
Informe sobre Canvi Climàtic i Ordenació Territorial després de la Dana (bilingüe).

**Inclou el vot concurrent de les conselleres Sra. Pepa Frau, Sra. Dolors
Pedrós i Sra. Núria Vizcarro**

Autor: Css. Ciències
Aprovació: Ple, 21 juliol 2025

«No s'acurta la distància entre evidències científiques i polítiques públiques»
Joan Romero

«La pluja mana, no es pot fer la vida quotidiana amb avís roig»
Jorge Olcina

*«En nom del desenvolupament hem agafat la senda de l'ocupació exhaustiva del territori i la pèrdua de qualitat
ambiental i paisatgística»*
Maria Emilia Casar

1. JUSTIFICACIÓ

El dia 29 d'Octubre de 2024, més de 553 km² del territori valencià, corresponents a 75 municipis de diverses comarques amb una població de 845.000 persones, es van veure afectades per un devastador fenomen meteorològic, una DANA que va generar nivells de precipitacions descomunals que provocaren desbordaments de rius i barrancs (1.100 quilòmetres de cabals afectats) i unes terribles inundacions que van arrasar infraestructures, habitatges, negocis i vehicles. Amb el balanç encara més dramàtic de 228 persones mortes.

A més d'unes altres consideracions, la dramàtica barrancada del 29O suscita no pocs dubtes sobre si les estratègies d'ordenació del territori seguides fins ara poden respondre als reptes del canvi climàtic. En tant que òrgan consultiu, el Consell Valencià de Cultura té l'obligació de fer-se aquestes preguntes i tractar d'aportar respostes que siguen útils per a les institucions, tasca abordada amb el suport d'experts en la matèria, amb voluntat constructiva i visió de futur.

2. ANTECEDENTS LEGALS

En general, l'evolució de la legislació valenciana en matèria d'ordenació del territori ha estat inevitablement lligada al reconeixement de la importància de la dimensió mediambiental en la qualitat de vida. No obstant això, (sembla que) ha sigut complicat trobar una conciliació "pacífica" amb el desenvolupament econòmic, més encara quan aquest no ha tingut en consideració el caràcter no renovable del territori i la seua escassetat. De fet, la Comunitat

Valenciana té vora 400 milions de m² de sòl urbanitzable i 50 milions de sòl urbà encara sense gestionar, gran part d'ells fruit de la bombolla immobiliària i manifestament insostenibles.

En eixe sentit, la Llei 6/1989, de 7 de juliol, de la Generalitat, d'Ordenació del Territori (LOT), marca els inicis d'un canvi que vincularia la planificació econòmica a la territorial.

Anys després, la Llei 6/1994, de 15 de novembre, de la Generalitat, Reguladora de l'Activitat Urbanística (LRAU) derogaria parcialment la LOT i introduiria diversos instruments d'ordenació. A l'empara d'aquesta llei va néixer el Pla d'Acció Territorial de caràcter sectorial del risc d'inundació de la Comunitat Valenciana (PATRICOVA), que en 2015 va patir una ampliació significativa. Al mateix temps, però, l'activitat urbanística requeia en la figura de l'agent urbanitzador qui desenvolupava el plantejament, la distribució de beneficis i càrregues de cessió del sòl aprofitable.

La Llei 4/2004, de 30 de juny, d'ordenació del territori i protecció del paisatge (LOTPP) va modificar l'anterior per a recollir les determinacions de l'Estratègia Territorial Europea i del Conveni Europeu del Paisatge, amb una visió més integradora de les polítiques sectorials que afecten el territori.

Per la seua part, la Llei 16/2005, de 30 de desembre, Urbanística valenciana (LUV), va derogar definitivament la LRAU.

La Llei 5/2014, de 25 de juliol, d'Ordenació del territori, Urbanisme i Paisatge aprofundeix en aquests aspectes sense amagar el seu esperit flexibilitzador i d'adaptació a allò que anomenen en el mateix text "realitat econòmica". L'aprovació de la Llei 1/2019, de 5 de febrer, de modificació d'aquesta, va posar el focus en la funció pública de l'urbanisme i en una ordenació del territori sostenible, adaptada als riscos i a la racionalització dels creixements.

A això últim va contribuir clarament el fet que l'Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), aprovada en 2011, adquirira caràcter vinculant en 2016. Aquest document marc de la planificació territorial té entre les prioritats dels seus objectius, principis directors i criteris el tractament dels riscos naturals i induïts i afavorir un model territorial que siga al mateix temps sostenible i resiliència des dels punts de vista ambiental, social i econòmic.

3. ANTECEDENTS AL CONSELL VALENCIÀ DE CULTURA

El Consell Valencià de Cultura, màxim òrgan consultor en matèria de cultura de la Generalitat Valenciana ha mostrat sempre la seua preocupació davant les situacions vinculades al canvi climàtic que el nostre territori ha patit, la més greu de totes, la dana del passat 29 d'octubre. Quasi un mes després, el Ple del Consell Valencià de Cultura aprovà per unanimitat la "Declaració del Consell Valencià de Cultura sobre la dana del 29 d'octubre"¹ mitjançant el qual

¹ [771-Declaracio-del-Consell-Valencia-de-Cultura-sobre-la-DANA-del-29-doctubre-de-2024.pdf](#)

ens lamentàvem no solament per les pèrdues materials, sino per la pèrdua irreparable de vides humanes. A més el passat 23 de juny, el Ple del Consell Valencià de Cultura tornava a aprovar per unanimitat un informe sobre les cases privades protegides en les poblacions afectades per la dana del passat 29 d'octubre² en el qual es recomanava que les institucions assessoraren i donaren suport a les persones propietàries perquè pogueren rebre les ajudes necessàries per fer front a la restauració de les seues cases protegides. D'altra banda, el 22 de juny del 2020 fou aprovat pel Ple del Consell Valencià de Cultura l'Informe "La cultura com a element de progrés en el Baix Segura" el qual fou realitzat després de les greus conseqüències que van deixar els fenòmens meteorològics que assolaren la comarca del Baix Segura amb la finalitat d'aportar propostes de recuperació per al territori i per a la seua economia³.

4. MEDITERRANI, CANVI CLIMÀTIC I PLANIFICACIÓ

El catedràtic de la Universitat d'Alacant Jorge Olcina va posar sobre la taula el concepte de «mediterraneïtzació del calfament climàtic terrestre» que posa de manifest que el Mediterrani s'ha convertit en una regió d'especial risc i vulnerabilitat davant els fenòmens associats a la transformació del clima. Les evidències d'aquesta vulnerabilitat van quedant dolorosament paleses però no han caminat en paral·lel amb la prudència pel que fa a l'ocupació del territori. «La roda de la transformació territorial no para i això es pot interpretar com una prova de dinamisme. Però es necessita que aquesta transformació siga assossegada», sostenia l'expert.

El context del segle XXI, amb les seues disputes i desigualtats, tampoc no ajuda. El canvi climàtic, allò estructural, està supeditada a qüestions conjunturals, com la complexitat geoestratègica, les disputes pels recursos naturals i "un sistema capitalista qüestionat però per al qual no s'ha trobat alternativa" tal i com indicà Jorge Olcina. Amb tot i amb això, el litoral mediterrani és **una zona de perillositat creixent**, amb una estreta relació entre la transformació del clima i els esdeveniments extrems. La raó és una freqüència més gran dels processos de reajust energètic pel calfament constant de les aigües del Mediterrani que tenen efecte sobre les temperatures i sobre unes precipitacions alimentades per la mobilització més gran d'energia.

