

Manual de urbanismo de reconstrucción

Y urbanismo preventivo

VICENTE JOAQUÍN GARCÍA NEBOT

Índice General

	<i><u>Página</u></i>
PRÓLOGO DE ZULIMA PÉREZ I SEGUÍ.	19
PRÓLOGO DE GERARDO ROGER FERNÁNDEZ	21
PRÓLOGO DE JOSÉ SERGIO PALENCIA JIMÉNEZ	25
PREÁMBULO	29
ABREVIATURAS.....	33
 PRIMERA PARTE	
MARCO CONCEPTUAL Y JURÍDICO	35
1.1. Introducción al urbanismo de reconstrucción.....	35
1.1.1. <i>El papel del urbanismo ante las catástrofes naturales.....</i>	<i>37</i>
1.1.2. <i>Oportunidad para un nuevo modelo territorial.....</i>	<i>39</i>
1.2. Catástrofes históricas y respuestas urbanísticas en la Comunitat Valenciana.....	41
1.2.1. <i>La reconstrucción tras la riada de Valencia de 1957 y el Plan Sur como solución urbanística</i>	<i>41</i>
1.2.2. <i>La Pantanada de Tous y el traslado de Beneixida y Gavar-da.....</i>	<i>42</i>
1.2.3. <i>Enseñanzas para el urbanismo post-catástrofe y su aplicación a la reconstrucción DANA 2024</i>	<i>43</i>
1.3. Marco jurídico del urbanismo de reconstrucción.....	46
1.3.1. <i>Urbanismo preventivo</i>	<i>46</i>
1.3.2. <i>El Plan VEGA RENHACE.....</i>	<i>49</i>

	<i><u>Página</u></i>
1.3.3. <i>La LEY 2/2025, de 15 de abril, de la Generalitat</i>	52
1.3.4. <i>Normativa estatal aplicable y PATRICOVA</i>	69
1.4. Principios rectores del nuevo urbanismo	74
1.4.1. <i>Urbanismo preventivo</i>	74
1.4.2. <i>La Infraestructura azul</i>	76
1.4.3. <i>La lucha a través del planeamiento y la gestión urbanística</i>	77
1.4.4. <i>Sostenibilidad y resiliencia</i>	79
1.4.5. <i>Seguridad jurídica y coherencia normativa</i>	80
1.4.6. <i>Equidad social e inclusión</i>	80
1.4.7. <i>Gobernanza participativa y coordinación interadministrativa</i>	81
 SEGUNDA PARTE	
DIAGNÓSTICO Y PLANIFICACIÓN	83
2.1. Diagnóstico territorial post-DANA	83
2.1.1. <i>Evaluación de daños en vivienda, infraestructuras y servicios</i>	83
2.1.1.1. <i>Cuestiones generales</i>	83
2.1.1.2. <i>Vivienda</i>	86
2.1.1.3. <i>Infraestructuras</i>	87
2.1.1.4. <i>Metodología de evaluación</i>	92
2.1.2. <i>Identificación de zonas inundables y su tratamiento en el planeamiento</i>	98
2.2. Revisión del planeamiento vigente	100
2.2.1. <i>Digitalización y compilación de modificaciones</i>	100
2.2.2. <i>Integración en plataformas GIS y GUIA-T</i>	105
2.3. Un Protocolo de actuación municipal	106
2.3.1. <i>Identificación de actuaciones y suelos prioritarios</i>	106
2.3.2. <i>Criterios para seleccionar ámbitos rehabilitables, relocalizables y de nueva edificación</i>	107

