



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

ADE

Facultad de Administración
y Dirección de Empresas /UPV

UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

Facultad de Administración y Dirección de Empresas

El derecho a la vivienda tras la DANA: Análisis de la
protección jurídica de los titulares afectados

Trabajo Fin de Máster

Máster Universitario en Gestión Administrativa

AUTOR/A: Velez Romero, Eliana Geraldin

Tutor/a: Ramón Fernández, Francisca

CURSO ACADÉMICO: 2024/2025



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

ADE

Facultad de Administración
y Dirección de Empresas /UPV

EL DERECHO A LA VIVIENDA TRAS LA DANA

Análisis de la protección jurídica de los titulares
afectados

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA

FACULTAD DE AMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS
MÁSTER UNIVERSITARIO EN GESTIÓN ADMINISTRATIVA

TUTORA: PROF. FRANCISCA RAMÓN FERNÁNDEZ

CURSO ACADÉMICO: 2024-2025

Autora: Eliana Geraldin Vélez Romero

AGRADECIMIENTOS

*A quien ha cuidado de mí,
cultivando lo más bonito en mi mente, mi corazón y me ha
impulsado a seguir mis sueños, recordándome de lo que estoy
hecha cuando yo misma lo olvido.*

*A quien ha visto potencial
en mí y ha apostado por creer en lo que puedo ser y hacer.*

*Adicionalmente, agradezco
a la ciudad que me ha acogido y que con profundo respeto he
elegido como tema, para hacer llamado a la justicia por las víctimas
de esta tragedia, para que se tomen las medidas necesarias y que
no se repita la dolorosa escena del miedo y la incertidumbre en la
vida de sus habitantes.*

RESUMEN

Este Trabajo de Fin de Máster ofrece un análisis de la protección jurídica del derecho a la vivienda tras los efectos de las riadas a raíz de la DANA ocurrida en 2024 en la Comunidad Valenciana. El estudio evalúa críticamente la eficacia de la normativa existente y las respuestas institucionales para hacer frente a las emergencias en materia de vivienda. Adoptando un enfoque interdisciplinar que integra el derecho civil, administrativo, urbanístico y mercantil, esta investigación identifica notables deficiencias normativas, limitaciones operativas e incoherencias en la planificación urbanística. A la luz de estas conclusiones, se elaboran propuestas específicas para mejorar las respuestas de los sectores público y privado a las catástrofes naturales. Estas recomendaciones incluyen la modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos, la creación de fondos de garantía, la regulación del sector inmobiliario y el fortalecimiento de las estrategias de prevención territorial, además subrayan la imperiosa necesidad de reformar el modelo de protección de la vivienda en respuesta a los retos que plantea el cambio climático para finalmente mencionar la inclusión de los gestores administrativos como un componente vital para facilitar la comunicación efectiva entre las autoridades públicas y los ciudadanos, garantizando así un enfoque más cohesivo y receptivo a los problemas de vivienda en situaciones de emergencia.

Palabras clave: vivienda, DANA, catástrofes naturales, planificación territorial, deficiencias legales, emergencia habitacional, responsabilidad patrimonial, mercado inmobiliario.

Resum

Aquest Treball de Fi de Màster ofereix una anàlisi de la protecció jurídica del dret a l'habitatge després dels efectes de les inundacions ocasionades per la DANA ocorreguda l'any 2024 a la Comunitat Valenciana. L'estudi avalua críticament l'eficàcia de la normativa existent i les respostes institucionals davant les emergències en matèria d'habitatge. Adoptant un enfocament interdisciplinari que integra el dret civil, administratiu, urbanístic i mercantil, aquesta investigació identifica deficiències normatives rellevants, limitacions operatives i incoherències en la planificació urbanística. A la llum d'aquestes conclusions, s'elaboren propostes específiques per millorar les respostes dels sectors públic i privat davant les catàstrofes naturals. Aquestes recomanacions inclouen la modificació de la Llei d'Arrendaments Urbans, la creació de fons de garantia, la regulació del sector immobiliari i el reforç de les estratègies de prevenció territorial. Així mateix, s'hi subratlla la necessitat imperiosa de reformar el model de protecció de l'habitatge en resposta als reptes que planteja el canvi climàtic i es destaca la inclusió dels gestors administratius com a peça clau per facilitar la comunicació efectiva entre les autoritats públiques i la ciutadania, garantint així un enfocament més cohesionat i receptiu davant els problemes d'habitatge en situacions d'emergència.

Paraules clau: habitatge, DANA, catàstrofes naturals, planificació territorial, deficiències legals, emergència habitacional, responsabilitat patrimonial, mercat immobiliari.

ABSTRACT

This master's thesis provides an analysis of the legal protection of the right to housing in the aftermath of the DANA event that transpired in 2024 within the Valencian Community. The study critically assesses the effectiveness of existing regulations and institutional responses in addressing housing emergencies. Adopting an interdisciplinary approach that integrates civil, administrative, urban, and commercial law, this research identifies notable regulatory deficiencies, operational limitations, and inconsistencies in urban planning. Considering these findings, specific proposals are developed to enhance both public and private sector responses to natural disasters. These recommendations include amendments to the Urban Leases Law, the establishment of guarantee funds, the regulation of the real estate sector, and the fortification of territorial prevention strategies.

The conclusions underscore the pressing necessity to reform the housing protection model in response to the challenges posed by climate change. Furthermore, the inclusion of administrative managers is identified as a vital component to facilitate effective communication between public authorities and citizens, thereby ensuring a more cohesive and responsive approach to housing issues in emergency situations.

Keywords: housing, DANA, natural disasters, territorial planning, legal deficiencies, housing emergency, property liability, real estate market.

Índice del TFM

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	10
JUSTIFICACIÓN	13
OBJETIVOS	15
METODOLOGÍA.....	17
1. Marco normativo aplicable a la vivienda	19
1.1. Nivel Comunitario	19
1.1.1. Otros marcos normativos, y estrategias complementarias en protección del derecho a la vivienda a nivel comunitario	19
1.2. Nivel estatal	20
1.3. Nivel autonómico	21
2. Fundamento teórico.....	23
3. Aspectos fundamentales del uso y ocupación del suelo	33
4. Competencias en materia de vivienda	34
4.1. El derecho a la vivienda en la Ley 12/2023.....	35
4.1.1. Instrumentos de garantía del derecho a la vivienda	36
4.1.1.1. Declaración de zonas de mercado residencial tensionado	36
4.1.1.2. Índices de referencia de precios de alquiler	36
4.1.1.3. Parques públicos de vivienda.....	36
4.1.1.4. Vivienda asequible incentivada	37
4.1.1.5. Acción pública y procedimientos judiciales.....	37
4.2. Colaboración entre administraciones públicas	37
4.3. Medidas contra la exclusión residencial.....	38
5. La política de vivienda en la comunidad valenciana	38

5.1.	Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana	39
5.2.	Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda	41
5.2.1.	Gestión preventiva del parque de vivienda y zonas tensionadas	41
6.	Análisis crítico de las deficiencias normativas en materia de vivienda	42
7.	Ley del suelo y Rehabilitación urbana	43
8.	Obligaciones y responsabilidad de las administraciones en la prevención y respuesta ante emergencias.	45
9.	Doctrina sobre la posible responsabilidad patrimonial del Estado por omisión o mala gestión pública.	47
10.	Revisión de casos judiciales por negligencia administrativa en desastres naturales.	48
11.	Impacto de las inundaciones en el mercado inmobiliario	49
11.1.	Dificultades para la inversión y la financiación	53
12.	Derechos y obligaciones de los propietarios afectados.....	53
13.	Derechos y obligaciones de los arrendatarios afectados	54
13.1.	Indemnizaciones por daños estructurales	54
14.	Responsabilidad de aseguradoras y Consorcio de Compensación de Seguros.....	55
14.1.	Limitaciones y tiempos de respuesta en los trámites de compensación.....	56
15.	Aplicación de la Cláusula “Rebus Sic Stantibus” en Contratos de Vivienda	57
15.1.	Jurisprudencia reciente sobre rebus sic stantibus	63
16.	Comparación con el caso del volcán de La Palma.....	64
17.	El papel de las gestorías administrativas en la atención a los afectados por la DANA	65
	RESULTADOS	68
	DISCUSIÓN	72
	CONCLUSIONES	78
	OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	82
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

Siglas	Aclaración terminológica
AEMET	Agencia Estatal de Meteorología
CCS	Consortio de Compensación de Seguros
CE	Constitución Española
CECOPI	Centro de Coordinación Operativo Integral
CESL	Common European Sales Law = Ley Europea Común de Venta
DANA	Depresión Aislada en Niveles Altos
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FMA	Fenómenos Meteorológicos Adversos
FSUE	Fondo de Solidaridad de la Unión Europea
GVA	Generalitat Valenciana
LAU	Ley de Arrendamientos Urbanos
MITECO	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
PATRICOVA	Plan de Acción Territorial de Carácter Sectorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunitat Valenciana
PECL	Principles of European Contract Law = Principios del Derecho Contractual Europeo
PGRI	Planes de Gestión del Riesgo de Inundación
PLEGEM	Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil
SNCZI	Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables
SNPC	Sistema Nacional de Protección Civil
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
SUDS	Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible
TRLSRU	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana
UCPM	EU Civil Protection Mechanism = Mecanismo de Protección Civil de la UE
UE	Unión Europea
UME	Unidad Militar de Emergencias
UNIDROIT	Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado
ZMRT	Zonas de mercado residencial tensionado

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Evolución de las cartografías de inundación.....	29
Tabla 2: Legislación en materia de vivienda.....	35
Tabla 3. Compilación de jurisprudencia en casos de responsabilidad patrimonial	49
Tabla 4. Ejemplos de jurisprudencia sobre aplicación de la cláusula <i>rebus sic stantibus</i>	64

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Mapa del alcance de la inundación en valencia (vista horizontal).....	50
Ilustración 2. Mapa del alcance de las afectaciones en valencia (vista vertical).	51

INTRODUCCIÓN

La vivienda es un bien esencial para el desarrollo de una vida digna y segura. En España, su protección se articula a través de un conjunto normativo que busca garantizar el acceso y la habitabilidad en condiciones adecuadas. En contextos ordinarios, este marco legal regula aspectos como la planificación urbana, el alquiler, la propiedad, la rehabilitación y las ayudas públicas que buscan garantizar el acceso a la vivienda, mejorar las condiciones habitacionales y fomentar la cohesión social.

No obstante, la vivienda continúa siendo uno de los ámbitos de mayor complejidad en la gestión pública, debido a factores como la creciente demanda, la presión sobre los precios del alquiler, y la necesidad de equilibrar el interés social con las dinámicas del mercado inmobiliario. Además, cuando se producen situaciones excepcionales, como las catástrofes naturales, surgen nuevos retos en la aplicación práctica de estos instrumentos.

La Comunidad Valenciana, por sus características geográficas, ha sido escenario recurrente de episodios de lluvias intensas e inundaciones. Uno de los más significativos fue el producido por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en octubre de 2024, que causó importantes daños materiales, afectando a miles de viviendas y generando una necesidad urgente de respuesta institucional en materia habitacional. Ante esta situación, diversas administraciones públicas activaron mecanismos de ayuda, coordinación y asistencia a la población afectada. Este contexto pone de relieve la importancia de contar con un marco normativo sólido y adaptado que permita actuar con eficacia en situaciones de emergencia habitacional. Asimismo, pone en valor el papel de distintos actores profesionales, como las gestorías administrativas, en la canalización de trámites, la gestión documental y el acompañamiento a los ciudadanos.

Este Trabajo de Fin de Máster se enmarca en el análisis jurídico del derecho a la vivienda tras la DANA en la Comunidad Valenciana, con especial atención a las

herramientas legales existentes para proteger a propietarios y arrendatarios afectados por este tipo de situaciones. Se estudian los distintos niveles normativos aplicables, se identifican los principales instrumentos de intervención y se valora la contribución que puede ofrecer la profesión de gestor administrativo en este ámbito. Todo ello con el propósito de aportar una visión integral que combine la reflexión académica con propuestas aplicables en el contexto de la gestión administrativa.