Aquests esdeveniments extrems haurien de dur a canvis en els processos de planificació, segons plantejava Olcina:

- a) **Planificació territorial.** Incorporació del canvi climàtic i els seus extrems a l'ordenació del territori. La sostenibilitat com a principi rector de la planificació territorial.
- b) **Planificació del domini públic.** Desocupació d'edificacions en domini públic hidràulic i marítim-terrestre amb alt risc. Planificació dels recursos de l'aigua des de la demanda, no des de l'oferta continuada.

² [775-Informe-sobre-les-cases-privades-protectes-en-les-poblacions-afectades-per-la-DANA-del-passat-29-doctubre-del-2024-3.pdf](#)

³ [656-1.pdf](#)

c) Planificació econòmica. Adaptació a les noves realitats climàtiques pel que fa a calendaris i produccions.

d) Planificació d'emergències. Adaptació dels protocols pel que fa a calendaris, freqüències i nous riscos.

Jorge Olcina defensa la necessitat dels canvis perquè, sense recórrer a argumentacions extremistes, «hi ha evidències contrastades, amb dades del canvi climàtic», diu en referència al que s'ha pogut apreciar en l'alteració del balanç energètic planetari, el calfament atmosfèric i oceànic, la modificació de la circulació atmosfèrica en les latituds equatorials. En la mesura que pugen les emissions de Co2 a l'atmosfera, augmenta l'escalfament de l'aire. Amb el resultat de sequeres més freqüents i intenses i esdeveniments atmosfèrics extrems i reiteratius, els causants de les inundacions.

A Espanya, un estat amb 1.350 àrees de risc potencial d'inundació, hi ha dos tipus d'inundacions. D'una banda, la **inundació «massiva»**, amb pluges constants, augment progressiu dels cabals i crescudes controlables. Es pot avisar a la població amb sis hores d'antelació. Al costat, les **inundacions «llàmpec»**: pluges torrencials, amb increment sobtat de cabals i crescudes ràpides i poc previsible. En aquesta variant, quasi no hi ha temps d'avisar la població, hi ha un marge d'entre 1 i 2 hores.

El cas de la dana del 290 va ser molt significatiu. Quan la pantanada de Tous del 1982 va ploure més quantitat d'aigua, però en el 2024 les precipitacions foren torrencials, «monzòniques». El cabal del Xúquer resultant va ser controlable però els barrancs de les zones afectades es desbordaren. En el cas del Barranc del Poyo, la situació es va agreujar per l'existència de barrancs tributaris, normalment secs, que van aportar aigua al barranc principal. **El resultat va ser un cabal en el Poyo de 4.000 m3 per segon**, més que la inundació de València per part del riu Túria, el 1957. I quasi nou vegades més que el cabal de l'Ebre al seu pas per Saragossa, al voltant de 400m3 per segon.

Aquestes inundacions llàmpec «són privatives del Mediterrani, tot just un territori molt ocupat que ha experimentat un augment de població pròpia i també de persones que venen a treballar o jubilar-se», un factor que augmenta la vulnerabilitat del territori i que porta a plantejar-se si les alertes no haurien d'enviar-se també en anglès.

Al capdavant, una situació que planteja una **gestió integral dels riscos** davant una **creixent vulnerabilitat** que té diversos vessants:

a) Social i poblacional. Hi ha una acumulació del total de la població en la franja costanera, el 39,5% del total espanyol. Amb un percentatge elevat de població estrangera de residents o immigrants laborals: en el Mediterrani habita el 40% del total de la població vinguda de fora. Un grau alt de vulnerabilitat.

b) **Econòmica**. Activitats econòmiques d'alt valor exposades al canvi climàtic i als fenòmens extrems com l'agricultura o el turisme. El PIB del litoral mediterrani suposa el 36% del total de l'Estat, però els plans sectorials d'adaptació al canvi climàtic són inexistents.

c) **Cultural i patrimonial**. Pèrdua del coneixement tradicional de la perillositat del clima per part de les noves generacions. Edificacions i paisatges en zones de risc.

d) **Educativa**. Absència de temes o mòduls específics sobre aquesta qüestió o abús del missatge extremista. Pràctiques puntuals i insuficients amb bombers o protecció civil.

e) **Institucional**. Planificació no adaptada als principis de reducció del risc i adaptació al canvi climàtic. Plans urbans anteriors a l'any 2000 (*veure punt 6 de l'informe dedicat a la legislació*). Absència de cartografia real de risc en la planificació urbanística. Interpretació errònia dels mapes de riscos naturals.

f) **Comunicativa**. Pocs exemples de bona comunicació del risc i el canvi climàtic.

Davant de tot això, Jorge Olcina feia **5 propostes clau d'una gestió integral**:

1) **Revisar la cartografia oficial de perillositat** de les avingudes i delimitar oficialment zones per a la protecció activa del territori front a inundacions, minorant la perillositat des de les zones causants.

2) **No reconstruir ni tornar a habitar zones** que hagen estat **greument afectades** per crescudes extraordinàries.

3) **Revisió de tot el planejament municipal** existent en els municipis del litoral mediterrani espanyol per adaptar-lo a la nova realitat climàtica.

4) **Creació d'una Plataforma Nacional per la reducció del risc** de desastres.

5) **Totes les institucions** amb competències en la gestió de riscos i emergències i en la indemnització dels danys **han de col·laborar** en l'objectiu comú d'una societat més resilient, sense externalitzar a unes altres els costos de la seua inacció o males pràctiques.

Olcina va ampliar aquestes recomanacions apostant per la penalització de l'exposició al risc traduïda en assegurances més cares en zones inundables. També va parlar d'una gestió de les emergències «que salvaguarde la vida humana». «**La pluja mana, no es pot fer la vida quotidiana amb avís roig**», va advertir, al temps que va recordar que en l'informe fet arribar al Senat es fa constància que «tan sols el 2% dels avisos són de color roig».

«Les alertes han de tenir una gestió tècnica, no política», va demanar, al temps que lamentava que «tot el que ha vingut ha estat una mica trist» va dir en referència a les lluites polítiques provocades per la dana i que justifiquen la inclusió del punt 5) de les conclusions referides adés.

5. DANA DE 2024: ALGUNES LLIÇONS PER EXTRAURE.

Joan Romero, catedràtic emèrit de Geografia Humana de la Universitat de València, va centrar la seua exposició en extraure lliçons de futur per a després del desastre. Abans, però, en la línia d'Olcina, va incidir en qüestions relacionades amb el canvi climàtic, com ara en el calfament més ràpid (un 20% més ràpid que la mitjana) de l'àrea mediterrània.

«La temperatura del mar està canviant molt ràpid, però també l'atmosfèrica», va dir abans de recordar que s'ha passat de 15-20 nits tropicals cada estiu a més de 60. Així, si dècades abans del segle XXI es produïa un augment de temperatura de 0,1º per dècada, des del 2000 aquest increment és de 0,3º en el mateix període. I la projecció és que les temperatures continuaran augmentant.

Alhora, Romero va alertar de **canvis en el patró de precipitacions**, que augmenten en el litoral i baixen en les capçaleres, i d'un grau més de variabilitat anual alternant anys molt humits i molt secs. Onades de calor i sequeres, més evaporació, més incendis forestals.

Sobre els escenaris de futur, l'expert va argumentar «que no hi ha res escrit, però estem acumulant milions de dades i la previsió fins l'any 2050 és que continuarà l'augment de temperatures». I en la línia d'Olcina, va alertar que això es traduiria en esdeveniments climàtics extrems, amb episodis com la passada dana, amb un impacte sobre el valor dels terrenys de conreu, sobre les infraestructures i sobre les persones. **«Els efectes econòmics més adversos es donaran en l'Arc Mediterrani de la Península Ibèrica»**, va assegurar, abans de recordar que el cost del desastre d'octubre era d'uns 17.000 milions d'euros, «més de la meitat del pressupost de la Generalitat».