TERCERA PARTE

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS	111
3.1. Planes Especiales Urbanísticos de Reconstrucción.....	111
3.1.1. <i>Contenido, tramitación y gestión.....</i>	111
3.1.1.1. Contenido del PEUR	111
3.1.1.2. Tramitación	113
3.1.1.3. Gestión.....	115
3.1.2. <i>Coordinación entre administraciones</i>	117
3.2. Gestión urbanística.....	120
3.2.1. <i>La programación urbanística en situaciones de emergen- cia</i>	120
3.2.1.1. El marco ordinario de la programación.....	120
3.2.1.2. La inadecuación del modelo ordinario en situa- ciones de emergencia	121
3.2.1.3. Los PAI inacabados ante una catástrofe por inundación	121
3.2.1.4. Programación urbanística de emergencia: posi- bles vías de adaptación.....	122
3.2.2. <i>La expropiación en situaciones de emergencia</i>	124
3.3. La disciplina urbanística en situaciones de catástrofe	126
3.3.1. <i>Las autorizaciones urbanísticas en situación de emergen- cia</i>	126
3.3.1.1. Régimen ordinario y su incompatibilidad con la urgencia	126
3.3.1.2. Régimen excepcional en la Ley 2/2025.....	126
3.3.2. <i>El problema de los procedimientos de ruina</i>	129

CUARTA PARTE

CRITERIOS TÉCNICOS Y NORMATIVOS.....	133
4.1. La monitorización preventiva.....	133

4.2. Criterios constructivos en zonas inundables —Requisitos de diseño y medidas de protección— Regulación de sótanos, accesos, instalaciones, evacuación	134
4.2.1. <i>Regulación de sótanos y plantas bajas.....</i>	135
4.2.2. <i>Accesos y vías de evacuación</i>	136
4.2.3. <i>Instalaciones críticas y equipos técnicos</i>	136
4.2.4. <i>Estrategias de evacuación y autoprotección.....</i>	137
4.2.5. <i>Medidas constructivas complementarias.....</i>	137
4.2.6. <i>Impulso de la vivienda modular y la industrialización de la construcción como palanca de agilidad en la promoción de vivienda pública para la regeneración</i>	138
4.2.7. <i>Dotación ágil de suelo destinado a vivienda</i>	140
4.3. Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible (SUDS)	142

QUINTA PARTE

GESTIÓN MUNICIPAL Y ORDENANZAS	147
5.1. La contratación pública de emergencia	147
5.2. Recuperación del bloqueo de las infraestructuras.....	149
5.2.1. <i>Recuperación del ciclo integral del agua</i>	149
5.2.2. <i>Restauración del alumbrado público.....</i>	150
5.2.3. <i>Recuperación de las redes eléctricas, de gas y telefonía</i>	152
5.2.4. <i>Actuación sobre los edificios dañados</i>	155
5.2.4.1. <i>Edificios dañados</i>	155
5.2.4.2. <i>Edificios en estado ruinoso</i>	155
5.3. Las guías orientativas para la reducción de vulnerabilidad ante las inundaciones	157
5.3.1. <i>Guías y recomendaciones</i>	157
5.3.2. <i>Propuestas de mejora normativa.....</i>	162
5.3.3. <i>Las ordenanzas municipales como herramientas eficaces para mitigar el impacto</i>	165
5.3.3.1. <i>Objetivo de la Ordenanza.....</i>	165

	<u><i>Página</i></u>
5.3.3.2. El ámbito de aplicación de la Ordenanza Municipal sobre la Construcción y Rehabilitación de Edificaciones en Zonas Inundables y Reducción de su vulnerabilidad	168
5.3.3.3. Definiciones	171
5.3.3.4. Condiciones para nuevas construcciones en Zonas con probabilidad de inundación (Áreas de Riesgo).....	175
5.3.3.5. Criterios de Diseño y Construcción	176
5.3.3.6. Gestión de Infraestructuras y Servicios	177
5.3.3.7. Rehabilitación y mejora de edificios existentes	180
5.3.3.8. Medidas de emergencia y gestión del riesgo ..	180
5.3.3.9. Infracciones y sanciones	182
SEXTA PARTE	
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	185
6.1. Lecciones aprendidas y retos pendientes – Análisis crítico del marco actual y sus carencias	185
6.1.1. <i>Lecciones aprendidas</i>	186
6.1.1.1 El urbanismo como herramienta de prevención y reconstrucción.....	186
6.1.1.2. La catástrofe como ventana de oportunidad ...	187
6.1.1.3. Coordinación institucional como clave del éxito.....	188
6.1.1.4. Innovación normativa: nuevos instrumentos <i>ad hoc</i>	189
6.1.1.5. Avances técnicos y buenas prácticas	190
6.1.2. <i>Retos pendientes y carencias del marco actual</i>	191
6.1.2.1. Contradicciones normativas	191
6.1.2.2. Debilidad operativa de los nuevos instrumentos	193
6.1.2.3. Fragmentación institucional y falta de liderazgo único	195