Partiendo de esta realidad, el presente trabajo busca responder:

¿Hasta qué punto el marco normativo vigente en materia de vivienda permite dar una respuesta jurídica y administrativa eficaz a los propietarios y arrendatarios afectados por fenómenos como la DANA en la Comunidad Valenciana? y ¿Qué papel pueden desempeñar las gestorías administrativas en la mejora de esta respuesta?

JUSTIFICACIÓN

La emergencia meteorológica provocada por la DANA de 2024 en la Comunidad Valenciana puso a prueba la eficacia del marco normativo en materia de vivienda y protección civil. Miles de personas se vieron privadas de sus hogares, poniendo de manifiesto las lagunas legales y la falta de capacidad de respuesta inmediata por parte de las administraciones. A pesar de que el derecho a una vivienda digna está reconocido por la Constitución Española y desarrollado por la legislación tanto estatal como autonómica, no se han puesto en marcha procedimientos de emergencia eficaces para hacer frente a la pérdida de viviendas por catástrofes naturales. En este contexto, urge evaluar en qué medida el ordenamiento jurídico vigente garantiza efectivamente la protección de los propietarios e inquilinos afectados, y qué papel pueden asumir los organismos administrativos para contribuir a una respuesta más ágil y coordinada. El objetivo de esta investigación es detectar estas deficiencias, realizar propuestas de mejora y contribuir a la reflexión sobre la necesidad de adaptar el ordenamiento jurídico español a escenarios de creciente riesgo climático.

OBJETIVOS

PRIMARIO

Evaluar el contexto normativo español en materia de vivienda y el impacto que ha generado la DANA en la vulneración de la vivienda como derecho.

SECUNDARIO

- Identificar las deficiencias legales en los procedimientos de respuesta a emergencias cuando se pierde la habitabilidad por inundaciones.
- Analizar la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en casos de omisión o gestión inadecuada ante riesgos previsibles.
- Estudiar el impacto de la DANA en el mercado inmobiliario valenciano y los derechos de los propietarios e inquilinos afectados.
- Evaluar el papel de los organismos administrativos en el apoyo a las víctimas y la tramitación de ayudas, reclamaciones de seguros y rehabilitación.
- Proponer recomendaciones normativas y administrativas para mejorar los mecanismos de realojo, rehabilitación urgente y coordinación interinstitucional en situaciones de emergencia habitacional.

METODOLOGÍA

El presente estudio se desarrolla desde una perspectiva interdisciplinar, que combina elementos del derecho administrativo, civil, urbanístico y mercantil, y busca generar propuestas que refuercen la garantía del derecho a la vivienda en escenarios extraordinarios. El objetivo es valorar la eficacia de los instrumentos jurídicos actuales y valorar la evolución de la normativa de emergencia en este acontecimiento para compararla con anteriores catástrofes, considerando la identificación de patrones y posibles mejoras a la aplicación de la cláusula contractual cuando se ven alteradas y afectadas las condiciones normales de cumplimiento de un contrato de vivienda.

A nivel doctrinal, se examinan trabajos académicos recientes relacionados con la función social de la propiedad, la cláusula *rebus sic stantibus* aplicada a los contratos de vivienda, la responsabilidad patrimonial de la administración y la gestión de emergencias habitacionales. Esta revisión se complementa con el análisis de sentencias relevantes del Tribunal Supremo y de tribunales superiores de justicia, que permiten ilustrar criterios consolidados en relación con la actuación administrativa ante situaciones de riesgo y catástrofe.

Este TFM también incorpora datos empíricos procedentes de informes técnicos, estudios de impacto inmobiliario y cartografías elaboradas tras la DANA, con el fin de contextualizar la magnitud del fenómeno y sus consecuencias sobre el parque habitacional afectado.

Finalmente, se presta atención al papel de las gestorías administrativas en el acompañamiento a los afectados, explorando sus funciones actuales y las posibilidades de fortalecimiento institucional en materia de documentación, tramitación de ayudas, asesoramiento legal y gestión de seguros. La combinación de todos estos elementos permite construir una visión integral del problema y formular propuestas orientadas a mejorar la respuesta jurídica e institucional ante emergencias habitacionales.

1. Marco normativo aplicable a la vivienda

A continuación, se presenta la relación de disposiciones normativas relevantes en materia de derecho a la vivienda, consideradas eje estructural del presente trabajo, clasificadas conforme al principio de jerarquía normativa que rige el ordenamiento jurídico español.

1.1. Ámbito Comunitario

- Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación.
- Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y al Fondo de Cohesión.
- Reglamento (UE) 2021/836 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021 por el que se modifica la Decisión 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión.
- Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021. Disposiciones comunes para fondos estructurales.
- Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. (Plan de Recuperación post-COVID).

1.1.1. Otros marcos normativos, y estrategias complementarias en protección del derecho a la vivienda a nivel comunitario

- Carta de los Derechos Fundamentales de la UE – Artículo 34.3. Reconoce el derecho a la ayuda social y a una vivienda digna como parte de la inclusión social.

- Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales: Principio 19. Vivienda y asistencia para las personas sin hogar
- Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE): creado para intervenir en caso de catástrofes naturales graves y aportar la solidaridad europea a las regiones donde se produzca un siniestro.
- Mecanismo de Protección Civil de la UE (UCPM): respuesta ante desastres (incendios, terremotos, inundaciones), incluido alojamiento de emergencia y reconstrucción básica. A través de rescEU, se movilizan recursos para proteger a la población, incluidas soluciones de vivienda temporal.

1.2. Ámbito estatal

- Constitución Española: Artículo 47 derecho a una vivienda digna:
“Artículo 47. Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”
- Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda.
- Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.
- Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

- Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.
- Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal.
- Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.
- Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación.
- Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- 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.

1.3. Ámbito autonómico

- Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana.
- Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda.
- Ley 3/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de Viviendas Colaborativas.

- Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de respuesta ante los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024.
- 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 Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024.
- Decreto Ley 11/2024, de 12 de noviembre, del Consell, por el que se adoptan medidas administrativas y económico-presupuestarias para facilitar la respuesta de la Generalitat como consecuencia de la DANA sufrida por la Comunitat Valenciana los días 28 y 29 de octubre de 2024.
- Decreto Ley 12/2024, de 12 de noviembre, del Consell, de medidas fiscales de apoyo a las personas afectadas por las inundaciones producidas por la DANA de octubre de 2024.
- Decreto 163/2024, de 4 de noviembre, del Consell, por el que se aprueban las bases reguladoras y el procedimiento de concesión directa de ayudas urgentes para paliar la pérdida de bienes de primera necesidad de las personas físicas, producida por el temporal de viento y lluvias iniciado el 29 de octubre de 2024 en la Comunitat Valenciana.
- Decreto 164/2024, de 4 de noviembre, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras y del procedimiento de concesión directa de ayudas urgentes a los municipios afectados por los daños producidos por el temporal de viento y lluvias iniciado en la Comunitat Valenciana el 29 de octubre de 2024.

- Decreto 167/2024, de 12 de noviembre, del Consell, por el que se aprueban las bases reguladoras y el procedimiento de concesión directa de ayudas urgentes de alquiler de vivienda para contribuir a paliar los efectos producidos por el temporal de viento y lluvias iniciado el 29 de octubre de 2024.
- Resolución de 19 de noviembre de 2024, de la Conselleria de Justicia e Interior, por la que se modifica la relación de municipios anexada en el Decreto 164/2024, de 4 de noviembre, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras y del procedimiento de concesión directa de ayudas urgentes a los municipios afectados por los daños producidos por el temporal de viento y lluvias iniciado en la Comunitat Valenciana el 29 de octubre de 2024.

2. Fundamento teórico

En el presente apartado se procede al análisis de los conceptos fundamentales que permiten delimitar y comprender con mayor precisión el objeto de estudio abordado en este trabajo.

Precipitaciones: se generan cuando las nubes provocan caídas de agua en diferentes estados (sólida o líquida) sobre la superficie terrestre, las más conocidas: lluvia, lloviznas, nieve, granizo, todas como parte del ciclo del agua. El resultado de las precipitaciones puede variar dependiendo de la temperatura, la presión atmosférica, las corrientes de aire y la presencia de montañas en el territorio.

Su importancia recae en el mantenimiento de los ecosistemas que dependen de agua, alimentando fuentes hídricas, la conservación de bosques, enfriando el suelo y el aire, su comportamiento puede variar de acuerdo con factores ambientales y climáticos.

De acuerdo con el artículo publicado por Kathryn Cawdrey que resume las evidencias de las observaciones de los satélites GRACE y GRACE-FO de la NASA

llevadas a cabo entre 2002 y 2021 se ha observado la “estrecha relación” entre el calentamiento global y los periodos de lluvia más frecuentes. Este estudio realizado por científicos entre los que se destacan Bailing Li y Matt Rodell determino que, dentro del periodo de estudio de 20 años, los últimos de ellos, es decir de 2015 a 2021 los fenómenos como las sequias y las inundaciones aumentaron de tres por año a cuatro episodios de gran magnitud, a medida que también aumenta la temperatura global.

Es por esto por lo que Rodell destaca el impacto de la variabilidad climática en el ciclo del agua y que su monitoreo es “esencial para prepararnos para eventos futuros”.

Inundaciones: Ocurren cuando la fuerza del agua llena áreas donde normalmente no debería estar y sobrepasa cualquier cuerpo físico que se halle a su paso. Pueden ser causadas por factores naturales como la lluvia, desbordamiento de ríos o deshielo de montañas, maremotos o tsunamis, o también, por accidentes en infraestructuras creadas por los seres humanos, como la falla de una represa o rotura de un dique.

Se clasifica su gravedad según la velocidad con la que el nivel del agua aumenta, de igual manera sus afectaciones pueden ser por la cantidad de agua acumulada en un lugar o si su aparición fue repentina y no ha dado lugar a una preparación que mitigue las consecuencias.

Riesgo de inundación: Desde que las primeras civilizaciones se asentaron cerca a fuentes naturales de agua para su aprovechamiento y desarrollo ha sido el principal peligro natural al que nos enfrentamos los seres humanos.

Las zonas costeras y cercanas a lagunas, ríos y cualquier fuente hídrica están especialmente predisuestas a que por determinados escenarios que hagan aumentar la cantidad de agua sean los primeros lugares en sufrir daños.

En junio de 2023 la Comisión Europea de energía, cambio climático y Medio ambiente mencionaba que las inundaciones son el peligro natural más caro de

Europa y presentaba un estudio a gran escala de evaluación de riesgos y estimación de pérdidas de viviendas por inundaciones fluviales con cifras de daños previstas para los años 2025, mitad de siglo (2055) y en el año 2085.

Max Steinhausen y colaboradores del estudio partieron de datos de pérdidas materiales ocurridas en 1995, que afectaron un gran número de residencias en Europa y estimaron valores para lo que llaman “pérdida tangible directa acumulada (en euros por período de tiempo)”, la probabilidad de ocurrencia de un evento y el daño anual esperado en euros.

Los resultados arrojaron que Alemania, Francia, Italia y España poseen el mayor riesgo de inundaciones en sus centros urbanos y regiones cercanas, siendo Hamburgo y París las que presentan menores defensas estructurales a causa de exposición a los ríos que fluyen en estas urbes: El Elba, el Sena Y Marne respectivamente.

Otras ciudades mencionadas con potenciales pérdidas totales ante estos eventos serían Florencia, Zaragoza, Londres, Ginebra, Gante y Linz. El número de personas afectadas por inundaciones fluviales en zonas residenciales podría aumentar hasta un 189% para el año 2100 en comparación con el año 2010 si no se aplican nuevas medidas de adaptación. (Steinhausen, y otros, 2022). En esa misma línea, el valor económico expuesto podría aumentar hasta en un 437% en las próximas décadas si continúa el crecimiento poblacional y económico sin medidas de mitigación, asimismo, como factores impulsores destacan: el cambio climático (aproximadamente el 20% y el 30% del incremento del riesgo), mientras que el crecimiento socioeconómico (urbanización, expansión residencial) representa el 70% restante del cambio estimado en la exposición y daños por inundación.