Així les coses, l'expert va desgranar algunes lliçons a propòsit de la dana:

- 1) **L'ocupació desordenada i imprudent** del territori té costos molt elevats.
- 2) **El traçat d'infraestructures** com vies, autovies i ponts no té en compte la variant ambiental.
- 3) **Falta d'inversions hidràuliques** a partir de la crisi de 2008. Actuacions preventives l'absència de les quals s'ha notat molt.
- 4) **Falta d'actualització dels plans urbanístics municipals**. Falta per part dels ajuntaments de mitjans humans i econòmics.

5) Falta de protocols com els existents al Japó per la qüestió dels terratrèmols o als Estats Units davant el perill de tornados.

6) Altíssim grau de descoordinació entre les institucions de l'Estat, entenent l'Estat com el conjunt dels nivells administratius, govern central, govern autonòmic i ajuntaments. «Una descoordinació que arriba fins a hui, passats uns mesos del desastre. I això és molt greu», va concloure.

7) Absència de cultura de l'acord. «L'Estat autonòmic, en conjunt, va estar posat a prova [durant la dana] i no va estar a l'altura. Tenim un model que s'assembla molt a l'alemany però sense cultura de l'acord. La polarització extrema enrareix la dinàmica institucional a Espanya, la qual cosa dificulta qualsevol tipus d'iniciativa pública».

En aquesta línia, Romero va advertir que **el cicle polític de fins a 48 mesos «s'imposa als cicles econòmics i ambientals**. I cada inversió que no fem ara costarà molt de reparar en el futur», va assenyalar. I va remetre sobre el que s'hauria de fer des dels poders polítics a les reflexions contingudes en un document⁴ de recomanacions científiques elaborat per la Universitat de València.

En tot cas, va advertir que «no s'acurta la distància entre evidències científiques i polítiques públiques», un problema quan «tenim al davant dos desafiaments existencials com a espècie, el canvi climàtic i la intel·ligència artificial generativa».

Romero va advertir que en contextos molt complicats hi ha una mena de patró: a) alerta sobre un problema important, b) el problema es trasllada a l'agenda comunicativa, c) la societat detecta que, veritablement, estem davant d'un problema i, finalment d) s'actua sobre el problema amb polítiques públiques. Segons l'expert, a Espanya ens trobaríem en la tercera fase pel que fa al canvi climàtic, però **encara no hi ha una majoria social**. «El canvi climàtic ens divideix en les urnes», conclou,

La raó és que vivim en un context productiu en el qual els baròmetres d'opinió poden recollir certa preocupació, però davant el dilema de pagar més per pujar en avió, segons l'exemple escollit, apareixen les reticències. La paradoxa és que les zones més vulnerables, l'est d'Europa i la mediterrània, «serà on hi més reticències». Com a exemple, els agricultors fent que es guardara en un calaix l'Agenda Verda de la Unió Europea.

⁴ *Evidencias científicas sobre cambio climático y territorio en el Mediterráneo Ibérico. Efectos, estrategias y políticas públicas. Principales recomendaciones.* Joan Romero i Ana Maria Camarasa directors. Universitat de València, 2025.

Davant d'això, cal reforçar l'educació des de l'àmbit educatiu i els mitjans de comunicació, cal fer acompanyament als sectors productius i cal millor la salut de les persones. També va apostar per **evitar llançar missatges apocalíptics que facen que la gent es retraga**, «cal entendre les raons per les quals hi ha resistències», al temps que va recordar que en els baròmetres europeus els joves d'entre 16 i 25 anys «estan anant majoritàriament a les posicions negacionistes de l'extrema dreta. **I ens podem trobar amb què els pocs avanços realitzats no estiguen assegurats**»

Altrament s'ha de tenir en compte que les polítiques contra el canvi climàtic no poden fer-se de manera aïllada, però Romero va apuntar una sèrie de coses que es poden fer a escala local i metropolitana:

- a) Millorar els plans locals amb el suport de les universitats. «Tenim dues de les millors universitats del món, això cal aprofitar-ho», va dir en referència a la Universitat de València i la Universitat Politècnica de València.
- b) Perfeccionar els plans d'emergència.
- c) Millorar dels protocols.
- d) Identificar el sòl urbà amb risc.
- e) Reubicar infraestructures bàsiques.
- f) Potenciar l'autoorganització ciutadana, posant com a exemple els comitès locals apareguts després de la dana i que han funcionat.
- g) Treballar a Escala Metropolitana.

A aquest darrer punt l'expert li atorga molta importància. A tot el món hi ha entitats metropolitanes constituïdes però en el cas valencià el Consell Metropolità de l'Horta deixà de funcionar l'any 1999. Això va tindre conseqüències molt negatives durant la gestió de la Dana, com ara la dificultat per col·laborar en les tasques de rescat, neteja etcètera per part dels cossos de policia, bombers o protecció civil, lligats de mans i peus per una legislació que dificulta actuar en municipis que no són propis. Una entitat metropolitana haguera estat una ferramenta molt útil per poder actuar en l'Horta Sud durant la catàstrofe.

«Som una gran anomalia europea, l'escala metropolitana no està en els dissenys de reconstrucció ni a escala estatal ni autonòmica», va dir. Si bé es va mostrar optimista després que el Fòrum Econòmic i Social del Mediterrani incorporara la visió metropolitana i responsables polítics de diferents signe coincidiren en aquesta necessitat.

6. LEGISLACIÓ I ORDENACIÓ DEL TERRITORI.

La jurista, professora i directora del Departament d'Urbanisme de la Universitat Politècnica de València Maria Emilia Casar Furió va aportar una mica de llum al voltant del laberint legal que acompanya l'activitat urbanística. Amb una primera reflexió: les lleis de disciplina urbanística existeixen però no s'acompleixen.

Així les coses, la Comunitat Valenciana té un important desenvolupament normatiu a partir de la transferència de les competències. Fruit de processos territorials hi ha la LOT (1989), LOTPP (2004), ETCV (2011), LOTUP (2014), TRLOTUP (2021). Mentre que vinculades a processos urbanístics hi ha les dues darreres més la LRAU (1994) i LUV (2005). Fins a la Llei 2/2025 del 15 d'abril, de la Generalitat, de mesures urbanístiques urgents per a afavorir les tasques de reconstrucció després dels danys produïts per la Dana, «amb tot aquest procés legislatiu **el resultat global ha estat el foment, en nom del “desenvolupament”, d'una senda d'ocupació exhaustiva del territori**, així com una minva de la qualitat ambiental i paisatgística».

Casar Furió apunta que un dels problemes és que a cada canvi polític es genera una nova normativa, textos legals que matisen els anteriors per atendre problemes específics, com ara el 2019 amb el problema dels disseminats i la seua legalització. Mentrestant, el **Reglament de Domini Públic Hidràulic**, del 1986, ha patit diferents modificacions fins a 2023, en què **sols cal una declaració responsable per ocupar terreny en zona inundable**.

Aquest reglament i el PATRICOVA, el Pla d'Acció Territorial per prevenir el risc d'inundacions (2003), anterior a la Directa 2007/60 i revisat per darrera vegada el 2015, era el que hi havia sobre la taula abans de la dana. Els plans municipals han de respectar el PATRICOVA, **però ni ha moltes planificacions urbanístiques anteriors**, tal i com advertien també els professors Olcina i Romero.

«Quan més es regula és pitjor, cal fer complir la llei, la disciplina urbanística, amb procediments de sanció i inspecció. El resultat del que ha passat és que hi ha ocupació urbanística en barrancs», alerta l'experta. No és un problema baladí: les inundacions són el perill que més danys socials i econòmics produeix en el món. L'esmentada Directiva 2007/60 «va contribuir a elaborar cartografies de perillositat i riscos d'inundació i plans de gestió en els països de la Unió Europea».