	<i><u>Página</u></i>
6.1.2.4. Infraestructura azul como asignatura pendiente.....	196
6.1.2.5. Urbanismo y cambio climático.....	199
6.2. Propuestas normativas para un urbanismo post-catástrofe. Hacia una legislación propia de reconstrucción territorial.....	200
6.2.1. <i>Propuesta de Principios rectores del urbanismo preventivo y de reconstrucción</i>	200
6.2.2. <i>Propuesta en relación a la ordenación del territorio</i>	201
6.2.3. <i>Propuesta en relación al planeamiento</i>	202
6.2.4. <i>Propuesta en relación a la Programación y la gestión urbanística</i>	204
6.2.4.1. La pre-programación de actuaciones integradas en Áreas de Relocalización Prioritaria (suelo no urbanizable común no inundable) ...	204
6.2.4.2. La gestión urbanística de actuaciones integradas en áreas de relocalización prioritaria	206
6.2.5. <i>Otras reformas legales complementarias</i>	209
6.2.4.1. Ajustes en la legislación de Contratos del Sector Público	209
6.2.4.2. Ajustes en la legislación de Régimen Local ...	210
6.3. Coordinación interadministrativa para la acción climática y la recuperación acelerada. Propuesta de gobernanza: empresa pública interadministrativa	212
EPÍLOGO. HACIA UN MODELO REPLICABLE: RECOMENDACIONES FINALES	215
ANEXO. PROPUESTA DE ORDENANZA MUNICIPAL	219

Gestión municipal y ordenanzas

SUMARIO: 5.1. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE EMERGENCIA. 5.2. RECUPERACIÓN DEL BLOQUEO DE LAS INFRAESTRUCTURAS. 5.2.1. *Recuperación del ciclo integral del agua.* 5.2.2. *Restauración del alumbrado público.* 5.2.3. *Recuperación de las redes eléctricas, de gas y telefonía.* 5.2.4. *Actuación sobre los edificios dañados.* 5.2.4.1. Edificios dañados. 5.2.4.2. Edificios en estado ruinoso. 5.3. LAS GUÍAS ORIENTATIVAS PARA LA REDUCCIÓN DE VULNERABILIDAD ANTE LAS INUNDACIONES. 5.3.1. *Guías y recomendaciones.* 5.3.2. *Propuestas de mejora normativa.* 5.3.3. *Las ordenanzas municipales como herramientas eficaces para mitigar el impacto.* 5.3.3.1. Objetivo de la Ordenanza. 5.3.3.2. El ámbito de aplicación de la Ordenanza Municipal sobre la Construcción y Rehabilitación de Edificaciones en Zonas Inundables y Reducción de su vulnerabilidad. 5.3.3.3. Definiciones. 5.3.3.4. Condiciones para nuevas construcciones en Zonas con probabilidad de inundación (Áreas de Riesgo). 5.3.3.5. Criterios de Diseño y Construcción. 5.3.3.6. Gestión de Infraestructuras y Servicios. 5.3.3.7. Rehabilitación y mejora de edificios existentes. 5.3.3.8. Medidas de emergencia y gestión del riesgo. 5.3.3.9. Infracciones y sanciones.

5.1. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE EMERGENCIA

El régimen para la contratación de trabajos destinados a recuperar la funcionalidad de las infraestructuras básicas debe ser el más rápido posible y, en nuestra legislación, se regula a través de procedimientos de emergencia.