Entre las medidas que impactan positivamente la prevención de la “inundabilidad”, como también se le conoce a este riesgo, se encuentra la “precaución privada” es decir mejoras estructurales que logran una reducción del riesgo en un 15% en promedio. Para el norte de Europa y sus sistemas preventivos el estudio espera una reducción potencial de los daños del 20% en países como

Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Grecia y Letonia. Sin embargo, si se descuidan las medidas de precaución, el riesgo puede aumentar en más del 20%, especialmente en países con alta exposición como Francia e Islandia. Además, la protección estructural existente, como diques, ya reduce en 4.7 mil millones € el daño anual esperado en el escenario base, pero es insuficiente frente a eventos extremos (200 o 500 años de retorno), donde la precaución privada puede marcar la diferencia.

A continuación, se observa el gráfico con la curva de probabilidad de superación de las pérdidas por inundación en Europa. La curva verde muestra la línea base definida para el estudio, la curva negra muestra las pérdidas para una línea de base sin protección contra inundaciones y las líneas azul y naranja representan un escenario con mayor o menor precaución.

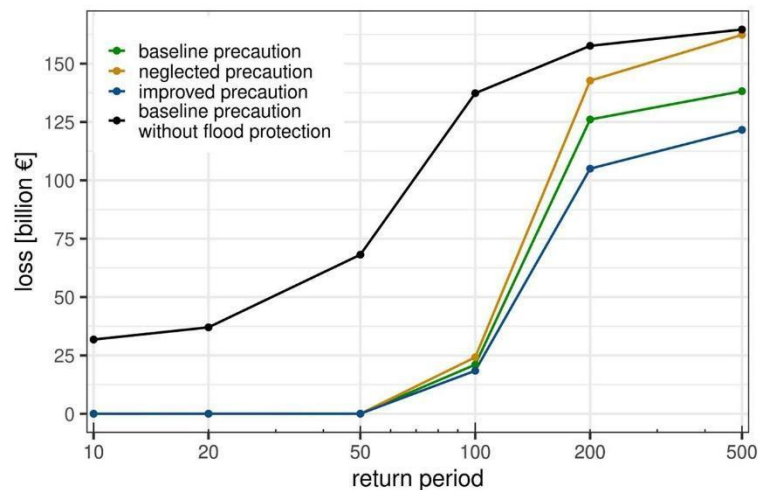


Gráfico 1. Curva de probabilidad de superación de las pérdidas por inundación en Europa. Fuente: *Global Environmental Change*, Volume 76, September 2022, 102559: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2022.102559>

Emergencia climática: Situación provocada por eventos meteorológicos extremos que requieren respuesta inmediata. (Ley de Cambio Climático y Transición Energética, 2021).

Fenómenos climáticos recurrentes: La comunidad Valenciana se ha enfrentado a la fuerza del agua que inunda sus poblaciones en numerosas ocasiones, mucho

antes de pertenecer a España, expertos han encontrado evidencia geológica que data sobre desbordamientos ocurridos desde 138 a.C. y hasta siglo I y II d.C. (Carmona González, 1991), y otras tantas ocurridas violentamente durante los siglos X y XI, durante la ocupación musulmana.

De lo que popularmente se conoce como riada, se hallan testimonios directos desde época de conquista y adición del territorio al reino de Aragón, registros que contienen al menos 50 episodios de gran magnitud durante los últimos ocho siglos, de acuerdo con la investigación realizada por José Ángel Núñez Mora para su publicación en la Agencia Meteorológica Española, incluida en la bibliografía de este trabajo. Por mencionar algunas de las “crecidas” ocurridas en los años: 1238, 1321, 1328, 1340, 1358 calificada como catastrófica por dejar más de 400 víctimas, y otras más en 1406, 1427, 1487, 1500 y una de las más graves del milenio: la de 1517 donde ocurrieron dos desbordamientos el mismo día a raíz de precipitaciones que no solamente afectaron el río Turia, sino también el Río Júcar, destruyendo a su paso gravemente la infraestructura de varias comarcas.

Desde aquella desafortunada situación han ocurrido decenas más, la más recordada posiblemente la de 1957 catalogada como la gran riada, pero su título hace olvido a las demás que ya han sido de gran magnitud.

Cartografía de peligrosidad: Desde los años 60-80 del siglo XX algunos países europeos ya realizaban estudios hidrológicos y mapas de riesgo para proyectos específicos de ingeniería hidráulica (presas, encauzamientos, embalses.). Sin embargo, no existía una obligación sistemática ni un marco común.

“Hasta los años ochenta del siglo XX no ha habido un interés explícito por parte de las administraciones competentes por incorporar cartografía de zonas afectadas o potencialmente afectables por inundaciones en informes de daños.” (Cartografía de inundaciones en España, 2017). Los autores Olcina y Díez-Herrero enuncian en una de sus publicaciones que fueron los mapas de calamidad

los que dieron paso a la representación de zonas afectadas tras un episodio importante, evolución que se reproduce y recopila en la siguiente tabla.

Tabla 1. Evolución de las cartografías de inundación y consideración sociopolítica del fenómeno, en etapas marcadas por hitos.

Cronología	Consideración De Las Inundaciones (Social / Administración)	Producto Cartográfico Característico	Proyectos, Planificación Y Eventos Importantes
Siglo XVI a finales del siglo XVIII	Social: Fenómeno sobrenatural. Diluvio, castigo divino Administración: Inevitable. Excepcional. Extraordinario	Cartografías indirectas, que se refieren a espacios con afección frecuente de inundaciones (mapas para proyectos de encauzamiento)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Proyectos de encauzamiento en Daroca y Almansá ✓ Plan de canalización del Segura en Murcia (1785)
Finales s. XVIII a mediados del s. XX	Social: Fenómeno extraordinario Administración: Inevitable. Excepcional. Extraordinario	Mapas de zonas afectadas ('cartografías de calamidad'). Se acompañan de ilustraciones y fotografías	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plano Cardedeu (1776–77) ✓ Inundaciones en el Segura (1864) y Júcar (Sta. Teresa; 1879) ✓ Inundaciones en Consuegra (1890)
2ª mitad s. XX	Social: Fenómeno extremo. Naturaleza indómita Administración: Imprevisible	Mapas de inundabilidad y peligrosidad por inundaciones. Mapas de enfoque probabilístico basados en los periodos de retorno	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inundaciones del Turia en Valencia (1957) y del Vallés (1962) ✓ Inundaciones del sureste (1973) ✓ 'Pantanada' de Tous (1982) e inundaciones en País Vasco (1983) ✓ Ley de Aguas y RD-DPH (1985) ✓ Riada de Biescas (1996), Riadas de Alicante y Badajoz (1997) ✓ Ley del Suelo (1998)
Siglo XXI	Social: Fenómeno natural. Falta de control administrativo Administración: Previsible. Consultado con la dinámica natural	Mapas de riesgo de inundación. Análisis de peligrosidad y vulnerabilidad. Establecimiento de niveles de riesgo sobre una base de exposición	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan de acción márgenes ríos y arroyos País Vasco (1999 y revisión 2013) ✓ PATRICOVA (2002, rev. 2015) ✓ Directiva de Inundaciones (2007) ✓ Ley del Suelo (2008, 2015)

			✓ RD transposición Directiva (2010)
--	--	--	-------------------------------------

Fuente: "Cartografía de inundaciones en España", Estudios Geográficos, LXXVIII/282, pág. 287.

No obstante, fue hasta el año 2000 que al emitirse la Directiva (2000/60/CE) Marco del Agua, se introduce la necesidad de proteger las fuentes hídricas y de gestionar los riesgos asociados a fenómenos extremos como inundaciones y a coordinar la cartografía de zonas inundables en toda la Unión Europea. En España, con la transposición de la directiva al Real Decreto 903/2010 desde entonces, se han desarrollado mapas oficiales a través de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI) y las confederaciones hidrográficas.

El Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI), gestionado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), centraliza toda esta información. Los mapas de zonas inundables señalan los territorios con alta probabilidad de sufrir una inundación sea fluvial o costera, para distintos periodos de retorno establecidos T=10, T=100, T=500 años):

Escenarios habituales:

- Alta probabilidad (frecuente): periodo de retorno de 10 o 25 años.
- Media probabilidad: periodo de retorno de 100 años.
- Baja probabilidad (extrema): periodo de retorno de 500 años.

Estas representaciones gráficas también ayudan a determinar lo que podría llegar a ser la extensión del área inundada y su profundidad, infraestructuras sensibles (hospitales, colegios, carreteras, estaciones eléctricas y son usados en campos como el urbanismo, planes territoriales de protección civil y actores del sector asegurador para establecer parámetros de construcción y prevención.

Protocolo de respuesta a emergencias climáticas: En el plan METEOALERTA se recogen los procedimientos operativos para la emisión de avisos ante fenómenos meteorológicos adversos (FMA) que sean clasificados como

potencialmente riesgosos, su ámbito de aplicación es toda la península e ibérica y baleares, como también sus adyacentes marítimos. El protocolo establecido a nivel autonómico se encuentra a cargo de la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET), quien es la autoridad que analiza la variación climática tomando la información que recopilan sus instrumentos de medición ubicados a lo largo del territorio.

Los fenómenos sujetos a revisión y monitoreo son: Viento, nieve, lluvia, tormentas, temperaturas extremas (altas o bajas), fenómenos costeros como tsunamis o maremotos. De llegar a presentarse un evento catalogado como alerta es clasificado por colores según su criticidad y riesgo:

- Alerta amarilla: Riesgo bajo, de impacto local y de poca intensidad que no suponen afectación a la población civil.
- Alerta naranja: Riesgo importante, con fenómenos más intensos o extensión territorial relevante, cierta parte de la población se ve afectada o una actividad en específico.
- Alerta roja: Riesgo extremo de alta probabilidad de daños generalizados o impactos muy graves y que suponen acción de las autoridades y cooperación de la ciudadanía para su superación.

El Centro de Coordinación Operativo Integral (CECOPI): Es el órgano fundamental dentro del Sistema Nacional de Protección Civil en España. Se activa en situaciones de emergencia para coordinar, en tiempo real, la actuación conjunta de las distintas administraciones públicas implicadas, estatal, autonómica y local, junto con los servicios de emergencia, fuerzas de seguridad y técnicos especializados.

El CECOPI utiliza de forma operativa la información meteorológica y los avisos emitidos por la AEMET para tomar decisiones estratégicas durante episodios de riesgo por fenómenos meteorológicos adversos.

- Recepción de avisos y predicciones: mantiene en contacto directo con AEMET y otros organismos técnicos para recibir alertas actualizadas en tiempo real sobre fenómenos meteorológicos adversos (FMA).

- Coordinación de la respuesta: Una vez recibida la alerta, se coordina la activación de los planes de emergencia movilizando recursos humanos y materiales.
- Integra la predicción meteorológica (peligrosidad), con datos sobre exposición y vulnerabilidad (por ejemplo, infraestructuras críticas o población sensible), lo que permite estimar el nivel real de riesgo y ajustar la respuesta.
- En colaboración con los medios y canales oficiales, CECOPI puede emitir mensajes de protección civil con instrucciones preventivas (evitar desplazamientos, confinamiento, evacuación, etc.).
- Durante toda la duración del fenómeno, el CECOPI sigue evaluando la situación con base en las actualizaciones de Meteoalerta y de los servicios de emergencia, adaptando las medidas según evolución.

Sistema ES-ALERT: Desde 2022 opera en España como mecanismo que permite a las administraciones públicas enviar alertas masivas geolocalizadas a los teléfonos móviles de las personas en zonas afectadas por una emergencia. Es gestionado por el Ministerio del Interior y Protección Civil, pero con capacidad de uso autonómico. Es obligatorio y gratuito, sin necesidad de que los ciudadanos se registren recibirán la información sobre fenómenos meteorológicos extremos, inundaciones, terremotos, incendios, accidentes químicos, entre otros riesgos considerados de riesgo civil.