A més, amb la revisió del PATRICOVA de 2015, s'adequava la cartografia de riscos, en funció de les noves metodologies i tecnologies que milloraven el coneixement del risc. I s'integrava el pla en el nou marc legislatiu posterior a la seua entrada en vigor. De fet, la nova legislació aprovada amb posterioritat a la dana, preveu que els plantejaments urbanístics se supediten al PATRICOVA, però els plans locals anteriors al 2003 no es regeixen per aquestes regles, mentre que els anteriors a 2015 no recullen les modificacions del PATRICOVA.

En l'Horta Sud, els ajuntaments amb planificacions anteriors a aquestes dates són Aldaia, Benetússer, Beniparrell (1990), Massanassa, Torrent (1991), Paiporta (1998), Picanya (1999), Albal (2002), Catarroja, Sedaví (2011) i Alaquàs (2015).

Per tant, l'ocupació massiva del territori en l'Horta Sud, en molts casos no ha tingut en compte els criteris de perill davant les inundacions. El problema, subratlla l'experta, no és tant de falta de normatives com de **fer complir les lleis i la disciplina urbanística**.

7. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS.

Independentment de la manera més o menys encertada amb la qual s'han transmés a la població els perills del canvi climàtic, les evidències sobre aquesta perillosa transformació del clima s'acumulen sobre la taula, estan en l'agenda mediàtica i política, però les accions no es corresponen amb la situació d'emergència. Ni pel que fa a la responsabilitat planetària en la reducció de les emissions que provoquen l'escalfament global ni en les mesures locals i regionals per fer front a les conseqüències del canvi climàtic en forma d'esdeveniments meteorològics extrems.

Un problema de dimensions descomunals tenint en compte que l'àrea mediterrània és una de les més afectades per aquests esdeveniments, com s'ha vist recentment amb la dana i les inundacions del 290. I tenint en compte també que, segons les previsions científiques, la temperatura no deixarà d'augmentar almenys fins l'any 2050, augmentant els perills exposats adés.

Pel que fa a la governança valenciana, l'experiència i el coneixement acumulat especialment en el cas de les inundacions no ha impedit una política d'ocupació desordenada del territori, incloent-hi zones amb evident risc d'inundació. Des de fa dècades s'han habilitat diferents ferramentes legals, com ara el PATRICOVA, però les planificacions urbanes són en molts casos anteriors a aquests instruments. El resultat és un urbanisme desordenat, també pel que fa a la construcció d'infraestructures, que fa algunes zones especialment vulnerables.

La reversió d'aquest urbanisme és extremadament complexa i es trobaria amb resistències polítiques i socials, moltes de les quals són lògiques i comprensibles, però la inacció també té un cost econòmic insostenible, com s'ha vist en el darrer episodi catastròfic que ha afectat a terres valencianes. A més, caldria caminar cap a un grau més elevat de disciplina urbanística que no té a veure amb l'absència de legislació, sinó amb el compliment de la mateixa. I pel que fa a la construcció pública, les noves infraestructures han de fer-se atenent a aquestes circumstàncies.

D'una altra banda, la catàstrofe del 290 ha deixat en evidència que l'actuació davant de les alertes hauria de ser una qüestió tècnica, no pot estar supeditada a les valoracions polítiques. Les alertes de nivell roig impliquen un risc altíssim que s'ha de manejar en conseqüència, amb criteris tècnics. Paràmetres que han d'anar acompanyats d'uns millors protocols i d'una col·laboració real i efectiva entre els diferents nivells de l'administració, en matèria de reconstrucció però també a l'hora de fer front als efectes dels desastres. Considerem que la cultura del pacte s'ha d'imposar en moments de crisi i emergència climàtica com els que vivim, per la qual cosa caldrà vore l'aplicació del nou cos legislatiu de la Llei 6/2024 de 5 de desembre de simplificació administrativa article 210 i de la Llei 3/2025 de 22 de maig d'ordenació i protecció de la costa valenciana i les seues aplicacions, de manera que no augmente la vulnerabilitat dels habitants del territori davant les conseqüències del canvi climàtic.

Així mateix, al nivell local de la zona afectada per la dana, la gestió de la catàstrofe posa de manifest la necessitat d'una entitat metropolitana per coordinar recursos entre València i la seua àrea, tan connectada i densament poblada.

En conseqüència, el Consell Valencià de Cultura planteja les següents RECOMANACIONS:

- 1) Reformular les polítiques urbanístiques i de construcció d'infraestructures tot i assumint els riscos reals i tangibles provocats pel canvi climàtic, no sols en zones inundables sinó també en àrees costaneres afectades pels temporals. Introduir la variant ambiental en la construcció de noves infraestructures. No s'ha de construir en zona inundable per no repetir els errors del passat, ja que els fenòmens són naturals però les conseqüències dels desastres no.
- 2) Evitar reconstruccions i construccions en domini públic hidràulic i marítim-terrestre amb alt risc, fer acompanyament econòmic des de les administracions a la ciutadania i empreses que hagen de reubicar els seus habitatges i negocis. Adaptar els plans locals, amb l'ajuda de l'administració autonòmica i el suport i assessorament de les universitats, a la legislació existent.
- 3) Paralitzar de forma cautelar els desenvolupaments urbanístics de dubtós encaix territorial per analitzar la seua viabilitat, la majoria dels quals es concentrarà en la zona de la costa i en zones inundables.
- 4) Fomentar la col·laboració entre administracions per recuperar el nivell d'inversió en infraestructures hidràuliques anterior a la crisi del 2008.
- 5) Caminar cap a una disciplina urbanística real amb mecanismes d'inspecció i sanció eficients que conduïsquen cap a un nou model d'ordenació del territori més segur, més resiliència, sostenible i adaptat als nous reptes del canvi climàtic i a un major ús del transport públic especialment en l'àrea metropolitana ja que la reconstrucció no es pot limitar únicament a la reposició del que s'ha perdut.
- 6) Habilitar protocols d'actuació que puguin ser aplicats amb criteris tècnics i de manera eficient, agafant com a model les alertes a Japó i a Mèxic pels terratrèmols o als Estats Units davant els tornados.
- 7) Millorar la coordinació entre administracions a través de la cultura del pacte i posant en el centre els interessos i necessitats de la ciutadania, a més de recuperar les estratègies de regeneració urbana en les que la ciutadania puga participar per tal que aquesta es puga conscienciar.

8) Foment des de les administracions, des dels nivells educatius i amb l'ajut dels mitjans de comunicació, d'una educació climàtica de la ciutadania, sense catastrofismes però sense obviar els riscos derivats de l'escalfament global.

9) És important crear corredors verds de canalització de l'aigua a més d'adequar les infraestructures hidràuliques a les noves necessitats. A més hi ha que recuperar els espais naturals que abans servien com a amortiguadors davant de les inundacions per tal d'évitar el decreixement de l'horta i l'augment de l'artificialització del sòl per la qual cosa s'ha de deixar un temps prudencial per vore si la modificació de la Llei 6/2018 de l'Horta València amb el Decret Llei 4/2025 de 4 de febrer resulta contraproductiu o no.

10) Invertir en la creació d'energies renovables, en el desenvolupament del transport sostenible i en programes de restauració ambiental sense dependre del creixement del PIB per tal de reduir el consum excessiu de recursos naturals.

Aquest informe serà enviat a la Vicepresidència Segona i Conselleria per a la Recuperació Econòmica i Social de la Comunitat Valenciana, a la Conselleria de Medi Ambient, Infraestructures i Territori, a l'Agència Valenciana de Protecció del Territori, a la Càtedra de Canvi Climàtic, Territori i Riscos Ambientals al Mediterrani de la Universitat de València, al Ministeri per a la Transició Ecològica i el Repte Demogràfic, al Ministeri de Transports i Mobilitat Urbana, a les persones expertes compareixents i a tots els ajuntaments de les poblacions de la Comunitat Valenciana.