Se entiende por contratos de emergencia aquellos contratos cuya tramitación se lleva a cabo en acontecimientos catastróficos que supongan grave peligro. En estas circunstancias se eluden, a diferencia de los contratos de urgencia, los principios de concurrencia, igualdad de trato y no discriminación, siendo obligatorias solo las actuaciones indispensables para paliar las necesidades apremiantes.

Están regulados en el artículo 120 de la LCSP como un procedimiento totalmente excepcional mediante el que el órgano de contratación, sin obligación de

tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución o contratar libremente su objeto para satisfacer la necesidad sobrevenida, sin sujetarse a los requisitos formales de la LCSP, incluso el de la existencia de crédito suficiente (Art. 39.2.b) LCSP).

Se exceptúa incluso la aplicación norma general relativa al carácter formal de los contratos públicos, los cuales no pueden ser nunca verbales (art. 37.1 LCSP), excepto en la tramitación de emergencia. Por lo tanto:

- No requiere formalización con anterioridad al inicio de la ejecución (Art. 153.6 LCSP).
- No cabe interposición de recurso especial en materia de contratación (Art. 44.4 LCSP).
- La ejecución de las prestaciones debe iniciarse en el plazo máximo de un mes, a contar desde que se adopta el acuerdo de emergencia. Si se excede dicho plazo, la contratación deberá tramitarse por procedimiento ordinario (art. 120.1.c) LCSP).
- Ejecutadas las prestaciones, rige lo establecido LCSP sobre el cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación. Si el libramiento de los fondos necesarios se ha realizado a justificar, pasado el mes (plazo máximo para iniciar las prestaciones), se rendirá la cuenta justificativa del mismo, con reintegro de los fondos no invertidos (art. 120.1.d) LCSP).

Las actuaciones que no alcancen la categoría administrativa de «emergencia», podrán ser tramitadas «de urgencia» conforme con lo regulado en el artículo 119 de la LCSP. En este caso, será necesario la contratación de proyectos técnicos con las correspondientes licitaciones con los plazos reducidos.

En la Orden PJC/1222/2024, de 6 de noviembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de noviembre de 2024, por el que se declara «Zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil» el territorio damnificado como consecuencia de la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) que ha afectado a amplias zonas de la Península y Baleares entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024, se establece el régimen específico de contratación de urgencia para las obras de recuperación de las infraestructuras urbanísticas municipales afectadas por las inundaciones de Valencia de 2024; la declaración de urgente ocupación a efectos de expropiación; o la ocupación temporal del suelo necesario para la ejecución de los trabajos¹.

1. Quinto. Régimen de contratación. «1. Podrán tener la consideración de obras, servicios o suministros de emergencia, previo el correspondiente acuerdo del órgano de contratación, y en la medida en que se cumplan los requisitos del artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, los contratos de reparación o mantenimiento de infraestructuras, equipamientos o servicios, de

5.2. RECUPERACIÓN DEL BLOQUEO DE LAS INFRAESTRUCTURAS

5.2.1. RECUPERACIÓN DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA

Las empresas suministradoras concesionarias del ayuntamiento generalmente agua potable deberán aportar con carácter de urgencia un plan de evaluación.



Aguas fecales en el barranco del Poyo en Picanya. Dana 2024.

de daños en las redes de suministro y, con la mayor celeridad posible un plan de reposición de las infraestructuras dañadas con toda la diligencia necesaria para el restablecimiento de los mismos, bien con sus propios medios, bien con los que se le proporcionen.

obras de reposición de bienes perjudicados y de valoraciones de daños, cualquiera que sea su cuantía. A los efectos de lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, la resolución del órgano de contratación por el que se acuerde la aplicación de la tramitación de emergencia contendrá la justificación de la concurrencia, en el caso concreto, del supuesto que habilita para la aplicación de dicha tramitación. 2. Se declara urgente la ocupación de los bienes afectados por las expropiaciones derivadas de la realización de las obras a que se refiere este apartado, a los efectos establecidos en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954. 3. De acuerdo con lo establecido en el artículo 7bis.3 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, se podrá proceder a la ocupación temporal de espacios de propiedad privada para la ejecución de contratos tramitados por el procedimiento de emergencia».