¿Qué es una DANA y por qué se consideran altamente peligrosas? La definición del fenómeno meteorológico conocido como Depresión Aislada en Niveles Altos o por sus siglas: DANA, desarrollado por la (Agencia Estatal de Meteorología - AEMET) se resume a una “masa de aire que se desprende de una corriente muy fría y que desciende sobre otra de aire caliente produciendo grandes perturbaciones atmosféricas acompañadas de precipitaciones muy intensas”, es

decir que se generan lluvias torrenciales, fuertes corrientes de viento, potenciales borrascas, tormentas eléctricas y granizo.

El agravante de estas lluvias intensas es que caen en muy poco tiempo, provocando que se vean afectados los cauces de los ríos, viendo desbordada su capacidad, causando inundaciones y daños materiales y humanos irreparables como lo hemos visto en la tragedia que dio lugar al desafortunado capítulo en los poblados sur de Valencia en octubre de 2024.

Planificación territorial: "La ordenación del territorio constituye una función pública [...] coonestando esta necesidad con la preservación de los espacios naturales" (Hernández Jiménez, 2021).

Si bien la ordenación territorial no es jurídicamente imprescindible para iniciar desarrollos urbanísticos, juega un papel determinante para garantizar que estos se realicen sobre bases sólidas de conocimiento y sostenibilidad, en este ámbito la ordenación territorial de carácter supramunicipal y con una visión más amplia y estratégica va de la mano del urbanismo, el cual opera a nivel municipal y es más detallado en cuanto al uso del suelo.

En 1983 con la celebración de la conferencia europea de ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, se establece la Carta Europea de Ordenación del Territorio, como preámbulo de medidas para garantizar la administración responsable del suelo, subsuelo, aire y agua, buscando cumplir objetivos de interés general y resaltando la necesidad de aplicar una gestión coordinada de los ciudadanos, autoridades regionales, locales, nacionales y entre países vecinos.

Durante el periodo preconstitucional, se encontraban preceptos de ordenación territorial en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana parcialmente derogada, para posteriormente dar paso al Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana también derogado, hasta la

normativa actual: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

Protección jurídica: Conjunto de normativas y medidas legales que amparan a los ciudadanos en situaciones de crisis.

Arrendatario: Persona que ocupa una vivienda bajo contrato de alquiler. (Ley de Arrendamientos Urbanos, 29/1994)

Propietario: Titular legal de un inmueble con derechos y obligaciones sobre su mantenimiento y uso. (Código Civil Español, Art. 348)

Subvención: Ayuda económica otorgada por el Estado o entidades autonómicas para apoyar a los afectados. (Real Decreto 307/2005 sobre ayudas en situaciones de emergencia)

Seguro de vivienda: Contrato con una aseguradora que cubre daños y pérdidas en caso de siniestro. (Ley del Contrato de Seguro, 50/1980)

3. Aspectos fundamentales del uso y ocupación del suelo

Por una parte, se encuentra el urbanismo como marco técnico y legal donde se articulan las políticas de ordenación del territorio, vivienda y arrendamientos influye en:

- La disponibilidad y accesibilidad del parque de viviendas.
- La clasificación del uso del suelo (residencial vs. comercial).
- La determinación de zonas tensionadas según criterios urbanísticos y sociales

Por otro lado, La Ley de Vivienda regula el derecho a una vivienda digna y adecuada, y depende directamente de cómo el urbanismo define el suelo destinado a uso residencial y las condiciones de edificabilidad.

El PATRICOVA (Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre prevención del Riesgo de Inundación en la Comunitat Valenciana) se adopta en 2003 como el primer plan de este tipo en España, cuyo objetivo es establecer directrices para evitar la urbanización en zonas inundables y promueve la integración de la infraestructura verde y azul en la planificación urbana.

4. Competencias en materia de vivienda

Conforme al sistema de organización territorial establecido por la Constitución Española en su artículo 148.1.3 se les permite a las comunidades autónomas asumir regulaciones en urbanismo y vivienda, limitando la competencia de la administración general del estado a aspectos generales y de coordinación, entre ellos los que considere como derechos básicos de propiedad y de mercado de vivienda, la política económica que contenga factores de financiación estatal de planes de vivienda, como ayudas, subvenciones y disposiciones tributarias.

El tribunal constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones para esclarecer la distribución de competencias autonómicas de las estatales en cuanto a urbanismo y vivienda, por mencionar una de las más determinantes la STC 61/1997, de 20 de marzo, reiterando que la vivienda no es materia compartida, por tanto, no cabe legislación estatal básica en ella, así como otras sentencias para determinar:

Tabla 2: Legislación en materia de vivienda. Elaboración propia.

Aspecto regulado	Competencia estatal	Competencia autonómica	Sentencias relevantes
Normativa general sobre vivienda	No tiene competencia específica. Solo puede incidir desde otros títulos (p. ej. planificación económica, legislación civil o procesal).	Competencia exclusiva atribuida por los Estatutos de Autonomía.	STC 61/1997 STC 16/2018
Planes estatales de vivienda (subvenciones, ayudas)	Art. 149.1.13 CE – bases y coordinación de la actividad económica.	Aplicación territorial del plan según sus propios criterios.	STC 152/1988 STC 143/2012

Regulación del alquiler (rentas máximas, garantías)	Art. 149.1.8 CE – legislación civil. Puede regular contratos de arrendamiento.	Puede regular medidas complementarias (si no contradicen la legislación civil estatal).	STC 93/2015 STC 106/2018
Desahucios y lanzamientos judiciales	Art. 149.1.6 CE – legislación procesal. Regula procedimientos judiciales.	No puede interferir en la legislación procesal.	STC 43/2018 STC 97/2018
Registros administrativos de viviendas vacías	Art. 149.1.18 CE – bases del régimen jurídico administrativo.	Puede crearlos, pero deben respetar las reglas estatales generales.	STC 16/2019
Sanciones por viviendas vacías	Establece principios y límites generales (legalidad sancionadora).	Puede tipificar e imponer sanciones (dentro del marco general estatal).	STC 52/1988
Zonas de mercado residencial tensionado (ZMRT)	Incide por vía del derecho civil y económico (arrendamientos).	Competencia exclusiva para declarar zonas y aplicar medidas adaptadas.	Ley de Vivienda - artículo 3
Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) – recargo por viviendas vacías	Art. 149.1.14 CE – Hacienda general. Puede regular el tributo.	Sin competencias tributarias en IBI, pero pueden influir en concepto de "vivienda vacía" desde sus leyes.	STC 65/2020
Procedimiento administrativo y cooperación interadministrativa	Art. 149.1.18 CE – bases del régimen jurídico y procedimiento común.	Gestión conforme a sus competencias. Cooperación mediante convenios y órganos mixtos.	STC 111/2012 STC 188/2001
Condiciones básicas de igualdad (art. 47 CE)	Art. 149.1.1 CE – solo para mitigar desigualdades. No habilita regulación completa.	Puede desarrollar derechos en vivienda conforme a su competencia exclusiva.	STC 16/2018

4.1. El derecho a la vivienda en la Ley 12/2023

Constituye el primer intento normativo estatal de sistematizar y desarrollar el derecho a una vivienda digna y adecuada, tal como se recoge en el artículo 47 de la Constitución Española. Aunque dicho artículo no reconoce un derecho subjetivo plenamente exigible ante los tribunales, sí configura un principio rector de la política social y económica, que ahora se convierte en referencia estructural de la política pública en este ámbito, la normativa lo enmarca como un derecho objetivo, de configuración legal el cual no implica acceso automático a una vivienda, sino como herramienta guía la

acción de los poderes públicos, en algunos supuestos, como las situaciones de vulnerabilidad..

4.1.1. Instrumentos de garantía del derecho a la vivienda

En la normativa se construyen una serie de instrumentos jurídicos y administrativos destinados a garantizar el acceso a la vivienda y a favorecer la cohesión social, la equidad territorial y la protección de personas vulnerables.

4.1.1.1. Declaración de zonas de mercado residencial tensionado

Uno de los pilares de la ley es la posibilidad de que las comunidades autónomas o los ayuntamientos declaren determinadas zonas como zonas de mercado residencial tensionado (ZMRT), en las cuales:

- Se pueden limitar las subidas de alquiler.
- Se activa la posibilidad de aplicar índices de referencia del precio del alquiler.
- Se pueden imponer obligaciones de información adicional a propietarios e intermediarios.

Esta declaración debe ser motivada, revisada periódicamente y estar basada en indicadores sociales y económicos.

4.1.1.2. Índices de referencia de precios de alquiler

La legislación introduce un sistema para la regulación del precio de los alquileres en zonas tensionadas, mediante un índice estatal de referencia, desarrollado por el Ministerio competente, que sirve como guía orientativa para determinar precios máximos en contratación y precios medios previamente establecidos.

4.1.1.3. Parques públicos de vivienda

La ley promueve la creación y protección de las viviendas destinadas de forma permanente a alquiler social o asequible, como bienes protegidos jurídicamente para impedir su venta o desafección. Así mismo menciona la

prohibición de la enajenación salvo en condiciones excepcionales y mediante procedimientos con fuerte control público.

4.1.1.4. Vivienda asequible incentivada

Se crea la figura de "vivienda asequible incentivada", que permite incluir viviendas del mercado privado en programas públicos mediante incentivos fiscales o urbanísticos, además de aplicar condiciones similares a las de las viviendas protegidas en cuanto a precios y destinatarios.

4.1.1.5. Acción pública y procedimientos judiciales

Se reconoce el derecho de acción pública limitada a entidades sociales en defensa del derecho a la vivienda, donde se pueden impugnar actos administrativos o normativos que vulneren este derecho. La acción pública en sede judicial está limitada, pero permite la protección colectiva e institucional del derecho.

4.2. Colaboración entre administraciones públicas

En el artículo 11 de la normativa se mencionan con claridad la obligación de todas las administraciones públicas de actuar de forma planificada, coherente y coordinada para dar respuesta al problema del acceso a la vivienda, que afecta especialmente a los colectivos más vulnerables.

Uno de los compromisos fundamentales es que las administraciones deben incluir la vivienda como un eje central en sus planes estratégicos. Esto significa que deben pensar a largo plazo, definir objetivos claros y diseñar medidas concretas para aumentar la oferta de vivienda asequible, especialmente en régimen de alquiler. Para lograrlo, es esencial que el Estado y las comunidades autónomas colaboren mediante convenios, acuerdos y la creación de órganos de cooperación que permitan trabajar de forma conjunta, evitando duplicidades y conflictos competenciales.

De igual manera La ley promueve un modelo de gobernanza compartida donde cada administración debe aportar información, coordinar sus acciones y

respetar el marco competencial de las demás. Además, menciona que es de obligatorio cumplimiento para las administraciones el deber de ser transparentes, ofreciendo información clara y actualizada sobre el estado del mercado inmobiliario, los precios del alquiler, las viviendas disponibles en el parque público y las ayudas existentes. También deben facilitar el acceso de la ciudadanía a esta información y permitir que las personas y organizaciones sociales participen en el diseño y evaluación de las políticas públicas de vivienda.

Por último, se establece que las administraciones deben usar herramientas fiscales y económicas para impulsar estas políticas. El Estado puede establecer beneficios fiscales para propietarios que alquilen a precios razonables y, al mismo tiempo, permitir que los ayuntamientos apliquen recargos en el impuesto de bienes inmuebles a quienes mantengan viviendas vacías de forma injustificada. Todas estas medidas buscan reforzar el papel de las administraciones como garantes del derecho a la vivienda y actuar de forma más eficaz ante las desigualdades que genera el mercado inmobiliario.

4.3. Medidas contra la exclusión residencial

Las políticas de vivienda deben estar orientadas a proteger a quienes tienen más dificultades para acceder a una vivienda: personas con bajos ingresos, familias numerosas, víctimas de violencia de género, personas mayores, jóvenes o personas sin hogar. En este sentido, la ley exige que, antes de ejecutar un desahucio, las administraciones evalúen si la persona afectada se encuentra en situación de vulnerabilidad y, de ser así, se le ofrezca una alternativa habitacional adecuada.