INFORME SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DESPUÉS DE LA DANA

«No se acorta la distancia entre evidencias científicas y políticas públicas»
Joan Romero

«La lluvia manda, no se puede hacer la vida cotidiana con aviso rojo»
Jorge Olcina

«En nombre del desarrollo hemos cogido la senda de la ocupación exhaustiva del territorio y la pérdida de calidad ambiental y paisajística»
Maria Emilia Casar

1. JUSTIFICACIÓN

El día 29 de octubre de 2024, más de 553 km² del territorio valenciano, correspondientes a 75 municipios de varias comarcas con una población de 845.000 personas, se vieron afectadas por un devastador fenómeno meteorológico, una DANA que generó niveles de precipitaciones descomunales que provocaron desbordamientos de ríos y barrancos (1.100 kilómetros de caudales afectados) y unas terribles inundaciones que arrasaron infraestructuras, viviendas, negocios y vehículos. Con el balance todavía más dramático de 228 personas muertas.

Además de otras consideraciones, la dramática barrancada del 29O suscita no pocos dudas sobre si las estrategias de ordenación del territorio seguidas hasta ahora pueden responder a los retos del cambio climático. En cuanto que órgano consultivo, el Consell Valencià de Cultura tiene la obligación de hacerse estas preguntas y tratar de aportar respuestas que sean útiles para las instituciones, tarea abordada con el apoyo de expertos en la materia, con voluntad constructiva y visión de futuro.

2. ANTECEDENTES LEGALES

En general, la evolución de la legislación valenciana en materia de ordenación del territorio ha sido inevitablemente ligada al reconocimiento de la importancia de la dimensión medioambiental en la calidad de vida. Sin embargo, (parece que) ha sido complicado encontrar una conciliación “pacífica” con el desarrollo económico, más todavía cuando este no ha tenido en consideración el carácter no renovable del territorio y su escasez. De hecho, la Comunidad Valenciana tiene borde 400 millones de m² de suelo urbanizable y 50 millones de suelo urbano todavía sin gestionar, gran parte de ellos fruto de la burbuja inmobiliaria y manifiestamente insostenibles.

En ese sentido, la Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio (LOTE), marca los inicios de un cambio que vincularía la planificación económica a la territorial.

Años después, la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) derogarí parcialmente la LOTE e introduciría varios instrumentos de ordenación. Al amparo de esta ley nació el Plan de Acción Territorial de carácter sectorial del riesgo de inundación de la Comunidad Valenciana (PATRICOVA), que en 2015 sufrió una ampliación significativa. Al mismo tiempo, pero, la actividad urbanística recaía en la figura del agente urbanizador quien desarrollaba el planteamiento, la distribución de beneficios y cargas de cesión del suelo aprovechable.

La Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje (LOTTPP) modificó el anterior para recoger las determinaciones de la Estrategia Territorial Europea y del Convenio Europeo del Paisaje, con una visión más integradora de las políticas sectoriales que afectan el territorio.

Por su parte, la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística valenciana (LUV), derogó definitivamente la LRAU.

La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del territorio, Urbanismo y Paisaje profundiza en estos aspectos sin esconder su espíritu flexibilizador y de adaptación a aquello que denominan en el mismo texto "realidad económica". La aprobación de la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de esta, puso el foco en la función pública del urbanismo y en una ordenación del territorio sostenible, adaptada a los riesgos y a la racionalización de los crecimientos.

A esto último contribuyó claramente el hecho que la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV), aprobada en 2011, adquiriera carácter vinculante en 2016. Este documento marco de la planificación territorial tiene entre las prioridades de sus objetivos, principios directores y criterios el tratamiento de los riesgos naturales e inducidos y favorecer un modelo territorial que sea al mismo tiempo sostenible y resiliente desde los puntos de vista ambiental, social y económico.

3. ANTECEDENTES AL CONSELL VALENCIÀ DE CULTURA

El Consell Valencià de Cultura, máximo órgano consultor en materia de cultura de la Generalitat Valenciana ha mostrado siempre su preocupación ante las situaciones vinculadas al cambio climático que nuestro territorio ha sufrido, la más grave de todas, la dana del pasado 29 de octubre. Casi un mes después, el Pleno del Consell Valencià de Cultura aprobó por unanimidad la "Declaración del Consell Valencià de Cultura sobre la dana del 29 de octubre" mediante el cual nos lamentábamos no solo por las pérdidas materiales, sino por la pérdida irreparable de vidas humanas. Además, el pasado 23 de junio, el Pleno del Consell Valencià de Cultura volvía a aprobar por unanimidad un informe sobre las casas privadas protegidas en las poblaciones afectadas por la dana del pasado 29 de octubre en el cual se recomendaba que las

instituciones asesoraron y apoyaron a las personas propietarias porque pudieran recibir las ayudas necesarias para hacer frente a la restauración de sus casas protegidas. Por otro lado, el 22 de junio del 2020 fue aprobado por el Pleno del Consell Valencià de Cultura el Informe “La cultura como elemento de progreso en el Baix Segura” el cual fue realizado después de las graves consecuencias que dejaron los fenómenos meteorológicos que asolaron la comarca del Baix Segura con el fin de aportar propuestas de recuperación para el territorio y para su economía.

4. MEDITERRÁNEO, CAMBIO CLIMÁTICO Y PLANIFICACIÓN

El catedrático de la Universidad de Alicante Jorge Olcina puso sobre la mesa el concepto de «mediterrización del calentamiento climático terrestre» que posee de manifiesto que el Mediterráneo se ha convertido en una región de especial riesgo y vulnerabilidad ante los fenómenos asociados a la transformación del clima. Las evidencias de esta vulnerabilidad van quedando dolorosamente patentes, pero no han andado en paralelo con la prudencia en cuanto a la ocupación del territorio. «La rueda de la transformación territorial no para y esto se puede interpretar como una prueba de dinamismo. Pero se necesita que esta transformación sea sosegada», sostenía el experto.

El contexto del siglo XXI, con sus disputas y desigualdades, tampoco ayuda. El cambio climático, aquello estructural, está supeditada a cuestiones coyunturales, como la complejidad geoestratégica, las disputas por los recursos naturales y “un sistema capitalista cuestionado, pero para el cual no se ha encontrado alternativa” tal y como indicó Jorge Olcina. Con todo y con esto, el litoral mediterráneo es **una zona de peligrosidad creciente**, con una estrecha relación entre la transformación del clima y los acontecimientos extremos. La razón es una frecuencia más grande de los procesos de reajuste energético por el calentamiento constante de las aguas del Mediterráneo que tienen efecto sobre las temperaturas y sobre unas precipitaciones alimentadas por la movilización más grande de energía.

Estos acontecimientos extremos tendrían que llevar a cambios en los procesos de planificación, según planteaba Olcina:

- a) **Planificación territorial.** Incorporación del cambio climático y sus extremos a la ordenación del territorio. La sostenibilidad como principio rector de la planificación territorial.
- b) **Planificación del dominio público.** Desocupación de edificaciones en dominio público hidráulico y marítimo-terrestre con alto riesgo. Planificación de los recursos del agua desde la demanda, no desde la oferta continuada.
- c) **Planificación económica.** Adaptación a las nuevas realidades climáticas en cuanto a calendarios y producciones.

d) **Planificación de emergencias.** Adaptación de los protocolos en cuanto a calendarios, frecuencias y nuevos riesgos.

Jorge Olcina defiende la necesidad de los cambios porque, sin recurrir a argumentaciones extremistas, «hay evidencias contrastadas, con datos del cambio climático», dice en referencia al que se ha podido apreciar en la alteración del balance energético planetario, el calentamiento atmosférico y oceánico, la modificación de la circulación atmosférica en las latitudes ecuatoriales. En la medida que suben las emisiones de Co2 a la atmósfera, aumenta el calentamiento del aire. Con el resultado de sequías más frecuentes e intensas y acontecimientos atmosféricos extremos y reiterativos, los causantes de las inundaciones.