El alcantarillado, pese a formar parte del ciclo integral del agua, algunas veces no suele ser concesionado a empresas suministradoras por lo que, en estos casos, es el ayuntamiento el responsable de su instalación y mantenimiento. Por ello, es recomendable que las concesiones del servicio público incluyan todo el ciclo integral del agua (suministro, evacuación y depuración, si procede).

No siendo así, con carácter general en estos casos de emergencia, es conveniente contratar con la concesionaria del suministro del agua la evaluación de los daños en la red de alcantarillado y la propuesta de trabajos para recuperar su funcionalidad lo más rápido posible a través de procedimientos de contratación de emergencia.

El embozo de todo el sistema de alcantarillado debido a los depósitos de lodo de la inundación y, después, por el vertido de los vecinos para limpiar sus viviendas y las calles, es uno de los problemas más graves tras la inundación ya que inciden directamente sobre la salubridad y la salud pública al no poder evacuar las aguas fecales.

En las zonas propensas a inundaciones no se les puede aplicar el mismo régimen técnico que a las zonas donde no existe esta posibilidad. Para ello, el reglamento técnico regulador debería incluir dimensiones adecuadas de los pozos de registro, los aliviaderos los sumideros o imbornales y las acometidas a la red general para permitir su limpieza y puesta en funcionamiento de la forma más rápida posible. Evidentemente la solución de urgencia es distribuir sanitarios portátiles de urgencia en tanto se restablece el alcantarillado.

5.2.2. RESTAURACIÓN DEL ALUMBRADO PÚBLICO

El alumbrado público es también una de las infraestructuras básicas en cualquier núcleo urbano sin embargo no suele estar preparado para situaciones de emergencia. Y su falta genera inseguridad ciudadana y alienta el vandalismo.



Alumbrado provisional (Paiporta) Dana 2024.

Las soluciones de emergencia para la instalación de alumbrado público son cruciales para garantizar la seguridad y la visibilidad en situaciones de emergencia, como cortes de energía o desastres naturales. (Luces de Salida con Batería Incorporada que se activen automáticamente cuando se corta la energía y proporcionan iluminación en las rutas de evacuación; Luces de Emergencia Empotradas en el techo o en las paredes y se activan en caso de fallo de energía; Lámparas de Pared Autónomas; Sistemas de Iluminación de Emergencia Centralizados controlados por un sistema central que activa todas las luces de emergencia en caso de fallo de energía; Sistemas de Gestión de Edificios para una respuesta coordinada y eficiente durante la emergencia; etc.).

Es importante que estas soluciones cumplan con las normativas y regulaciones locales, como la norma UNE-EN 60.598-2-22² y la norma UNE 20.392 para luminarias de emergencia.

2. La versión más reciente es la UNE-EN IEC 60598-2-22:2023, que sustituye a versiones anteriores y establece los requisitos aplicables a las luminarias para alumbrado de emergencia. Esta norma es esencial para garantizar que las luminarias de emergencia funcionen correctamente en situaciones críticas.

Además, es esencial realizar pruebas y mantenimiento regular para asegurar que todo el sistema funcione correctamente en caso de emergencia.

5.2.3. RECUPERACIÓN DE LAS REDES ELÉCTRICAS, DE GAS Y TELEFONÍA

Las empresas de suministro de energía eléctrica, telefonía y gas deben contar con planes de emergencia específicos para hacer frente a inundaciones. Estos planes suelen incluir varias fases y medidas para garantizar la continuidad del servicio y la seguridad de los ciudadanos.

