

Reconstrucción y Resiliencia tras la Dana de octubre de 2024 en Valencia

María Teresa Verdú Martínez

Directora General de Agenda Urbana y Arquitectura
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Resumen: La Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) de octubre de 2024 constituyó uno de los episodios climáticos extremos más devastadores de las últimas décadas en España, afectando gravemente a la Comunidad Valenciana y otras regiones del arco mediterráneo. Este artículo analiza la respuesta articulada del Gobierno de España desde una perspectiva integrada, que abarca la gestión de la emergencia, la reconstrucción y la transformación territorial sostenible. Se detalla el conjunto de medidas adoptadas —normativas, urbanísticas, hidráulicas y sociales— con especial atención al Real Decreto-ley 6/2024 y a las Agendas de Reconstrucción, enmarcadas metodológicamente en la Agenda Urbana Española. La estrategia impulsada desde el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana pretende encontrar en la planificación estratégica urbana y territorial una forma de articular el futuro de los municipios afectados de manera ordenada y reflexionada evitando actuaciones improvisadas que puedan reproducir situaciones de vulnerabilidad como la acontecida o, al menos, ayudando a mitigar sus efectos. Además, esta propuesta está directamente relacionada con la necesidad de revisar el planeamiento urbanístico con criterios de resiliencia climática, fomentar modelos urbanos compactos y sostenibles, reforzar la planificación hidrológica preventiva y consolidar mecanismos de gobernanza multinivel, entre otros. El artículo concluye de una manera posibilista, identificando la catástrofe acaecida como un hito catalizador para acelerar la transformación estructural del modelo territorial, subrayando que la recuperación efectiva debe orientarse no solo a reparar daños, sino a replantear territorios más seguros, sostenibles e inclusivos, en los que la arquitectura despliegue todo su potencial creativo e innovador, incorporando nuevas tecnologías para diseñar espacios capaces de responder a los desafíos medioambientales, sociales y económicos, en coherencia con el paradigma estratégico de la Agenda Urbana Española.

Palabras clave: Inundaciones, Gobierno de España, metodología de la agenda local urbana, resiliencia evolutiva, reconstruir mejor, actualización del planeamiento territorial y urbano.

Abstract: The October 2024 cut-off low was one of the most devastating extreme weather events in recent decades in Spain, severely affecting the Valencian Community and other regions of the Mediterranean. This article analyzes the Spanish Government's coordinated response from an integrated perspective, encompassing emergency management, reconstruction, and sustainable territorial transformation. It details the set of measures adopted—regulatory, urban planning, water, and social—with special attention to Royal Decree-Law 6/2024 and the Reconstruction Agendas, methodologically framed within the Spanish Urban Agenda. The strategy promoted by the Ministry of Housing and Urban Agenda aims to find, through strategic urban and spatial planning, a way to articulate the future of the affected municipalities in an orderly and thoughtful manner, avoiding improvised actions that could reproduce vulnerable situations like the one that occurred or, at least, helping to mitigate their effects. Furthermore, this proposal is directly related to the need to review spatial and urban planning with climate resilience criteria, promote compact and sustainable urban models, strengthen preventive hydrological planning, and consolidate multi-level governance mechanisms, among others. This paper concludes in a possibilist manner, identifying

the catastrophe as a catalytic milestone for accelerating the structural transformation of the territorial model, emphasizing that effective recovery must be oriented not only toward repairing damage, but also toward rethinking safer, more sustainable, and more inclusive territories, in which architecture deploys its full creative and innovative potential, incorporating new technologies to design spaces capable of responding to environmental, social, and economic challenges, in line with the strategic paradigm of the Spanish Urban Agenda.

Key words: Floods, Spanish Government, urban local agenda methodology, evolutionary resilience, build back better, spatial and urban planning update.

1. Introducción

Como recoge la Agenda Urbana Española (AUE), España es un país particularmente vulnerable al cambio climático. La proyección del aumento de temperaturas, la reducción de precipitaciones o la intensificación de fenómenos extremos como sequías e inundaciones ya no son una posibilidad futura, sino una realidad. Uno de los eventos más devastadores de los últimos años fue la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) del 29 de octubre de 2024, que azotó con especial dureza a la provincia de Valencia, y también afectó a municipios de Castilla-La Mancha, Andalucía, Cataluña, Illes Balears y Aragón.