En España, un estado con 1.350 áreas de riesgo potencial de inundación, hay dos tipos de inundaciones. Por un lado, la **inundación «masiva»**, con lluvias constantes, aumento progresivo de los caudales y crecidas controlables. Se puede avisar en la población con seis horas de antelación. Al lado, las **inundaciones «relámpago»**: lluvias torrenciales, con incremento repentino de caudales y crecidas rápidas y poco previsibles. En esta variante, casi no hay tiempo de avisar la población, hay un margen de entre 1 y 2 horas.

El caso de la dana del 29O fue muy significativo. Cuando la pantanada de Tous del 1982 llovió más cantidad de agua, pero en el 2024 las precipitaciones fueron torrenciales, «monzóniques». El caudal del Júcar resultando fue controlable pero los barrancos de las zonas afectadas se desbordaron. En el caso del Barranco del Poyo, la situación se agravó por la existencia de barrancos tributarios, normalmente secos, que aportaron agua al barranco principal. **El resultado fue un caudal en el Poyo de 4.000 m³ por segundo**, más que la inundación de València por parte del río Turia, el 1957. Y casi nueve veces más que el caudal del Ebro a su paso por Zaragoza, alrededor de 400 m³ por segundo.

Estas inundaciones llàmpec «son privativas del Mediterráneo, apenas un territorio muy ocupado que ha experimentado un aumento de población propia y también de personas que vienen a trabajar o jubilarse», un factor que aumenta la vulnerabilidad del territorio y que lleva a plantearse si las alertas no tendrían que enviarse también en inglés.

Al final, una situación que plantea una **gestión integral de los riesgos ante una creciente vulnerabilidad** que tiene varias vertientes:

a) **Social y poblacional.** Hay una acumulación del total de la población en la franja costera, el 39,5% del total español. Con un porcentaje elevado de población extranjera de residentes o inmigrantes laborales: en el Mediterráneo habita el 40% del total de la población venida de fuera. Un grado alto de vulnerabilidad.

- b) **Económica.** Actividades económicas de alto valor expuestas al cambio climático y a los fenómenos extremos como la agricultura o el turismo. El PIB del litoral mediterráneo supone el 36% del total del Estado, pero los planes sectoriales de adaptación al cambio climático son inexistentes.
- c) **Cultural y patrimonial.** Pérdida del conocimiento tradicional de la peligrosidad del clima por parte de las nuevas generaciones. Edificaciones y paisajes en zonas de riesgo.
- d) **Educativa.** Ausencia de temas o módulos específicos sobre esta cuestión o abuso del mensaje extremista. Prácticas puntuales e insuficientes con bomberos o protección civil.
- e) **Institucional.** Planificación no adaptada a los principios de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático. Planes urbanos anteriores en 2000 (ver punto 6 del informe dedicado a la legislación). Ausencia de cartografía real de riesgo en la planificación urbanística. Interpretación errónea de los mapas de riesgos naturales.
- f) **Comunicativa.** Pocos ejemplos de buena comunicación del riesgo y el cambio climático.

Ante todo esto, Jorge Olcina hacía **5 propuestas clave de una gestión integral**:

- 1) **Revisar la cartografía oficial de peligrosidad** de las avenidas y delimitar oficialmente zonas para la protección activa del territorio frente a inundaciones, aminorando la peligrosidad desde las zonas causantes.
- 2) **No reconstruir ni volver a habitar zonas** que hayan sido **gravemente afectadas** por crecidas extraordinarias.
- 3) **Revisión de todo el planeamiento municipal** existente en los municipios del litoral mediterráneo español para adaptarlo a la nueva realidad climática.
- 4) **Creación de una Plataforma Nacional por la reducción del riesgo** de desastres.
- 5) **Todas las instituciones** con competencias en la gestión de riesgos y emergencias y en la indemnización de los daños **tienen que colaborar** en el objetivo común de una sociedad más resiliente, sin externalizar a otras los costes de su inacción o malas prácticas.

Olcina amplió estas recomendaciones apostando por la penalización de la exposición al riesgo traducida en seguros más caros en zonas inundables. También habló de una gestión de las emergencias «que salvaguardo la vida humana». «**La lluvia manda, no se puede hacer la vida cotidiana con aviso rojo**», advirtió, al tiempo que recordó que en el informe hecho llegar en el Senado se hace constancia que «tan solo el 2% de los avisos son de color rojo».

«Las alertas tienen que tener una gestión técnica, no política», pidió, al tiempo que lamentaba que «todo el que ha venido ha estado un poco triste» dijo en referencia en las luchas políticas provocadas por la dana y que justifiquen la inclusión del punto 5) de las conclusiones referidas hace poco.

5. DANA DE 2024: ALGUNAS LECCIONES PARA EXTRAER.

Joan Romero, catedrático emérito de Geografía Humana de la Universitat de València, centró su exposición al extraer lecciones de futuro para después del desastre. Antes, pero, en la línea de Olcina, incidió en cuestiones relacionadas con el cambio climático, como por ejemplo en el calentamiento más rápido (un 20% más rápido que la media) del área mediterránea.

«La temperatura del mar está cambiando muy rápido, pero también la atmosférica», dijo antes de recordar que se ha pasado de 15-20 noches tropicales cada verano además de 60. Así, si décadas antes del siglo XXI se producía un aumento de temperatura de 0,1° por década, desde el 2000 este incremento es de 0,3° en el mismo periodo. Y la proyección es que las temperaturas continuarán aumentando.

A la vez, Romero alertó de **cambios en el patrón de precipitaciones**, que aumentan en el litoral y bajan en las cabeceras, y de un grado más de variabilidad anual alternante años muy húmedos y muy secos. Olas de calor y sequías, más evaporación, más incendios forestales.

Sobre los escenarios de futuro, el experto argumentó «que no hay nada escrito, pero estamos acumulando millones de datos y la previsión hasta el año 2050 es que continuará el aumento de temperaturas». Y en la línea de Olcina, alertó que esto se traduciría en acontecimientos climáticos extremos, con episodios como la pasada dana, con un impacto sobre el valor de los terrenos de cultivo, sobre las infraestructuras y sobre las personas. «**Los efectos económicos más adversos se darán en el Arco Mediterráneo** de la Península Ibérica», aseguró, antes de recordar que el coste del desastre de octubre era de unos 17.000 millones de euros, «más de la mitad del presupuesto de la Generalitat».

Así las cosas, el experto desgranó algunas lecciones a propósito de la dana:

- 1) **La ocupación desordenada e imprudente** del territorio tiene costes muy elevados.
- 2) **El trazado de infraestructuras** como vías, autovías y puentes no tiene en cuenta la variante ambiental.
- 3) **Falta de inversiones hidráulicas** a partir de la crisis de 2008. Actuaciones preventivas la ausencia de las cuales se ha notado mucho.
- 4) **Falta de actualización de los planes urbanísticos municipales.** Falta por parte de los ayuntamientos de medios humanos y económicos.

5) **Falta de protocolos** como los existentes en el Japón por la cuestión de los terremotos o en los Estados Unidos ante el peligro de tornados.

6) **Altísimo grado de descoordinación entre las instituciones del Estado**, entendiendo el Estado como el conjunto de los niveles administrativos, gobierno central, gobierno autonómico y ayuntamientos. «Una descoordinación que llega hasta hoy, pasados unos meses del desastre. Y esto es muy grave», concluyó.