Los elementos clave que suelen incluir estos planes son:

1. Evaluación de Riesgos identificando las áreas más vulnerables a inundaciones y evaluación de los posibles impactos en las infraestructuras críticas.
2. Sistemas de Alerta Temprana mediante implementación de sistemas de monitoreo y alerta temprana para detectar posibles inundaciones y activar los protocolos de emergencia.
3. Medidas Preventivas de instalación de barreras físicas, sistemas de drenaje y otras infraestructuras para minimizar el riesgo de inundaciones.
4. Planes de Contingencia detallados para la respuesta inmediata, incluyendo la movilización de equipos de emergencia y la coordinación con autoridades locales.
5. Establecimiento de canales de comunicación efectivos con los clientes y las autoridades para informar sobre el estado del servicio y las medidas adoptadas.
6. Estrategias de recuperación y restauración para la rápida restauración del servicio una vez que la situación de emergencia haya sido controlada.



Infraestructuras provisionales en Picanya. Dana 2024.

Los planes de emergencia para empresas de suministro de energía eléctrica, telefonía y gas están regulados por varias normativas y decretos tanto a nivel nacional como europeo. Los principales marcos regulatorios son:

1. El Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación en España³.
2. Y el Reglamento (UE) 2019/941 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y por el que se deroga la Directiva 2005/89/CE. Este reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo establece la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad mediante el Plan de Preparación frente a los Riesgos en el Sector Eléctrico en España (PPR) con los siguientes objetivos:
 - Garantizar el suministro de electricidad en situaciones de crisis. El plan establece estrategias para asegurar que, en cualquier escenario adverso, se mantenga el servicio de suministro eléctrico, minimizando interrupciones.

3. <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/planes-gestion-riesgos-inundacion/planes-gestion-riesgos-inundacion-segundo-ciclo.html>

- Mejorar la resiliencia del sistema eléctrico ante diversas amenazas, tanto físicas como cibernéticas, mediante la preparación y la prevención de riesgos asociados a la infraestructura crítica del sector.
- Establecer protocolos de actuación y coordinación entre diferentes agentes y autoridades involucradas, tales como operadores de sistemas eléctricos, fuerzas de seguridad y organismos gubernamentales, para gestionar eficientemente cualquier incidente que afecte al sistema eléctrico.
- Desarrollar planes de recuperación y simulacros para evaluar y mejorar la capacidad de respuesta del sistema eléctrico ante situaciones de emergencia, validando los mecanismos y procedimientos implementados.
- Incorporar lecciones aprendidas y acciones de mejora tras cada incidente o crisis, lo que incluye el análisis post-crisis, informes de evaluación y participación en grupos de trabajo internacionales.

El hecho de que la declaración de zona catastrófica o, técnicamente, «Zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil» del territorio damnificado como consecuencia de la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) que ha afectado a amplias zonas de la Península y Baleares entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024⁴ establece un régimen específico para la recuperación de infraestructuras.

4. **Tercero.** Daños en infraestructuras municipales y red viaria provincial e insular. 1. A los proyectos directamente relacionados con los siniestros a los que se refiere el apartado primero que ejecuten los ayuntamientos, los consejos insulares, las diputaciones provinciales, las comarcas y las mancomunidades en los términos municipales y núcleos de población, relativos a las obras de reparación o restitución de infraestructuras, equipamientos o instalaciones y servicios de titularidad municipal y de las mancomunidades incluidos en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y de la red viaria de las diputaciones provinciales o, en su caso, de los consejos insulares, se les podrá conceder una subvención de hasta el 50 por ciento de su coste, excluidos de estas ayudas los trabajos llevados a cabo con medios propios no personificados de la entidad local, ya sean materiales, maquinaria o personal. 2. Se entenderá que los proyectos indicados en el número anterior cumplen los requisitos previstos en el artículo 119.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, aplicándoseles la tramitación de urgencia a la que se refiere dicho artículo. **Cuarto.** Daños en las demás infraestructuras públicas. Se faculta a los titulares de los departamentos ministeriales competentes por razón de la materia para declarar las áreas afectadas como zona de actuación especial, para que dichos departamentos, sus organismos autónomos y entidades públicas vinculadas o dependientes de ellos puedan llevar a cabo las actuaciones de restauración que procedan. A los efectos indicados se podrán declarar de emergencia las obras que ejecuten tales departamentos para reparar los daños causados en infraestructuras de titularidad pública comprendidas en su ámbito de competencias.