5. La política de vivienda en la comunidad valenciana

El Gobierno regional, facultado por el artículo 148.1.3 de la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía, ha establecido un marco normativo específico dirigido a garantizar el derecho a una vivienda digna, promover la función social de la vivienda y prevenir la exclusión residencial. Estas responsabilidades son especialmente cruciales durante emergencias climáticas, como las provocadas por la DANA, en las que la

intervención regional es esencial para la protección efectiva de los propietarios y arrendatarios afectados.

5.1. Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana

Representa un hito normativo en la consolidación del derecho a una vivienda digna y adecuada. Su estructura, contenidos y principios revelan un enfoque integral que articula tanto derechos como obligaciones, contemplando al mismo tiempo aspectos sociales, económicos, técnicos y urbanísticos de la vivienda. Su preámbulo deja clara la intención de dar cumplimiento al mandato del artículo 47 de la Constitución Española, reforzando este derecho mediante una norma autonómica con fuerza legal y carácter sistemático.

Uno de los aspectos más importantes de la ley es su reconocimiento de la vivienda como un bien de doble naturaleza: por un lado, como un derecho social fundamental, indispensable para el desarrollo personal y familiar; por otro, como un bien de mercado sujeto a reglas económicas. Esta dualidad se convierte en la base conceptual del articulado, que trata de equilibrar ambos aspectos mediante mecanismos de regulación, control, fomento y sanción.

En cuanto a su contenido, la ley establece con claridad el concepto de vivienda, los requisitos de calidad y habitabilidad, así como las condiciones del entorno físico donde deben estar situadas. Además, impone la obligatoriedad de licencia de ocupación o, en su caso, cédula de calificación definitiva, para poder habitar una vivienda o contratar suministros básicos. Esto no solo protege al comprador y al usuario, sino que garantiza un mínimo de condiciones de seguridad y legalidad en el acceso a un bien tan esencial como la vivienda.

Un punto fuerte de la normativa es la protección del consumidor, obligando a la existencia de garantías por daños materiales derivados de vicios en la construcción, regula exhaustivamente la información que debe suministrarse en los procesos de compraventa y arrendamiento, y exige transparencia y veracidad en la publicidad. Estos mecanismos fortalecen la posición de la ciudadanía ante

promotores y empresas del sector, imponiendo estándares de calidad tanto en la fase de promoción como en la de comercialización.

El texto legal también regula el acceso a la vivienda desde una perspectiva de inclusión social, dedica un amplio desarrollo a la protección pública de la vivienda estableciendo las condiciones para su calificación, los sujetos beneficiarios, las medidas de fomento y los procedimientos administrativos aplicables. También se menciona la atención de los colectivos más vulnerables, personas con discapacidad, inmigrantes, familias de bajos recursos, promoviendo la equidad en el acceso y el mantenimiento de la vivienda.

Desde una perspectiva administrativa, la ley otorga a la Generalitat Valenciana competencias claras y herramientas eficaces para intervenir en el mercado inmobiliario. Le permite establecer planes de actuación, coordinarse con los municipios y otros entes públicos, declarar zonas de actuación preferente, reservar suelo para viviendas con protección pública y ejercer derechos de tanteo y retracto. También regula la posibilidad de recuperar viviendas del parque público que se encuentren indebidamente ocupadas o gestionadas de forma contraria a su finalidad.

Otro punto especialmente relevante es la apuesta por la rehabilitación, conservación y mantenimiento del parque inmobiliario. La ley impone a los propietarios la obligación de conservar y adaptar sus viviendas y edificios a la normativa vigente, incluyendo accesibilidad, eficiencia energética y seguridad estructural. Además, se prevén mecanismos de inspección periódica, se crea un registro de actuaciones y se habilita a los ayuntamientos para condicionar la concesión de licencias a la realización de dichas inspecciones.

Adicionalmente, el texto incorpora la figura del gestor y agente de la rehabilitación, una novedad que permite profesionalizar y dinamizar las actuaciones de adecuación del parque edificado, especialmente en entornos urbanos deteriorados. Se crea un registro oficial para este colectivo, que puede ser tanto público como privado, con funciones técnicas, administrativas y sociales.

5.2. Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda

El texto establece los instrumentos necesarios para garantizar el funcionamiento de la vivienda social. Incluye disposiciones para crear registros de viviendas desocupadas, la posibilidad de declarar zonas en situación de emergencia habitacional y la obligación de los grandes propietarios de cooperar con la Administración. También regula los mecanismos para destinar las viviendas vacías a usos sociales mediante acuerdos, convenios o cesiones temporales. En esa misma línea la normativa hace hincapié en los derechos y responsabilidades de las personas en materia de vivienda, reconociendo el derecho de todos a acceder a una vivienda digna, adecuada y asequible, al tiempo que establece obligaciones para los propietarios, en particular en lo que respecta al mantenimiento y el uso adecuado de sus inmuebles la ley refuerza la protección de los grupos vulnerables y promueve la igualdad en el acceso a la vivienda. Además, regula el papel de la administración pública en materia de vivienda.

La Generalitat y los ayuntamientos tienen competencias para intervenir para prevenir el abandono de viviendas, garantizar el acceso a la vivienda en situaciones de emergencia y promover políticas públicas activas. Estas administraciones pueden imponer sanciones para disuadir el abandono de viviendas y salvaguardar el acceso a la vivienda en situaciones de emergencia, al tiempo que fomentan políticas públicas eficaces.

5.2.1. Gestión preventiva del parque de vivienda y zonas tensionadas

Además del planeamiento territorial, el gobierno autonómico tiene la obligación de intervenir proactivamente en la configuración del parque de viviendas, conforme a la función social del derecho a la vivienda reconocida por la Ley 2/2017, anteriormente mencionada. Como ya se ha mencionado, la normativa establece que las viviendas deben estar destinadas a uso efectivo como domicilio habitual y permanente, evitando su desocupación injustificada, sobre todo por parte de grandes tenedores. La existencia de miles de viviendas vacías en zonas de riesgo o en áreas metropolitanas tensionadas no solo

supone una disfunción del mercado inmobiliario, sino que puede complicar gravemente la atención a damnificados en contextos como el de la DANA.

6. Análisis crítico de las deficiencias normativas en materia de vivienda

Si bien las disposiciones legales ya mencionadas representan la intención de los gobiernos estatal y autonómico de avanzar hacia la garantía de una vivienda digna para la población, en la opinión de esta autora presentan carencias en lo respectivo a la atención de emergencias y siniestros que requieran una respuesta inmediata. Lo que es particularmente problemático dadas las características climáticas de la zona, donde se manifiestan fenómenos recurrentes y que no dan cabida a esta ausencia de mecanismos jurídicos de rápida intervención, en lo que podría calificarse como una omisión directa de las autoridades y sin una solución propuesta. Tanto en la Ley 12/2023 como en la Ley 8/2004 no hay claridad sobre los protocolos cuando se presenta una emergencia habitacional a causa de una pérdida imprevista de la vivienda por eventos climáticos, que como se evidencia en este estudio serán más frecuentes con el tiempo, menos aún mencionados los protocolos que activan y movilizan los recursos públicos con agilidad para prevenir que las personas desalojadas encuentren trabas al momento de ser reubicados temporalmente. Las leyes se estructuran en una planificación del parque público a largo y mediano plazo, pero contienen medidas lentas en cuanto a realojo temporal.

Adicionalmente, cuando una vivienda se catalogada como inhabitable, tampoco existen mecanismos claros para efectuar su rehabilitación acelerada, en las regulaciones solo se incluyen directrices, sin una guía de acción definida o sin especificar cómo se determinan las prioridades de intervención o de evaluación rápida de daños. En la ley estatal 12/2023 si se incluye la necesidad de trabajar coordinadamente entre administraciones, sin embargo, no es claro el rol de cada nivel de gobierno para ejecutar las obras necesarias, tampoco en la normativa autonómica no se prevé esta coordinación. De igual manera en el desarrollo de la legislación se evidencia la oportunidad de nutrir la figura de utilización del suelo público para destinarlo a alojamientos provisionales, se refleja una necesidad de coordinación explícita con los sistemas de protección civil y de servicios sociales, paralelamente falta mencionar como

se puede recurrir a fondos como el FSUE o el mecanismo de protección civil de la UE, por lo tanto, no se facilitan herramientas jurídicas internacionales que hagan frente a estos escenarios.

Sin perjuicio del enfoque de prevención, conservación y de protección del parque de viviendas en condiciones normales ampliamente desarrollado en las leyes anteriormente mencionadas, se requiere darle un enfoque a escenarios de urgencia, faltan procedimientos extraordinarios que no limiten la capacidad normativa, con el fin de poder dar respuesta en cuestión de horas a la ciudadanía, quien por el momento se enfrenta a una barrera legal y de voluntad política cuando sus viviendas quedan destruidas por situaciones sobrevenidas. Hay que pensar en la aplicación de estas leyes en contextos excepcionales, como por ejemplo el mantenimiento de una reserva de viviendas para emergencia y de cómo los afectados pueden acceder a ellas.

7. Ley del suelo y Rehabilitación urbana

Los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas consolidada con las reformas del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana en el marco del derecho urbanístico estatal representa una pieza clave de especial valor en contextos de emergencias habitacionales.

Uno de los aspectos más relevantes de la ley es que reconoce expresamente la función social de la propiedad urbana y del suelo, lo cual implica que su uso debe orientarse no solo al beneficio individual, sino también al interés general, incluyendo la protección de las personas y del entorno urbano ante riesgos y daños. Este enfoque permite justificar intervenciones públicas directas sobre inmuebles afectados por catástrofes naturales, ya que el cumplimiento de la función social puede verse interrumpida o anulada en viviendas o edificios que han perdido su habitabilidad o seguridad.

En ese sentido, la ley habilita a los poderes públicos a actuar sobre el parque edificado para rehabilitarlo, regenerarlo, sustituirlo de ser necesario. Una herramienta

fuerte que si contiene mecanismos de actuación frente a contextos como los provocados por la DANA, donde barrios enteros pueden haber sido afectados por inundaciones o daños estructurales, dando a las administraciones públicas las competencias para delimitar zonas prioritarias, aprobar planes especiales, acelerar trámites urbanísticos y destinar recursos de manera concentrada para obras de reparación y mejoras, sin tener que desgastar largos procedimientos administrativos que involucren modificaciones en el planeamiento general.

El punto anterior es relevante ya que cuando las personas damnificadas no cuentan con la capacidad técnica y los recursos para hacer frente a las obras de reparación, abre la puerta a programas públicos para encontrar la financiación parcial o total, en caso de necesitar una rehabilitación urgente. Dicha financiación se menciona que puede ser con recursos públicos estatales, autonómicos o articulados con la comunidad europea, vinculando los fondos de reconstrucción por desastres de la unión, que en el contexto POST-DANA ha sido de gran utilidad. No obstante, para su materialización plena es necesario que las administraciones autonómicas y locales activen estos mecanismos a través de planes de actuación concretos, que incluyan informes técnicos e integren políticas de otros sectores como medio ambiente o protección civil. En la efectividad de su aplicación recae la reconstrucción coordinada, digna y eficaz o lenta y desigual para los damnificados.

En lo que respecta a carencias de la Ley del suelo y rehabilitación urbana he podido encontrar que la ley no prevé la activación de ayudas o recursos rehabilitadores antes desastres naturales, no se provee tampoco de inventarios de viviendas vacías, ni de reservas de suelo para realojamiento provisional cuando estos ocurren, se deja a la potestad de cada administración determinar la recuperación del parque disponible, lo que se traduce en dependencia de la voluntad administrativa para la iniciación de políticas que obliguen de alguna manera, a intervenir ante una situación de emergencia. En la normativa tampoco se menciona alojamientos modulares o temporales mientras se llevan a cabo las obras de rehabilitación y aun se presenta lentitud administrativa en los trámites para aplicar a las ayudas.