La intensidad de las precipitaciones, que en algunos puntos superó los 600 litros por m² en pocas horas, provocó inundaciones catastróficas que causaron enormes daños materiales y, lo más trágico, la pérdida irreparable de vidas humanas.

Una tragedia que ha conmovido a todo el país, y que ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar una nueva forma de mirar al territorio. Una visión que, una vez más, y como también propugna la Agenda Urbana Española, debe trascender el estricto sistema competencial para, por un lado, fomentar la generación de herramientas de gobernanza que permitan dar una respuesta rápida ante las adversidades, y, por otro, articular el territorio como un todo continuo que no conoce de límites administrativos ni de fronteras territoriales.

Con este objetivo, y desde todos los ámbitos y niveles de la Administración, se han puesto en marcha un gran número de iniciativas que han pretendido dar una respuesta lo más inmediata posible a la recuperación y reconstrucción de las zonas afectadas.

La respuesta más inmediata, vinculada a la emergencia, intentó resolver los aspectos sanitarios, de seguridad y las necesidades básicas vinculadas a la alimentación y la urgencia habitacional. Poco tiempo después, cuando las circunstancias lo permitieron, llegó el momento de la reconstrucción de las principales infraestructuras y de garantizar el acceso a los servicios básicos y es ahora, más de nueve meses después cuando empieza a hablarse de recuperación.

Esta recuperación, que no es otra cosa que una reconstrucción vista a medio y largo plazo requiere de inversiones, pero también, y sobre todo, de una planificación que permita encontrar en la crisis una oportunidad de futuro. Es un manifiesto unánime planteado tanto desde la Administración como desde el ámbito de los profesionales ajenos a ella, la necesidad de hacer las cosas de otra manera, con otros criterios que van más allá de la reconstrucción de la pre-existencia en los mismos términos.

Por el contrario, la reconstrucción debe realizarse sobre sólidas estructuras que tengan en cuenta aspectos que claramente han tenido un papel determinante en las graves consecuencias de esta DANA y que pueden ser fundamentales para evitar víctimas, disminuir daños materiales y futuros catástrofes naturales que, lamentablemente, llegarán.

Para conseguirlo, la propia lógica urbana llamada a continuar en el tiempo requiere reflexión. Es en este punto donde medidas como las adoptadas por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana adquieren pleno sentido.

2. Actuaciones inmediatas: respuesta de emergencia y primeros apoyos

La situación ocasionada por la DANA ha requerido una respuesta sin precedentes por parte de todos los niveles de Administración. A la movilización urgente de medios humanos y materiales, a la atención de las víctimas y a la reparación de infraestructuras críticas, se han unido también las actuaciones de realojos provisionales y atención habitacional con participación de SEPES, SAREB y las Comunidades Autónomas.

Todo ello se ha enmarcado en la Declaración de zona catastrófica y el marco normativo de urgencia aprobado por el Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, que declaró “zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil” a las áreas impactadas por la DANA. Esta norma articula una respuesta legal y económica integral que incluye, además de ayudas extraordinarias para daños personales, viviendas, establecimientos industriales y gastos de emergencia de los Ayuntamientos, beneficios fiscales y medidas de protección social.

Asimismo, el Consejo de Ministros adoptó un enfoque de cooperación interadministrativa, implicando a ministerios como Transición Ecológica y Reto Demográfico, Vivienda y Agenda Urbana, Interior, Hacienda, Defensa, Agricultura, Trabajo y Justicia y promoviendo la implicación de todos los niveles de gobierno. También cabe destacar la creación del Comisionado Especial para la Reconstrucción de la DANA, figura designada por el Consejo de Ministros con el objetivo de coordinar, supervisar e impulsar las acciones de recuperación y planificación estratégica en los territorios afectados.