5.2.4. ACTUACIÓN SOBRE LOS EDIFICIOS DAÑADOS

5.2.4.1. Edificios dañados

En las edificaciones, resulta fundamental para establecer el régimen jurídico que se les debe explicar, determinar el daño sufrido en el edificio y si este ha superado el límite del contenido normal del deber de conservación.

Este límite se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio.

En estas situaciones de afección a los edificios por desastres naturales el dictado de la orden individualizada de rehabilitación ayuda a los propietarios a reclamar las correspondientes indemnizaciones a sus seguros al detallar los daños existentes o bien a determinar las ayudas que preste la administración. No obstante, no olvidemos que tanto las unas como las otras, si el edificio no está en situación de ruina, deben ser destinadas a la rehabilitación del edificio.

De no ser así, la propiedad incurre en un incumplimiento de su obligación de conservación del edificio con las consecuencias administrativas y sancionadoras que ello pueda suponerle.

La orden puede imponer la ejecución de obras de reparación, conservación y rehabilitación de los edificios deteriorados tomando las medidas necesarias para ejercer, en su caso, la tutela y defensa de los intereses de las personas inquilinas. La orden deberá cumplirse en el plazo de 6 meses.

5.2.4.2. Edificios en estado ruinoso

Tratar edificios en ruina tras una catástrofe requiere un enfoque meticuloso y coordinado para garantizar la seguridad pública y la recuperación efectiva. Ello se lleva a cabo a través de un proceso que debe llevarse a cabo con la mayor agilidad posible:

- i. **Evaluación Inicial:** Realizar una inspección detallada para evaluar los daños estructurales y determinar si el edificio puede ser reparado o al estar en estado de ruina debe ser demolido.
- ii. **Seguridad y Estabilización:** Asegurando el área para evitar accidentes y, si es posible, estabilizar la estructura para prevenir colapsos adicionales.
- iii. **Desalojo y Protección:** Desalojar a cualquier ocupante y proteger los bienes que puedan ser recuperados.

- iv. Planificación de la Demolición o Reparación: Si el edificio no puede ser salvado, planificar su demolición de manera segura. Si es reparable, desarrollar un plan de rehabilitación.
- v. Gestión de Residuos: Asegurar una correcta gestión y eliminación de los escombros y materiales peligrosos.
- vi. Rehabilitación y Reconstrucción: Si se decide rehabilitar el edificio, seguir un plan detallado de reconstrucción que cumpla con los estándares de seguridad y calidad.

En estos casos en los que la rehabilitación de la edificación exceda de la mitad de su valor de construcción a nueva planta, con similares características e igual superficie útil que la preexistente, realizada con las condiciones imprescindibles para autorizar su ocupación procede la declaración de Ruina Legal.

Procede su declaración cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolver la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales a un edificio o construcción, manifiestamente deteriorada, o para restaurar en ella las condiciones mínimas que permitan su uso efectivo, supere el límite del deber normal de conservación.

La declaración de ruina legal respecto a un edificio no catalogado, ni objeto de un procedimiento de catalogación, determina para la propiedad la obligación de rehabilitarlo o demolerlo, a su elección.

La declaración de ruina legal respecto a un edificio no catalogado, u objeto del procedimiento de catalogación, conlleva para la propiedad la obligación de adoptar las medidas urgentes e imprescindibles para mantenerlo en condiciones de seguridad.

En casos de catástrofe tan grave como la de las inundaciones de la DANA de Valencia de 2024 han sido muchos los edificios en estado de Ruina Inminente. Es decir, cuando el estado del edificio ponga en peligro la estabilidad y seguridad de éste, pudiendo ordenar el desalojo o la adopción de medidas urgentes y necesarias para prevenir o evitar daños en los bienes públicos o a las personas. Excepcionalmente, cabrá ordenar la demolición cuando ésta fuera imprescindible para impedir mayores perjuicios.