8. Obligaciones y responsabilidad de las administraciones en la prevención y respuesta ante emergencias.

La actuación de las administraciones públicas ante catástrofes naturales como la DANA no es una potestad discrecional, sino una obligación legal derivada del principio de legalidad administrativa, del derecho a una vivienda digna (artículo 47 CE) y de las competencias el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

El marco normativo que regula la organización, funcionamiento, competencias de protección civil y de emisión de alertas de emergencias es La Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil. Esta legislación en su artículo 15 se definen los tipos de planes de protección civil, entre los que se encuentran:

- Plan Estatal General: en cabeza del Ministerio del interior y aprobado por el gobierno central, está enfocado en prestar apoyo y asistencia a las otras Administraciones Públicas ante emergencias declaradas de interés Nacional
- Planes Territoriales, de ámbito autonómico o local: se elaboran para hacer frente a situaciones que afecten una comunidad autónoma o localidad, que deben ser elaborados y aprobados por la administración territorial competente.
- Planes Especiales: los que tienen por finalidad hacer frente a los riesgos de inundaciones, terremotos, maremotos, volcánicos, fenómenos meteorológicos adversos, incendios forestales, accidentes en instalaciones o procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias químicas, biológicas, nucleares o radiactivas; accidentes de aviación civil y en el transporte de mercancías peligrosas, así como los relativos a la protección de la población en caso de conflicto bélico y aquellos otros que se determinen en la Norma Básica, en este caso pueden ser Estatales o autonómicos en función del ámbito de aplicación.
- Planes de Autoprotección: realizados por centros, establecimientos, instalaciones o dependencias recogidas en la normativa aplicable, con el

objeto de prevenir y controlar los riesgos de emergencia que puedan catalogarse como de riesgo civil.

En ese orden se establecen los preceptos para la creación del Sistema Nacional de Protección Civil y recoge las disposiciones para la existencia de sistemas de alerta pública, como sirenas, mensajes móviles, medios de comunicación y redes sociales. La responsabilidad del gobierno central recae en coordinar las respuestas ante emergencias cuando superan la capacidad de una comunidad autónoma. Mediante la activación del PLEGEM y mediante el establecimiento de protocolos de alerta temprana y difusión públicas como el sistema ES-Alert. Es también deber del estado promover la cooperación entre comunidades autónomas y con organismos europeos como el UCPM, en ese sentido el gobierno central también puede formar y equipar a la unidad militar de emergencias (UME) para intervenir en casos extremos.

A nivel autonómico la Comunidad Valenciana tiene competencias compartidas y exclusivas según la Ley 17/2015 su responsabilidad se manifiesta en tres niveles esenciales: prevención, intervención inmediata y fase de recuperación, sin perjuicio de ser el responsable de la elaboración de su propio plan de acción territorial, el cual incluye la emisión de alertas a la población, coordinar la respuesta de bomberos y policía territorial, servicios forestales, sanidad, emergencias, etc., también debe activar los protocolos aplicables frente a riesgos recurrentes.

En materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda atribuidas por la Constitución la Comunidad Valenciana ha dispuesto La Ley 2/2017. Es un deber jurídico del gobierno autonómico identificar y reducir los riesgos asociados a fenómenos climáticos extremos, particularmente en este caso, las inundaciones. La Generalitat Valenciana, a través de su Conselleria de Política Territorial, y los ayuntamientos, como entidades urbanísticas de base, deben planificar el desarrollo urbanístico teniendo en cuenta la exposición del suelo al riesgo de inundación. En este sentido, el Plan de Acción Territorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación (PATRICOVA), aprobado mediante Decreto 201/2003 y revisado posteriormente, constituye el instrumento esencial para delimitar las zonas inundables del territorio autonómico. Este plan impone

límites y restricciones a la urbanización y construcción en áreas de riesgo alto y obliga a integrar esta información en los planes urbanísticos municipales.

El incumplimiento de estas obligaciones puede suponer una responsabilidad patrimonial de la administración por daños causados a personas que adquirieron viviendas en zonas legalmente edificables, pero altamente expuestas, si no se informó ni previno adecuadamente el riesgo, conforme al artículo 32 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. El gobierno valenciano en ese caso tiene la responsabilidad de activar mecanismos de inspección de viviendas deshabitadas y promover la cesión temporal para fines sociales y de emergencia.

Otra dimensión clave de la prevención es la información pública y la educación ciudadana en materia de riesgos, facilitando el acceso libre y actualizado a:

- Mapas oficiales de zonas inundables (a través del SNCZI, gestionado por MITECO).
- Planes de evacuación y emergencia locales.
- Sistemas de alerta temprana, como los proporcionados por la AEMET y el plan METEOALERTA.

9. Doctrina sobre la posible responsabilidad patrimonial del Estado por omisión o mala gestión pública.

La Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del sector público, regulando la responsabilidad patrimonial del estado, estableciendo que las administraciones públicas deben indemnizar a los ciudadanos por cualquier daño que sufran en sus bienes o derechos, siempre que el daño sea antijurídico y que exista un nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el perjuicio sufrido.

Frente a episodios extremos como la DANA, pueden identificarse situaciones que podrían generar responsabilidad del Estado o de la Administración competente si se cumplen supuestos como la falta de planificación y prevención frente a emergencias en zonas de riesgo o si no se activan a tiempo pueden dar lugar a responsabilidad por omisión de deberes de previsión. También se puede analizar si se presentaron fallos o

retrasos en los sistemas de alerta temprana, ya que la normativa exige avisar a la población con suficiente antelación y de forma efectiva. Si se haya evidencia que las alertas emitidas con ES-Alert a tiempo se hablaría de responsabilidad por omisión en la advertencia.

Otro componente que está siendo ampliamente observado en los procesos jurídicos abiertos sobre las autoridades de la Comunidad Valenciana es la falta de respuesta operativa suficiente, al no movilizar los medios convenientes como bomberos y de servicios municipales de manera diligente.

Retomando la competencia de urbanismo atribuida en los estatutos de autonomía, ampliamente legislados en la Comunidad Valenciana, se puede comprobar si los ayuntamientos han autorizado a edificar en zonas inundables, o si no se han mantenido las infraestructuras de drenaje (barrancos, colectores, aliviadores), lo cual da lugar a imputación de posible negligencia en la gestión urbanística y ambiental. En materia de responsabilidad patrimonial se deben analizar los casos de manera individual, ya que los requisitos que deben concurrir van desde daño real y evaluable, de naturaleza antijurídica (es decir sin culpa administrativa) como puede suceder en eventos de fuerza mayor, que se presente o no un nexo causal (relación causa-efecto) entre la actuación o inacción administrativa y si se trató de un evento completamente imprevisible el cual no dio margen a la prevención o reducción de sus efectos.

10. Revisión de casos judiciales por negligencia administrativa en desastres naturales.

En este punto se presenta un cuadro comparativo organizado en tres columnas: la primera indica la resolución o sentencia y el órgano que la emitió; la segunda resume brevemente el caso; y la tercera sintetiza la conclusión del tribunal u órgano competente en cuanto a la responsabilidad o no del ente público:

Tabla 3. Compilación de jurisprudencia en casos de responsabilidad patrimonial. Elaboración propia.

RESOLUCIÓN / SENTENCIA	RESUMEN DEL CASO	CONCLUSIÓN DEL TRIBUNAL / ÓRGANO
Tribunal supremo STS 1487/2005	<i>Daños por inundación en zona urbana donde el cauce del río no había sido mantenido adecuadamente.</i>	<i>El estado fue considerado responsable por no actuar preventivamente ante un riesgo conocido, se determinó nexo causal y daño antijurídico.</i>
Tribunal supremo STS 2541/2011	<i>Inundaciones por colapso de infraestructura hidráulicas sin mantenimiento.</i>	<i>Se estableció que el funcionamiento anormal del servicio público (falta de mantenimiento) justifica la indemnización por responsabilidad patrimonial.</i>
STSJ 493/2007 Comunidad Valenciana	<i>Reclamación por daños materiales sufridos tras lluvias torrenciales en urbanización construida en zona inundable.</i>	<i>La Generalitat Valenciana fue condenada por no impedir la urbanización en área de riesgo y no prever medidas adecuadas.</i>
STSJ 513/2015 Comunidad Valenciana	<i>Daños derivados de la falta de mantenimiento de infraestructuras hidráulicas que provocaron inundaciones.</i>	<i>Se reconoció la responsabilidad de la administración por omisión en el mantenimiento de infraestructuras críticas.</i>
STSJ 681/2022 Comunidad Valenciana	<i>Reclamación por daños en servicios sanitarios durante una emergencia.</i>	<i>Se desestimó la reclamación al no acreditarse el nexo causal entre la actuación administrativa y el daño sufrido.</i>

11. Impacto de las inundaciones en el mercado inmobiliario

Múltiples mapas de la afectación real de la catástrofe se han intentado elaborar desde lo sucedido, uno de los primeros datos de la información recibida del sistema Copernicus EMS, un servicio de la Unión Europea que proporciona información geoespacial para la gestión de desastres, incluyendo aquellos causados por la naturaleza, por el hombre y crisis humanitarias. A estas primeras cartografías se

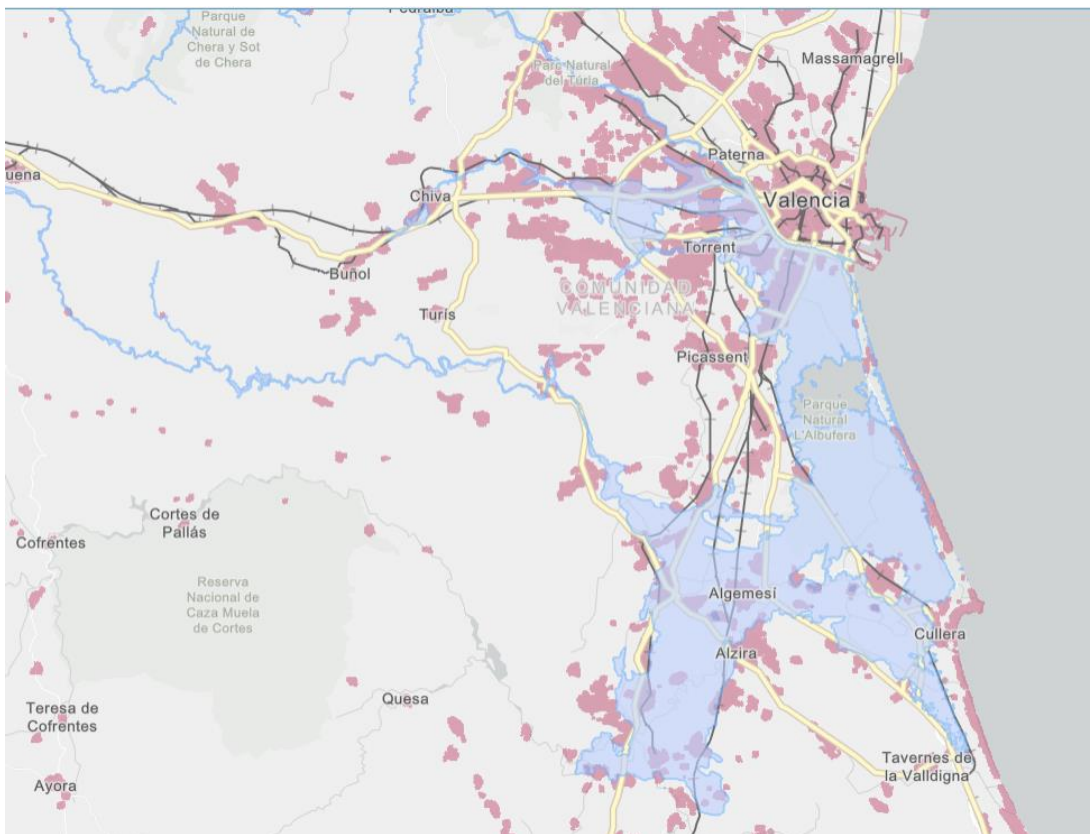


Ilustración 2. Mapa del alcance de las afectaciones en Valencia (vista vertical). Tomado de: <https://uveg.maps.arcgis.com/apps/mapviewer/index.html?webmap=8e6c1d2b364f41c79d27e4dcfdf5475a>