7) **Ausencia de cultura del acuerdo**. «El Estado autonómico, en conjunto, estuvo puesto a prueba [durante la dana] y no estuvo a la altura. Tenemos un modelo que se asemeja mucho al alemán, pero sin cultura del acuerdo. La polarización extrema enrarece la dinámica institucional en España, lo cual dificulta cualquier tipo de iniciativa pública».

En esta línea, Romero advirtió que el **ciclo político de hasta 48 meses «se impone a los ciclos económicos y ambientales**. Y cada inversión que no hacemos ahora costará mucho de reparar en el futuro», señaló. Y remitió sobre el que se tendría que hacer desde los poderes políticos a las reflexiones contenidas en un documento de recomendaciones científicas elaborado por la Universitat de València.

En todo caso, advirtió que «no se acorta la distancia entre evidencias científicas y políticas públicas», un problema cuando «tenemos delante dos desafíos existenciales como especie, el cambio climático y la inteligencia artificial generativa».

Romero advirtió que en contextos muy complicados hay un tipo de patrón: a) alerta sobre un problema importante, b) el problema se traslada a la agenda comunicativa, c) la sociedad detecta que, verdaderamente, estamos ante un problema y, finalmente d) se actúa sobre el problema con políticas públicas. Según el experto, en España nos encontraríamos en la tercera fase en cuanto al cambio climático, **pero todavía no hay una mayoría social**. «El cambio climático nos divide en las urnas», concluye,

La razón es que vivimos en un contexto productivo en el cual los barómetros de opinión pueden recoger cierta preocupación, pero ante el dilema de pagar más para subir en avión, según el ejemplo escogido, aparecen las reticencias. La paradoja es que las zonas más vulnerables, el este de Europa y la mediterránea, «será donde más reticencias». Como ejemplo, los agricultores haciendo que se guardara en un cajón la Agenda Verde de la Unión Europea.

Ante esto, hay que reforzar la educación desde el ámbito educativo y los medios de comunicación, hay que hacer acompañamiento a los sectores productivos y hace falta mejorar la salud de las personas. **También apostó para evitar lanzar mensajes apocalípticos que hagan que la gente se reproche**, «hay que entender las razones por las cuales hay resistencias», al tiempo que recordó que en los barómetros europeos los jóvenes de entre 16 y

25 años «están yendo mayoritariamente a las posiciones negacionistas de la extrema derecha. **Y nos podemos encontrar con que los pocos avances realizados no estén asegurados»**

De lo contrario se tiene que tener en cuenta que las políticas contra el cambio climático no pueden hacerse de manera aislada, pero Romero apuntó una serie de cosas que se pueden hacer a escala local y metropolitana:

- a) Mejorar los planes locales con el apoyo de las universidades. «Tenemos dos de las mejores universidades del mundo, esto hay que aprovecharlo», dijo en referencia en la Universitat de València y la Universitat Politècnica de València.
- b) Perfeccionar los planes de emergencia.
- c) Mejorar de los protocolos.
- d) Identificar el suelo urbano con riesgo.
- e) Reubicar infraestructuras básicas.
- f) Potenciar la autoorganización ciudadana, poniendo como ejemplo los comités locales aparecidos después de la dana y que han funcionado.
- g) Trabajar a escala Metropolitana.

A este último punto el experto le otorga mucha importancia. En todo el mundo hay entidades metropolitanas constituidas, pero en el caso valenciano el Consejo Metropolitano de l'Horta dejó de funcionar en 1999. Esto tuvo consecuencias muy negativas durante la gestión de la Dana, como por ejemplo la dificultad para colaborar en las tareas de rescate, limpia etcétera por parte de los cuerpos de policía, bomberos o protección civil, ligados de manos y pies por una legislación que dificulta actuar en municipios que no son propios. Una entidad metropolitana hubiera sido una herramienta muy útil para poder actuar en l'Horta Sur durante la catástrofe.

«Somos una gran anomalía europea, la escala metropolitana no está en los diseños de reconstrucción ni a escala estatal ni autonómica», va dir. Si bien se mostró optimista después de que el Foro Económico y Social del Mediterráneo incorporara la visión metropolitana y responsables políticos de diferente signo coincidieron en esta necesidad.

6. LEGISLACIÓN Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

La jurista, profesora y directora del Departamento de Urbanismo de la Universitat Politècnica de València Maria Emilia Casar Furió aportó un poco de luz alrededor del laberinto legal que acompaña la actividad urbanística. Con una primera reflexión: las leyes de disciplina urbanística existen, pero no se cumplen.

Así las cosas, la Comunidad Valenciana tiene un importante desarrollo normativo a partir de la transferencia de las competencias. Fruto de procesos territoriales hay la LOTE (1989), LOTPP (2004), ETCV (2011), LOTUP (2014), TRLOTUP (2021). Mientras que vinculadas a procesos

urbanísticos hay las dos últimas más la LRAU (1994) y LUV (2005). Hasta la Ley 2/2025 del 15 de abril, de la Generalitat, de medidas urbanísticas urgentes para favorecer las tareas de reconstrucción después de los daños producidos por la Dana, «con todo este proceso legislativo el **resultado global ha sido el fomento, en nombre del “desarrollo”, de una senda de ocupación exhaustiva del territorio**, así como una mengua de la calidad ambiental y paisajística».

Casar Furió apunta que uno de los problemas es que a cada cambio político se genera una nueva normativa, textos legales que matizan los anteriores para atender problemas específicos, como por ejemplo el 2019 con el problema de los diseminados y su legalización. Mientras tanto, el **Reglamento de Dominio Público Hidráulico**, del 1986, ha sufrido diferentes modificaciones hasta 2023, en que **solo hace falta una declaración responsable para ocupar terreno en zona inundable**.

Este reglamento y lo PATRICOVA, el Plan de Acción Territorial para prevenir el riesgo de inundaciones (2003), anterior a la Directa 2007/60 y revisado por última vez el 2015, era el que había sobre la mesa antes de la dana. Los planes municipales tienen que respetar el PATRICOVA, **pero hay muchas planificaciones urbanísticas anteriores**, tal y como advertían también los profesores Olcina y Romero.

«Cuando más se regula es peor, hay que hacer cumplir la ley, la disciplina urbanística, con procedimientos de sanción e inspección. El resultado del que ha pasado es que hay ocupación urbanística en barrancos», alerta la experta. No es un problema baladí: las inundaciones son el peligro que más daños sociales y económicos produce en el mundo. La mencionada Directiva 2007/60 «contribuyó a elaborar cartografías de peligrosidad y riesgos de inundación y planes de gestión en los países de la Unión Europea».

Además, con la revisión del PATRICOVA de 2015, se adecuaba la cartografía de riesgos, en función de las nuevas metodologías y tecnologías que mejoraban el conocimiento del riesgo. Y se integraba el plan en el nuevo marco legislativo posterior a su entrada en vigor. De hecho, la nueva legislación aprobada con posterioridad a la dana, prevé que los planteamientos urbanísticos se supeditan al PATRICOVA, pero los planes locales anteriores al 2003 no se rigen por estas reglas, mientras que los anteriores a 2015 no recogen las modificaciones del PATRICOVA.

En l'Horta Sur, los ayuntamientos con planificaciones anteriores a estas fechas son Aldaia, Benetússer, Beniparrell (1990), Massanassa, Torrent (1991), Paiporta (1998), Picanya (1999), Albal (2002), Catarroja, Sedaví (2011) y Alaquàs (2015).

Por lo tanto, la ocupación masiva del territorio en l'Horta Sur, en muchos casos no ha tenido en cuenta los criterios de peligro ante las inundaciones. El problema, subraya la experta, no es tanto de falta de normativas como de **hacer cumplir las leyes y la disciplina urbanística**.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Independientemente de la manera más o menos acertada con la cual se han transmitido en la población los peligros del cambio climático, las evidencias sobre esta peligrosa transformación del clima se acumulan sobre la mesa, están en la agenda mediática y política, pero las acciones no se corresponden con la situación de emergencia. Ni en cuanto a la responsabilidad planetaria en la reducción de las emisiones que provocan el calentamiento global ni en las medidas locales y regionales para hacer frente a las consecuencias del cambio climático en forma de acontecimientos meteorológicos extremos.