La adopción de las medidas cautelares dispuestas por el ayuntamiento para evitar la ruina inminente no presupone la declaración de la situación legal de ruina, pero determinan el inicio del procedimiento para su declaración, y conllevará la incoación automática de un procedimiento contradictorio de incumplimiento del deber de conservación de la edificación.

5.3. LAS GUÍAS ORIENTATIVAS PARA LA REDUCCIÓN DE VULNERABILIDAD ANTE LAS INUNDACIONES

5.3.1. GUÍAS Y RECOMENDACIONES

Conforme a lo dispuesto en la Directiva 2007/60/CE, al Texto Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) y a su reglamentación de desarrollo, los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI) aprobados por las cuencas hidrográficas integran, dentro del bloque de medidas preventivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el mandato de formular guías técnicas de carácter vinculante o interpretativo destinadas a disminuir la vulnerabilidad de los bienes y actividades ubicados en zonas inundables. Tales guías, con rango de instrucción administrativa, persiguen la adaptación de los distintos sectores económicos al riesgo de inundación, el fomento de la cultura preventiva entre la población y la mejora de las estrategias individuales de autoprotección.

En ejecución de dicho mandato, la Dirección General del Agua, en cooperación con el Consorcio de Compensación de Seguros y al amparo del artículo 101 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, dictó la *«Guía para la reducción de la vulnerabilidad de edificios frente a inundaciones»* (MITECO, 2017). Este documento, de carácter orientador pero llamado a integrarse en la práctica administrativa, establece pautas técnicas y soluciones constructivas destinadas a propietarios, usuarios y responsables de edificaciones, con el fin de minimizar los daños derivados de avenidas a través de medidas estructurales y no estructurales inspiradas en referentes internacionales.

Asimismo, y para atender la diversidad tipológica de instalaciones, servicios y bienes expuestos, la misma Autoridad de Cuenca ha emitido una serie de cuatro guías adicionales —cada una referida a un sector económico concreto— cuya finalidad es precisar los criterios de adaptación al riesgo de inundación. A efectos de divulgación y cumplimiento efectivo del principio de información a la ciudadanía recogido en el artículo 13 de la Ley 11/2018, de transparencia y buen gobierno, se editaron folletos divulgativos y materiales audiovisuales accesibles en el portal institucional del MITECO, con los que se facilita la comprensión y aplicación práctica de las citadas directrices.

Estas guías son:

- **GUÍA PARA LA REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD DE LOS EDIFICIOS FRENTE A LAS INUNDACIONES.** Editada por el Consorcio de Compensación de Seguros. Se integra en el Convenio firmado, por el Consorcio de Compensación de Seguros, entidad pública empresarial del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y la Dirección General del Agua del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, para el desarrollo de varias medidas



ARANZADI
DERECHO
ADMINISTRATIVO

Este manual propone un urbanismo que no solo repara daños, sino que reduce vulnerabilidades futuras. Partiendo de la DANA 2024 en la Comunitat Valenciana, ofrece un diagnóstico territorial operable y replicable. Revisa precedentes —Plan Sur de 1957 y Pantanada de Tous— para extraer lecciones útiles hoy. Define principios rectores: prevención, resiliencia, equidad, seguridad jurídica y coordinación multinivel. Introduce instrumentos específicos: PEUR, modificaciones pormenorizadas y Proyectos de Reconstrucción Local. Muestra cómo programar gestión y expropiación en emergencia sin perder garantías. Aterrizza soluciones de diseño: SUDS, infraestructura azul, accesos seguros, sótanos y evacuación regulados. Incluye vivienda modular e industrialización como palanca de agilidad en la reposición residencial. Propone una gobernanza de reconstrucción con empresa pública interadministrativa y tramitación simultánea. Culmina con reformas normativas para un urbanismo de reconstrucción estable y evaluable. Una hoja de ruta práctica para transformar la emergencia en ciudades más seguras, justas y sostenibles.

ISBN: 978-84-1085-483-5



9 788410 854635



ER-0280/2005



GA-0005/01/00