Por su parte, el Ministerio de Política Territorial ha articulado líneas de ayuda específicas, enmarcadas en el Fondo de Financiación de Entidades Locales, para sufragar gastos extraordinarios derivados de la emergencia, restaurar servicios públicos básicos y garantizar el funcionamiento de infraestructuras esenciales, entre otros. Además, se han activado mecanismos de asistencia técnica para facilitar la tramitación de subvenciones, el diseño de planes de actuación y la integración de medidas estructurales en los presupuestos municipales.

3. Re-construir y Recuperar desde la planificación.

Más allá de la respuesta inmediata y del enfoque hacia la necesaria reconstrucción, la tragedia de la DANA ha reabierto el debate sobre la ordenación del territorio; la necesidad de anticiparse a los efectos del cambio climático a través de la planificación para la resiliencia; la necesidad de adaptar el modelo urbanístico a las nuevas realidades de prevención, mitigación y adaptación que requieren los retos globales del s. XXI; y la visión supramunicipal que requiere la ordenación del territorio.

Es patente la necesidad de avanzar hacia una transformación estructural del modelo territorial y para ello es imprescindible la planificación a corto, medio y largo plazo, con una visión local, pero también territorial. Se trata de diseñar ciudades, infraestructuras -territoriales y urbanas- y edificios que evolucionen con el tiempo y que sean capaces de adaptarse y responder a la incertidumbre de un futuro desconocido. Este es precisamente el enfoque con el que trabaja la AUE que, en su consideración de Política Nacional Urbana, constituye la hoja de ruta estratégica para avanzar hacia un desarrollo urbano real, más sostenible, resiliente e inclusivo.

La Agenda Urbana propone una metodología flexible y transversal que, puesta a disposición de las Entidades Locales, les ofrece un lenguaje común para afrontar los desafíos, locales y globales, desde la visión del territorio. Para conseguirlo la AUE parte de un Decálogo de Objetivos Estratégicos, alineados con los propuestos por los Acuerdos internacionales pero adaptados al contexto español, entre los que destacan el propio diseño urbano (OE 2); la mejora de la resiliencia y la adaptación al cambio climático (OE3); la gestión sostenible de los recursos y la economía circular (OE4); o la propia planificación territorial y urbana sostenible (OE10).

Sobre esta base, la Agenda Urbana busca cambiar la forma de trabajar y de abordar las políticas urbanas de una manera más transversal con un enfoque integrado y que va desde lo local a lo global. Su implementación está resultando una oportunidad para que pueblos y ciudades aborden la necesaria transición verde, digital y cohesionada socialmente, desde una diversidad de ámbitos y sin perder de vista el carácter holístico e integrador.

Este enfoque y su potencial en el territorio hizo que la Agenda Urbana se planteara como una oportunidad para que todos los municipios afectados por la Dana, pudieran afrontar la “reconstrucción”, como una oportunidad para repensar el modelo territorial y urbano.

Así, el Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la DANA en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024, incluyó entre sus medidas -junto con la concertación administrativa (artículo 39 del RDL) que busca agilizar la revisión y actualización de los instrumentos de planeamiento tradicionales- una línea de ayudas para la elaboración de planificación estratégica, en un primer momento, centrada en la reconstrucción. A continuación, se refieren ambas propuestas:

- **Medidas de concertación**

El artículo 39 del citado RDL prevé la creación de mecanismos de concertación que posibiliten la obtención de suelos finalistas susceptibles de ser utilizados para la construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública en las zonas afectadas por la DANA.

A tales efectos, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana plantea la creación de una Comisión de coordinación intersectorial que contribuya a facilitar y agilizar las gestiones relativas a la emisión de los informes sectoriales estatales que se precisen en los procedimientos de aprobación o revisión, en su caso, de los instrumentos de planificación territorial y urbanística, o de los proyectos de interés regional (planes especiales) que se pongan en marcha por parte de la Generalitat Valenciana y que, entre otros posibles, tengan entre sus objetivos la obtención de los suelos necesarios para dar respuesta a la necesaria construcción de un parque público de vivienda en las zonas afectadas por

la DANA. El objetivo no es otro que coordinar e integrar los intereses de los organismos sectoriales de la Administración General del Estado en relación con la planificación territorial y urbanística en aras de agilizar y simplificar los trámites procedimentales requeridos para dar una respuesta a la necesidad de vivienda y a la adaptación de dichos instrumentos a la normativa sectorial vigente, en todos los ámbitos, pero principalmente en materia de aguas y riesgos de inundación.

