planejament, obligant al planificador a veure els teus decisions urbanístiques no executades transcorregut un determinat termini, el que li permetria actualitzar el planejament urbanístic a les previsions ambientals o descartar-ho.



Via utilitzada en l'Avantprojecte de Llei de territori, impulsat per la Generalitat de Catalunya, que no només contempla l'obligació imperativa d'actualitzar les memòries social i econòmica de planejament general cada sis anys, sinó que imposa un termini màxim també de sis anys, prorrogable per altres sis, per desenvolupar els sòls urbanitzables que es planifiquin.

3) Planejament supramunicipal per desclassificar sòls obsolets:
els sòls que no es puguin desclassificar per no ser sòl urbanitzable sinó en sectors de sòl urbà pendents de desenvolupar-se i amb problemàtiques molt similars o idèntiques exigeixen d'una revisió més detallada



La Generalitat de Catalunya està impulsant també una nova generació de plans directors urbanístics, d'escala supramunicipal, amb l'objectiu explícit de revisar els "sòls no sostenibles", sense haver d'esperar els lents processos de revisió municipal.



Es tracta, en definitiva, d'identificar el sòl rural susceptible de ser edificat -en terminologia de la legislació bàsica estatal- i intervenir sobre ell en base a tres estratègies: extinció, modificació o manteniment

Possibles solucions en relació a sòls desenvolupats:

1) Actuacions de protecció davant del risc: Sigui mitjançant l'assumpció d'aquests costos directament per part de l'administració, o revertint una part d'ells als beneficiaris de les obres o infraestructures de protecció mitjançant contribucions especials, de forma anàloga a la previsió de l'última reforma de la Llei de costes.



2) Actuacions d'acomodació davant del risc: la configuració de mecanismes transitoris -similars als estudiats en la legislació francesa- on el planejament pogués anar adaptant els usos i obres admesos en funció de la materialització de el risc, amb modulació, així mateix -mitjançant modificació de la legislació bàsica-, dels drets immobiliaris de les propietats preexistents.

S'articularia, d'aquesta manera, un règim anàleg als usos i obres provisionals per a futures construccions en aquests espais condicionats pel risc, que habilitaria a l'administració a exigir el seu cessament davant l'aparició efectiva de el risc. En el marc d'aquests mecanismes, l'administració sempre podria recórrer a el desallotjament o cessament d'activitats amb caràcter d'urgència davant un escenari sobrevingut de risc, sense necessitat d'indemnitzar per això.

3) Actuacions de retrocés davant del risc: Aquí distingiríem dues tècniques, la definició de sectors discontinus i la transferència d'aprofitament urbanístic. En relació a la primera, la definició de sectors discontinus permetria el planificador situar els espais lliures de el sector sobre l'àmbit de risc i traslladar l'aprofitament a l'altre sector sense risc -dins la mateixa actuació i amb proximitat a aquell-. Aquest recurs, utilitzat anteriorment, té com a principal problema que l'administració ha d'assumir el cost de manteniment d'un espai de risc, que a el mateix temps perd part de la seva funcionalitat -al allunyar-se de l'espai a què presta servei o, senzillament, perquè el risc impossibilita la seva ús i gaudi.

Alternativament, en els ordenaments autonòmics en què sigui possible, es podria utilitzar en termes similars la transferència d'aprofitament urbanístic.

4) Nous instruments per restituir espais transformats: la reversió de la reparcel·lació, habilita diferents opcions a l'administració en funció dels diversos escenaris en què es pot trobar terra. Així, obliga a l'administració urbanística a desclassificar el sòl urbanitzable, retornant a no urbanitzable, si no hi ha reparcel·lació i els terrenys no són necessaris per atendre la demanda. En el cas que no hi hagi reparcel·lació ni obres d'urbanització iniciades, l'administració urbanística pot optar entre una nova classificació dels terrenys -que pot comportar la seva desclasificació- o la finalització de les obres d'urbanització en uns terminis màxims que varien en funció de l'percentatge d'obres executades.



En les tres regulacions –Catalunya, Andalusia i País Valencià– es deriven els conflictes a l'esfera patrimonial privada, que haurà de resoldre'ls, i deixa a l'administració únicament el paper d'impulsar el procediment, però sense cap altra càrrega que tornar les eventuales cessions efectuades pels propietaris originaris

No es tracta només d'establir limitacions en els nous desenvolupaments, com fins ara, sinó de poder intervenir d'una manera eficaç davant la imprevisible aparició de nous riscos derivats de l'alteració del clima.

Hem d'avançar cap a un nou model urbanístic resilient a el canvi climàtic, molt més dinàmic que l'actual, amb capacitat adaptativa i amb limitacions en la patrimonialització dels drets per l'aparició de nous riscos.

Es tracta, en definitiva, d'una nova relació entre el dret de propietat i els instruments de planejament. Un gran repte col·lectiu.

El dret de la Unió Europea davant l'emergència climàtica



Facultat de Dret

Dijous, 4 de juny de 2020

Adaptació en el planejament territorial i urbanístic

Dr. Josep M. Aguirre i Font
Professor lector de dret administratiu de la
Universitat de Girona

josepmaria.aguirre@udg.edu

Prohibit copiar o reproduir aquest document sense consentiment del seu autor

Alguns dels seus continguts es poden consultar a Aguirre i Font, Josep Maria. [«La resiliència del territori al cambio climático: retos y herramientas jurídicas desde el planeamiento urbanístico»](#). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2019, Vol. 10, Núm. 2.