De acuerdo con el informe de diagnóstico dentro del Plan de recuperación y reconstrucción para la zona afectada por la DANA presentado por el vicepresidente segundo del Consell de la Generalitat Valenciana, el número de afectados asciende a más de 300.000 personas además de 224 muertes y tres desapariciones. Además, causó daños en 11.242 hogares, estimando un gasto de reposición en 475 millones de euros. (Gan Pampols, 2025)

La pérdida de habitabilidad del parque habitacional y la necesidad reubicación de los residentes no solo por los daños estructurales, sino también por el riesgo sanitario que involucraba el agua estancada llevo a que se declarara la crisis habitacional. Esta crisis también tuvo consecuencias en el cumplimiento normal de las condiciones de alquiler y del mercado de compraventa de inmuebles,

Desde un enfoque metodológico riguroso, la consultora especializada en valoración de bienes inmuebles Valmesa ha contribuido con sus apreciaciones sobre las repercusiones, territoriales y sectoriales provocadas por el evento meteorológico del 29 de octubre, evaluando el impacto en base a datos catastrales, usos del suelo y análisis técnico de daños, elaborando además un sistema cartográfico digital el “Mapa Rehabilita Valencia”, que permite identificar y clasificar el grado de afectación de cada inmueble. Esta herramienta se ha convertido en un instrumento de apoyo clave para ciudadanos, entidades aseguradoras y administraciones públicas en la planificación de la recuperación. El análisis adicionalmente distingue entre la naturaleza diversa de los daños, desde ruinas estructurales completas hasta anegamientos parciales en garajes o locales; esta heterogeneidad obliga a respuestas administrativas diferenciadas y a una rehabilitación técnicamente compleja, personalizada caso por caso. En contraste con fenómenos como la erupción de La Palma, donde la pérdida fue total y definitiva, la DANA plantea un escenario intermedio que dificulta la valoración y la decisión de reconstrucción.

“Los inmuebles dentro de las zonas inundadas presentan un amplio espectro de daños, que van desde la ruina total en áreas donde la corriente arrasó con viviendas completas, hasta casos más leves, como la inundación parcial de garajes que solo requieren limpieza y pintura”. (Grupo Valmesa, 2024)

A nivel económico, se manifiesta una fuerte tendencia a la caída de la demanda en zonas de alto riesgo de inundación que llevo a que se entorpecieran inversiones en plantas bajas, provocando la reducción del valor de los inmuebles afectados en los próximos años, se prevé un descenso significativo del valor de los inmuebles situados en zonas inundadas, con una caída estimada entre el 15 y el 18 % en los primeros 6-8 meses. Paralelamente, y en comparativa con otros casos de emergencias climáticas similares, los expertos han anticipado una revalorización de las zonas no afectadas, especialmente aquellas cercanas a las inundadas pero consideradas seguras, donde se espera un crecimiento de precios de entre el 6 y el 8 % en los próximos dos años.

11.1. Dificultades para la inversión y la financiación

Las entidades financieras incrementaron los criterios de riesgo para conceder hipotecas en zonas inundables, solicitando informes topográficos y seguros específicos. Además, los inversores privados, promotores y fondos inmobiliarios se mostraron reacios a adquirir suelo o iniciar nuevos desarrollos urbanísticos en zonas que no cuenten con medidas de defensa hidráulica verificadas o sistemas de drenaje (SUDS) renovados.

12. Derechos y obligaciones de los propietarios afectados

Desde este punto de vista, la Ley de Propiedad Horizontal (Ley 49/1960, de 21 de julio) establece en su artículo 10 la obligación de la comunidad de propietarios de acometer, con carácter obligatorio, todas aquellas obras necesarias para la conservación y seguridad del inmueble. En este contexto, los daños provocados por la DANA en elementos estructurales, cubiertas, instalaciones generales o zonas comunes deben ser objeto de intervención inmediata. En muchos casos, las comunidades de propietarios se han visto obligadas a emprender obras de rehabilitación de urgencia, para lo cual resulta esencial la activación de las pólizas colectivas de seguro, así como la solicitud de subvenciones públicas habilitadas a tal efecto.

El artículo 17 de la misma ley impide a las comunidades eludir estas intervenciones bajo pretexto de no contar con la unanimidad, cuando la ley imponga su ejecución. A su vez, tienen el deber de contribuir a los gastos comunes conforme a su cuota de participación, permitir las obras necesarias que afecten a su propiedad cuando sean imprescindibles, velando por el correcto mantenimiento del edificio, para el interés general del inmueble ejecutar acuerdos válidamente adoptados y como entidad jurídica a responder ante terceros por daños que se deriven de su inactividad en casos de siniestros como la DANA.

Respecto a los derechos y deberes en el marco de la comunidad de propietarios, cuentan con derecho a que se garantice la seguridad estructural y funcional del edificio, a recibir información completa sobre los acuerdos de la comunidad, y a acceder a subvenciones y seguros colectivos

13. Derechos y obligaciones de los arrendatarios afectados

Desde esta perspectiva, la Ley de Arrendamientos Urbanos (Real Decreto 7/2019, de 1 de marzo) menciona que los arrendamientos de vivienda se regirán por los pactos, cláusulas y condiciones determinados por la voluntad de las partes, en el marco de lo establecido en el título II de dicha normativa y, supletoriamente, por lo dispuesto en el Código Civil. Contempla la posibilidad de suspensión del contrato de arrendamiento en caso de inhabilitación de la vivienda provocada por fuerza mayor, conforme al artículo 26. Este precepto dispone que, cuando la vivienda quede inhabitada por causa no imputable al arrendatario, como es el caso de una catástrofe natural, el contrato quedará en suspenso sin obligación de pago de renta hasta que se restituya la habitabilidad.

Asimismo, el artículo 27.2 prevé la facultad de resolución del contrato si los daños impiden definitivamente el uso pactado del inmueble. Esta situación genera un conflicto frecuente entre arrendador y arrendatario respecto a la responsabilidad en la reparación y a la continuidad del contrato. Cabe destacar que, salvo pacto en contrario, el arrendador tiene la obligación de realizar las obras necesarias para conservar la vivienda en condiciones de habitabilidad, sin perjuicio de la posibilidad de activar las coberturas del seguro del hogar o del seguro de impago de alquiler, si los hubiere.

13.1. Indemnizaciones por daños estructurales

En relación con las compensaciones por daños estructurales, cabe señalar que, cuando las construcciones están aseguradas mediante pólizas multirriesgo, estas suelen incluir garantías por daños derivados de fenómenos atmosféricos. Adicionalmente, en caso de catástrofes naturales, el Consorcio de Compensación de Seguros organismo dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, asume la cobertura de los daños ocasionados por riesgos extraordinarios, siempre que el bien dañado estuviera asegurado previamente. Para ello, es indispensable que el afectado presente la correspondiente solicitud de indemnización, acompañada de informe pericial y de la documentación del

seguro vigente. Esta vía permite reparar parcialmente daños estructurales graves, como los ocurridos en cimientos, muros de carga, cubiertas o redes de saneamiento, siempre que puedan vincularse directamente al fenómeno natural ocurrido.

14. Responsabilidad de aseguradoras y Consorcio de Compensación de Seguros

En este punto resulta imprescindible analizar la responsabilidad del gremio asegurador frente a los daños ocasionados por la DANA en los inmuebles afectados. Las aseguradoras son responsables, en primer lugar, de cubrir los daños que estén expresamente previstos en las pólizas contratadas, incluyendo los supuestos de daños por agua, filtraciones o fenómenos meteorológicos comunes. No obstante, cuando el evento supera los parámetros ordinarios de riesgo por tratarse de un riesgo extraordinario, la responsabilidad se traslada al Consorcio de Compensación, siempre y cuando la prima correspondiente haya sido abonada como parte de la póliza multirriesgo.

Con relación a los contratos de alquiler, puede producirse una disociación entre la condición de asegurado (normalmente el propietario) y el afectado directo (el arrendatario). En tales casos, el arrendatario puede sufrir una pérdida de uso o inhabilitabilidad sin estar directamente cubierto por el seguro del propietario. Por ello, se recomienda que tanto arrendadores como arrendatarios conozcan los alcances de las coberturas contratadas y, en su caso, que el arrendatario suscriba seguros específicos de contenido. En los supuestos en que la DANA haya provocado daños graves que impidan el uso de la vivienda, el propietario tiene la obligación de tramitar la correspondiente reclamación ante su aseguradora o el Consorcio, para que se proceda a la reparación del inmueble y se recupere su funcionalidad como vivienda arrendada.

El Consorcio de Compensación de Seguros actúa como garante subsidiario del sistema, y su intervención es esencial en la canalización de indemnizaciones derivadas de fenómenos naturales extremos. Su responsabilidad está limitada a los daños materiales asegurados y debidamente acreditados, lo cual exige a los arrendadores actuar con diligencia en la contratación y mantenimiento de sus pólizas. Asimismo, debe

destacarse que, aunque el arrendatario no sea titular de la misma eventualmente reclamar por responsabilidad contractual si el arrendador incumple su deber de conservación por no activar los mecanismos de cobertura existentes.

14.1. Limitaciones y tiempos de respuesta en los trámites de compensación

Según el propio CCS, cerca del 50 % de las más de 232.000 solicitudes de compensación recibidas hasta febrero de 2025 correspondían a daños en viviendas. Municipios como Orihuela, Dénia, Alzira, Almoradí y Gandía registraron pérdidas totales o parciales en miles de viviendas, desde anegamientos en plantas bajas y sótanos hasta daños estructurales por desbordamientos y arrastre de materiales.

El procedimiento exige que el inmueble afectado esté cubierto por una póliza de seguro de hogar que incluya cobertura de riesgos extraordinarios. Esta condición ha supuesto una barrera de acceso para parte de la población en situación de vulnerabilidad, que no contaba con seguro vigente o al corriente de pago al momento del siniestro. En muchos casos, la resolución ha tardado más de cuatro meses desde la solicitud, superando los plazos razonables esperables en contextos de emergencia habitacional. La principal crítica de afectados y asociaciones de consumidores ha sido la falta de transparencia y de criterios uniformes en la evaluación de daños. En algunos casos, los informes periciales han infravalorado los costes de rehabilitación, especialmente cuando los daños afectan a instalaciones eléctricas, aislamiento estructural o cimentaciones, y no son visibles a simple vista.

El consorcio también ha reconocido la necesidad de revisar cientos de expedientes por informes contradictorios o falta de coordinación con los técnicos municipales, lo que ha retrasado el ingreso de indemnizaciones. Esto ha generado frustración en numerosas familias, que perciben falta de empatía institucional y lentitud excesiva, a pesar del esfuerzo declarado por las autoridades. La falta de una política activa de información y acompañamiento técnico a los afectados ha contribuido al desconocimiento generalizado sobre plazos, cuantías estimadas y derechos de reclamación. Además, las

aseguradoras han delegado la responsabilidad exclusivamente en el CCS, limitando su función a canalizar las solicitudes, sin prestar asistencia técnica ni jurídica adicional. En concordancia con lo anterior, se han detectado intentos de fraude que han obligado al CCS a extremar sus mecanismos de control, lo que ha ralentizado aún más el proceso.

Aunque estas medidas son comprensibles, no deberían traducirse en perjuicio para quienes sí cumplen los requisitos, tal como han denunciado plataformas ciudadanas y defensorías del consumidor.

15. Aplicación de la Cláusula “Rebus Sic Stantibus” en Contratos de Vivienda

La erupción del volcán Cumbre Vieja en La Palma motivó la celebración del 1º Congreso de la Cláusula Rebus en abril de 2022, organizado por los Colegios de la Abogacía de Barcelona y La Palma. Durante este congreso, se destacó la importancia de regular la cláusula *rebus sic stantibus* como mecanismo para restablecer el equilibrio en las prestaciones contractuales frente a situaciones excepcionales como desastres naturales o pandemias.