- **Medidas de ayudas para la Planificación**

Por su parte, el artículo 40 del RDL prevé, también por iniciativa del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, una dotación de ayudas directas por importe de diez millones de euros, con el objetivo de impulsar la elaboración de Agendas Urbanas que, en una primera fase más inmediata, se constituirán como “Agendas de reconstrucción”. En concreto la ayuda está destinada a “elaborar, actualizar o ampliar los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana que, de conformidad con la metodología de la AUE, permitan identificar proyectos y actuaciones concretas susceptibles de ser abordadas con carácter prioritario. Entre dichas actuaciones podrá estar la actualización de los correspondientes instrumentos de planeamiento urbanístico.”

Estas ayudas se están distribuyendo de manera igualitaria entre todos los municipios afectados, sin concurrencia competitiva, a través de la firma de los correspondientes Convenios – en total 78 afectados- que instrumentan transferencias que ascienden a los 126.000 euros. El plazo de vigencia de estos Convenios será de 12 meses prorrogables por un año más. Entre los proyectos o actuaciones subvencionables se encuentran; además de la propia elaboración de las Agendas Urbanas que en una primera etapa serán Agendas de reconstrucción; los gastos relacionados con la actualización o revisión de los instrumentos de planeamiento urbanístico así como la identificación y elaboración de todos los proyectos, estudios e informes que permitan afrontar la reconstrucción con actuaciones maduras y pensadas para prevenir, mitigar o conseguir la adaptación a los efectos del cambio climático.

4. Las Agendas de Reconstrucción

Las Agendas de Reconstrucción constituyen, por tanto, verdaderos instrumentos operativos alineados con la metodología de la AUE y deben contar con un diagnóstico integrado y transversal; una identificación clara y ordenada de las prioridades (a corto, medio y largo plazo) en relación con los diferentes objetivos estratégicos adaptados al contexto local; y una propuesta de cronograma y presupuesto que, junto con un completo sistema de indicadores, permita realizar su seguimiento y evaluación.

Así, la reconstrucción post-DANA se convierte en una oportunidad para aplicar a estos municipios y a su territorio los principios de la Agenda Urbana, incorporando la participación ciudadana y la transversalidad de las políticas públicas en torno a la sostenibilidad.

Pero el enfoque no termina en la planificación porque en torno a ella y fruto de la colaboración entre Ministerios, el Ministerio de Hacienda está trabajando para que contar con estas Agendas permita a los municipios acceder a la financiación europea a través de una Convocatoria específica de ayudas de Fondos FEDER prevista para los municipios afectados por la DANA de conformidad con la Orden HAC/1498/2024, de 23 de diciembre. Esta convocatoria se trata, sin duda, de una vía irrenunciable para poner en marcha las actuaciones identificadas por los municipios en su respectivas Agendas

pero también una oportunidad para trabajar en la visión territorial que, de manera innovadora, se pretende afrontar a través de las Agendas de reconstrucción de las áreas funcionales elaboradas por las mancomunidades o planteadas con una visión supramunicipal.

En esta línea de colaboración y mejora de la gobernanza estas Agendas también son el marco de trabajo con el Ministerio de Ciencia e Innovación para garantizar que las actuaciones incluidas en las mismas, que tengan por objeto la reconstrucción, sean actuaciones innovadoras y no solo tengan en cuenta los objetivos pretendidos sino también la forma de llevarlos a cabo.