Un problema de dimensiones descomunales teniendo en cuenta que el área mediterránea es una de las más afectadas por estos acontecimientos, como se ha visto recientemente con la dana y las inundaciones del 29O. Y teniendo en cuenta también que, según las previsiones científicas, la temperatura no dejará de aumentar al menos hasta el año 2050, aumentando los peligros expuestos hace poco.

En cuanto a la gobernanza valenciana, la experiencia y el conocimiento acumulado especialmente en el caso de las inundaciones no ha impedido una política de ocupación desordenada del territorio, incluyendo zonas con evidente riesgo de inundación. Desde hace décadas se han habilitado diferentes herramientas legales, como por ejemplo lo PATRICOVA, pero las planificaciones urbanas son en muchos casos anteriores a estos instrumentos. El resultado es un urbanismo desordenado, también en cuanto a la construcción de infraestructuras, que hace algunas zonas especialmente vulnerables.

La reversión de este urbanismo es extremadamente compleja y se encontraría con resistencias políticas y sociales, muchas de las cuales son lógicas y comprensibles, pero la inacción también tiene un coste económico insostenible, como se ha visto en el último episodio catastrófico que ha afectado en tierras valencianas. Además, habría que andar hacia un grado más elevado de disciplina urbanística que no tiene que ver con la ausencia de legislación, sino con el cumplimiento de la misma. Y en cuanto a la construcción pública, las nuevas infraestructuras tienen que hacerse atendiendo a estas circunstancias.

Por otro lado, la catástrofe del 29O ha dejado en evidencia que la actuación ante las alertas tendría que ser una cuestión técnica, no puede estar supeditada a las valoraciones políticas. Las alertas de nivel rojo implican un riesgo altísimo que se tiene que manejar en consecuencia, con criterios técnicos. Parámetros que tienen que ir acompañados de unos mejores protocolos y de una colaboración real y efectiva entre los diferentes niveles de la administración, en materia de reconstrucción, pero también en la hora de hacer frente a los efectos de los desastres. Consideramos que la cultura del pacto se tiene que imponer en momentos de crisis y emergencia climática como los que vivimos, por lo cual habrá que ver la aplicación del nuevo cuerpo legislativo de la Ley 6/2024 de 5 de diciembre de simplificación administrativa artículo 210 y de la Ley 3/2025 de 22 de mayo de ordenación y protección de la costa valenciana y sus

aplicaciones, de forma que no aumento la vulnerabilidad de los habitantes del territorio ante las consecuencias del cambio climático.

Así mismo, al nivel local de la zona afectada por la dana, la gestión de la catástrofe pone de manifiesto la necesidad de una entidad metropolitana para coordinar recursos entre València y su área, tan conectada y densamente poblada.

En consecuencia, el Consell Valencià de Cultura plantea las siguientes RECOMENDACIONES:

- 1) Reformular las políticas urbanísticas y de construcción de infraestructuras todo y asumiendo los riesgos reales y tangibles provocados por el cambio climático, no solo en zonas inundables sino también en áreas costeras afectadas por los temporales. Introducir la variante ambiental en la construcción de nuevas infraestructuras. No se tiene que construir en zona inundable por no repetir los errores del pasado, puesto que los fenómenos son naturales pero las consecuencias de los desastres no.
- 2) Evitar reconstrucciones y construcciones en dominio público hidráulico y marítimo-terrestre con alto riesgo, hacer acompañamiento económico desde las administraciones a la ciudadanía y empresas que tengan que reubicar sus viviendas y negocios. Adaptar los planes locales, con la ayuda de la administración autonómica y el apoyo y asesoramiento de las universidades, a la legislación existente.
- 3) Paralizar de forma cautelar los desarrollos urbanísticos de dudosa ensambladura territorial para analizar su viabilidad, la mayoría de los cuales se concentrará en la zona de la costa y en zonas inundables.
- 4) Fomentar la colaboración entre administraciones para recuperar el nivel de inversión en infraestructuras hidráulicas anterior a la crisis del 2008.
- 5) Andar hacia una disciplina urbanística real con mecanismos de inspección y sanción eficientes que conduzcan hacia un nuevo modelo de ordenación del territorio más seguro, más resiliente, sostenible y adaptado a los nuevos retos del cambio climático y a un mayor uso del transporte público especialmente en el área metropolitana puesto que la reconstrucción no se puede limitar únicamente a la reposición del que se ha perdido.
- 6) Habilitar protocolos de actuación que puedan ser aplicados con criterios técnicos y de manera eficiente, cogiendo como modelo las alertas en Japón y en México por los terremotos o en los Estados Unidos ante los tornados.
- 7) Mejorar la coordinación entre administraciones a través de la cultura del pacto y poniendo en el centro los intereses y necesidades de la ciudadanía, además de recuperar las estrategias de regeneración urbana en las que la ciudadanía pueda participar para que esta se pueda concienciar.

8) Fomento desde las administraciones, desde los niveles educativos y con la ayuda de los medios de comunicación, de una educación climática de la ciudadanía, sin catastrofismos, pero sin obviar los riesgos derivados del calentamiento global.

9) Es importante crear corredores verdes de canalización del agua además de adecuar las infraestructuras hidráulicas a las nuevas necesidades. Además, hay que recuperar los espacios naturales que antes servían como amortiguadores ante las inundaciones para evitar el decrecimiento de la huerta y el aumento de la artificialización del suelo por lo cual se tiene que dejar un tiempo prudencial para ver si la modificación de la Ley 6/2018 de l'Horta València con el Decreto Ley 4/2025 de 4 de febrero resulta contraproducente o no.

10) Invertir en la creación de energías renovables, en el desarrollo del transporte sostenible y en programas de restauración ambiental sin depender del crecimiento del PIB para reducir el consumo excesivo de recursos naturales.

Este informe será enviado a la Vicepresidencia Segunda y Consellería para la Recuperación Económica y Social de la Comunidad Valenciana, a la Consellería de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio, a la Agencia Valenciana de Protección del Territorio, a la Cátedra de Cambio Climático, Territorio y Riesgos Ambientales en el Mediterráneo de la Universidad de València, al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, al Ministerio de Transportes y Movilidad Urbana, a las personas expertas comparecientes y en todos los ayuntamientos de las poblaciones de la Comunidad Valenciana.

Vot concurrent que presenten les conselleres Pepa Frau, Dolors Pedrós i Núria Vizcarro en relació al punt 6 de la sessió del Ple del 21 de juliol de 2025:

“Mantenim el vot favorable a l’informe presentat però volem manifestar la desaprovació en l’absència de referència al contingut normatiu d’afecció territorial i urbanística del decret de 6 de juliol de 2024 de Simplificació Administrativa i les seues greus conseqüències”

JOSEFA|
FRAU|
RIBES

Firmado digitalmente por JOSEFA|FRAU| RIBES
Fecha: 2025.07.22 20:10:30 +02'00'

PEDROS
COMPANY
DOLORS -
20768603V

Firmado digitalmente por PEDROS COMPANY DOLORS - 20768603V
Nombre de reconocimiento (DN): c=ES, serialNumber=IDCES-20768603V, givenName=DOLORS, sn=PEDROS COMPANY, cn=PEDROS COMPANY DOLORS - 20768603V
Fecha: 2025.07.22 19:17:31 +02'00'

Signat per VIZCARRO BOIX
NURIA - 18992816Z el dia
22/07/2025 amb un
certificat emés per AC
FNMT Usuarios