Es precisamente en relación con el contenido y con el tipo de actuaciones que deben recogerse en estos procesos en permanente cambio en el que las Agendas y sus respectivos Planes de Acción ofrecen un mayor potencial, principalmente en el caso de las Agendas de reconstrucción. Sin duda todas las actuaciones identificadas por los municipios y articuladas en torno a su diagnóstico son importantes pero, en este caso, deben ser prioritarias aquellas que permiten integrar los efectos del riesgo climático en la planificación urbana incorporando mapas de riesgos, protocolos de respuesta y herramientas de evaluación ambiental estratégicas, y aplicando el enfoque que articula el territorio en torno a las infraestructuras verdes y azules como herramientas de drenaje sostenible y gestión natural del agua; así como cualquier otra solución que, basada en la naturaleza y con carácter innovador, contribuya a mejorar la resiliencia territorial y urbana. En este sentido, la contribución de la Arquitectura como disciplina que tiende puentes entre las distintas ramas sectoriales con incidencia en el entorno urbano y territorial, resulta fundamental.

Además, todas estas medidas deben ir acompañadas, por supuesto, de un importante esfuerzo por garantizar la aplicación de una normativa que, en ocasiones, ya existe pero que no termina de tener una aplicación efectiva por diversas razones, entre las que se encuentra la propia dificultad para contar con planificación territorial o para actualizar los instrumentos de planeamiento urbanístico de los municipios afectados.

A todo ello hay que añadir una apuesta por la educación, sensibilización y participación ciudadana que permita reconstruir desde el conocimiento del territorio. En definitiva, la articulación de todos los esfuerzos en torno a la prevención de riesgos, la integración climática, la sostenibilidad y la concienciación ciudadana debe ser un objetivo común para todas las Administraciones y la planificación estratégica representa una oportunidad que no se puede dejar pasar.

5. Conclusión

De conformidad con todo lo expuesto y desde la conciencia de que las consecuencias de los riesgos naturales son en ocasiones impredecibles se puede concluir que:

La planificación, tanto estratégica como a través de los instrumentos de planeamiento, debe jugar un papel fundamental en el diseño de las políticas orientadas a prevenir y mitigar las consecuencias de los efectos de los riesgos naturales.

El urbanismo y la arquitectura se encuentran hoy ante el reto -y la responsabilidad- de desplegar todo su potencial creativo, técnico y transformador para dar respuesta a los desafíos del siglo XXI: desde la emergencia climática hasta la cohesión social y la transición hacia un modelo económico más justo y sostenible. Su capacidad para integrar saberes diversos, desde las ciencias exactas hasta las humanidades, y para conectar generaciones, convierte a la arquitectura en una herramienta clave para imaginar y construir entornos habitables que no solo respondan a las necesidades actuales, sino que sean capaces de adaptarse y evolucionar ante escenarios inciertos y cambiantes.

Contar con instrumentos de planeamiento territorial y urbano actualizados y adaptados a la normativa vigente en materia de riesgos debe ser una prioridad. Es preciso avanzar en el desarrollo de actuaciones de resiliencia frente al cambio climático y garantizar que, cuando existan riesgos, sean conocidos y de fácil acceso para todos los ciudadanos.

Entre las medidas que se puedan adoptar es imprescindible aprovechar el paisaje como oportunidad y valor de cada pueblo y ciudad, incorporar el término de “restauración ecológica” y transformar en el imaginario colectivo las zonas verdes en modelos autóctonos que permitan realizar una gestión eficiente de los recursos. Todo ello desde la visión territorial que la cultura territorial y un riesgo que no conoce de fronteras administrativas, reclama.

La respuesta por parte de las Administraciones para poder afrontar los efectos devastadores de la DANA de octubre de 2024, no tiene precedentes, pero el reto no termina ahí. La recuperación plena y sostenible de los territorios afectados requiere una nueva mirada: resiliente, integral y centrada en las personas. La experiencia de esta catástrofe marca un punto de inflexión para consolidar una verdadera cultura del riesgo, anticipar futuras amenazas climáticas y reconstruir, no solo infraestructuras, sino también confianza en la capacidad del territorio para resistir y prosperar.

En este sentido, la Agenda Urbana y su implementación en el territorio a través de las Agendas de reconstrucción, representa un instrumento clave para guiar la acción pública local hacia un futuro más seguro, justo y sostenible.



Autor fotografía: Miquel Francés Domènec.