Este punto indiscutiblemente importante de mencionar en este estudio desde un Fundamento doctrinal y jurisprudencial, La cláusula *rebus sic stantibus*, históricamente concebida como un principio corrector del rigorismo contractual derivado del *pacta sunt servanda*, la cual no está codificada de forma expresa en la legislación actual, pero tiene reconocimiento por vía jurisprudencial del Tribunal Supremo como mecanismo para adaptar contratos cuando cambian sustancialmente las circunstancias que existían al momento de su firma.

Como ya se ha mencionado en este texto, la disposición no está expresamente recogida en el Código Civil, el Tribunal Supremo la ha reconocido en sentencias como las N.º 333/2014, 64/2015, 447/2017 y 156/2020. Su aplicación requiere que concurren determinados requisitos: alteración extraordinaria e imprevisible de las circunstancias contractuales, excesiva onerosidad para una de las partes, buena fe y equilibrio contractual previo.

En el ámbito del arrendamiento de vivienda, esta cláusula ha sido reivindicada para justificar la revisión del precio o la extinción del contrato cuando un desastre natural, como una DANA, imposibilita o hace extremadamente gravoso el cumplimiento del contrato para una de las partes. Aunque tradicionalmente su aplicación ha sido más frecuente en el arrendamiento de locales de negocio, la doctrina comienza a aceptar su invocación en los contratos de vivienda en contextos de inhabitabilidad y emergencia civil.

Por tanto, los arrendadores y arrendatarios deben considerar estas herramientas jurídicas para reequilibrar sus relaciones contractuales ante catástrofes naturales. La invocación de la fuerza mayor o de la cláusula rebus sic stantibus debe evaluarse caso por caso, atendiendo a la naturaleza del daño, la configuración del contrato, la existencia de seguros y las posibilidades de rehabilitación o sustitución del uso de la vivienda. La seguridad jurídica y la protección de la parte más débil deben guiar la aplicación de estas instituciones, en consonancia con el principio de equidad y la función social del derecho contractual en materia de vivienda. En este marco, la Generalitat Valenciana puede canalizar ayudas dirigidas a la rehabilitación de edificios afectados por desastres naturales, así como fomentar intervenciones que mejoren la resiliencia del parque inmobiliario frente a futuros episodios extremos. Estas actuaciones deben armonizarse con los principios de sostenibilidad y eficiencia energética contemplados en la Agenda Urbana Valenciana.

La buena fe contractual constituye un principio rector en la aplicación de la cláusula rebus sic stantibus. Se requiere que la parte que solicita la revisión actúe con lealtad, sin haber contribuido a la generación del perjuicio ni haber omitido diligencias básicas para mitigar sus efectos. Del mismo modo, la contraparte debe colaborar razonablemente en la búsqueda de soluciones equitativas, como pueden ser la renegociación del precio, la concesión de moratorias o la resolución de mutuo acuerdo.

Por último, el carácter conmutativo del contrato, en contraposición al contrato aleatorio, implica que las prestaciones de las partes estén previamente determinadas y que su equilibrio inicial sea previsible. Los contratos de arrendamiento de vivienda son típicamente conmutativos, dado que el arrendatario paga una renta fija a cambio del uso

pacífico de la vivienda. Cuando este uso se ve sustancialmente alterado por un fenómeno externo e imprevisible, se desnaturaliza la esencia del contrato, legitimando su adaptación conforme al principio *rebus sic stantibus*. para reequilibrar sus relaciones contractuales ante catástrofes naturales.

El pasado 2 de diciembre de 2024, en respuesta a la urgencia normativa evidenciada por sucesos como la DANA en la Comunidad Valenciana se llevó a cabo el 2º CONGRESO CLAUSULA REBUS, dentro del temario como propuesta de normación de la modificación sobrevenida de las circunstancias en el cumplimiento de los contratos.

Dentro del análisis de la propuesta se utiliza una metáfora inicial muy efectiva:

“así como la ausencia de infraestructura hidráulica ha agravado los efectos materiales de la DANA, la ausencia de infraestructura jurídica adecuada ha intensificado las consecuencias económicas de las crisis en los contratos civiles y mercantiles”, sirve de introducción a una crítica del carácter obsoleto del Código Civil español de 1889 en lo relativo al cumplimiento de los contratos. Los ponentes insisten en que la cláusula *rebus* no debe entenderse como una excepción extraordinaria, sino como un instrumento estructural de justicia contractual en economías de alta volatilidad. En este sentido, destaca que su finalidad es garantizar la continuidad y adaptación del contrato, no su anulación arbitraria.

La Declaración del congreso propone una reforma del artículo 1258 del Código Civil para introducir un apartado segundo que reconozca expresamente el derecho del contratante afectado a solicitar la revisión o resolución del contrato ante un cambio imprevisible, extraordinario y relevante de las circunstancias. Asimismo, se plantea una modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil que permita la adopción de medidas cautelares específicas, la reconvencción en juicio verbal y la tramitación preferente de estos procedimientos. Dentro del mismo desarrollo analítico se destacan las figuras de la imprevisión en el Code Civil francés (art. 1195), la disrupción de la base del negocio jurídico en el BGB alemán y la regulación en países como Italia, Países Bajos y Navarra. Además, se citan los Principios UNIDROIT, los Principios de Derecho Europeo de los Contratos (PECL) y el CESL como estándares internacionales que respaldan la necesidad de prever expresamente la renegociación contractual y la intervención judicial

subsidiaria. Así que, desde una perspectiva de política legislativa, su positivación contribuiría a reducir la litigiosidad, orientar las negociaciones privadas y dotar de mayor seguridad jurídica a los operadores económicos que como consecuencia reforzaría el principio de justicia contractual y adaptabilidad de los contratos a una realidad socioeconómica en permanente transformación. A continuación, cito la modificación propuesta en el congreso:

TEXTO PROPUESTO

Uno. *En el Libro Cuarto, Título II, Capítulo I «Disposiciones generales», el artículo 1258 del Código Civil, queda redactado de la siguiente forma:*

«1. Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, y desde entonces obligan, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley.

2. De acuerdo con lo anteriormente dispuesto, especialmente de conformidad con el carácter informador de los Principios de buena fe y de conmutatividad del comercio jurídico, si las circunstancias que sirvieron de base al contrato hubieren cambiado de forma significativa e imprevisible durante su ejecución, de manera que ésta se haya hecho excesivamente onerosa para una de las partes o se haya alterado significativamente la base económica del contrato, el contratante al que, atendida las circunstancias del caso y especialmente la distribución contractual o legal de los riesgos, no le sea razonablemente exigible que permanezca sujeto a la inalterabilidad de dicho contrato, tendrá derecho a entablar negociaciones con la otra parte, con el fin de lograr un acuerdo de adaptación del contrato, o de resolución del mismo.

2.1. Si las partes no alcanzasen un acuerdo, la parte afectada por la alteración de las circunstancias estará legitimada para solicitar judicialmente, mediante el correspondiente juicio declarativo, bien la modificación del contrato, o bien su resolución, pudiendo solicitar, a su vez, la adopción de medidas cautelares, sin exigencia de caución,

de conformidad con lo previsto en la legislación procesal. La solicitud de resolución o modificación del contrato podrá ir acompañada, en su caso, de la reclamación de daños y perjuicios, cuando la negativa de la otra parte a la adaptación del contrato pueda ser calificada de arbitraria, contraria a las prácticas o usos del sector, o carente de justificación en atención a la naturaleza y circunstancias específicas del contrato.

2.2. La modificación del contrato será provisional, mientras duren los efectos del cambio sobrevenido de las circunstancias.

2.3. La imprevisibilidad del cambio sobrevenido de las circunstancias, como presupuesto autónomo en la aplicación de la cláusula rebus sic stantibus, deberá inferirse directamente de la distribución contractual de los riesgos asignados por las partes, de la distribución legal de los mismos y, en su caso, de la esfera de control de dichos riesgos que se derive de la reglamentación contractual; sin que quepa desnaturalizar dicho presupuesto con base en meras motivaciones subjetivas o contingencias interpretativas que no resulten expresamente contempladas en el contrato.

2.4. Cuando el cambio sobrevenido de las circunstancias sea determinante de una crisis económica, cuyos efectos profundos y prolongados se manifiesten como hechos notorios, la parte afectada por dicho cambio de circunstancias quedará exonerada de probar su imprevisibilidad; sin perjuicio de que deba acreditar su incidencia en la alteración de la base del contrato y, en su caso, en la excesiva onerosidad resultante de la prestación debida.

En los mismos términos, cuando la crisis económica derivada sea reconocida por la normativa que le resulte aplicable.

2.5. *La existencia de cláusulas de revisión de precios o de estabilización no determinarán, por sí solas, la inaplicación de la cláusula rebus sic stantibus.*

2.6. *En la reglamentación contractual, no se considerará lícito el pacto que, con carácter general, excluya la aplicación normativa de la cláusula rebus sic stantibus.*

2.7. *En todo caso, la parte que se haya visto afectada por dicho cambio extraordinario de circunstancias, no estará sujeta al pago de indemnización alguna por la resolución del contrato>>.*

Dos. *Reforma de la LEC en relación con la aplicación normativa de la cláusula rebus sic stantibus*

Primera. *Se añade un apartado nuevo al artículo 250.1 de la LEC, con el siguiente tenor:*

<<Se tramitará a través del juicio verbal las demandas que tengan por objeto la modificación de las condiciones económicas de un contrato de manera provisional por el imprevisible, que se tramitarán de manera preferente>>.

Segunda. *Se añade un apartado nuevo al artículo 437 de la LEC, con el siguiente tenor:*

<< Antes de iniciar un proceso que tenga por objeto la modificación de un contrato por el cambio de circunstancias que le sirvieron de base de forma significativa e imprevisible las partes deberán negociar el contrato asistidos de abogados, debiendo acreditar el intento en el momento de presentar la demanda y los motivos de discrepancia>>.

Tercera. *Se añade un apartado nuevo al artículo 438.2, párrafo 2º de la LEC, con el siguiente tenor:*

<<Se admitirá la reconvencción en todo tipo de juicios verbales, tanto si finaliza con sentencia con o sin efecto de cosa juzgada, cuando la pretensión reconvenccional sea la modificación del contrato objeto de la

reclamación por el cambio de circunstancias que le sirvieron de base de forma significativa e imprevisible>>.

Cuarta. *Se añade el párrafo 10 bis en el artículo 727.*

<<La medida cautelar de modificación de las condiciones económicas de un contrato de manera provisional por el cambio de circunstancias que le sirvieron de base de forma significativa e imprevisible sin necesidad de prestar caución>>. (El Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, 2024)

15.1. Jurisprudencia reciente sobre rebus sic stantibus

La aplicación exitosa de esta cláusula cuya traducción aproximada es "estando así las cosas", en contextos como el de la pandemia COVID 19 ha permitido que adquiera una renovada centralidad en el derecho de contratos a raíz de los sucesivos episodios de crisis económica, sanitaria y climática que han afectado la estructura de numerosos vínculos obligacionales en España, aquí se resumen casos donde la aplicación de esta fue determinante para el fallo:

Tabla 4. Ejemplos de jurisprudencia sobre aplicación de la cláusula rebus sic stantibus en contratos de arrendamiento. Elaboración propia.

Fecha	Tribunal / Juzgado	Supuesto de hecho	Aplicación de la cláusula	Fallo / Resultado
08/01/2020	Juzgado de Primera Instancia N.º 20 de Barcelona	Arrendamiento turístico afectado por COVID-19	Sí	Reducción de la renta al 50% por disminución extraordinaria de ingresos
01/05/2021	Juzgado de Primera Instancia N.º 4 de Gandía	Contrato de arrendamiento con renta fija y variable, sin actividad por restricciones sanitarias	Sí	Resolución del contrato sin penalización por imposibilidad económica del arrendatario
10/02/2021	Audiencia Provincial de Valencia (Sección 8ª)	Medidas cautelares para evitar desahucio durante la pandemia	Sí	Concesión de suspensión de lanzamiento hasta resolución del procedimiento principal

25/05/2020	<i>Juzgado de Primera Instancia de Palma</i>	<i>Contrato de arrendamiento de local comercial con pérdida total de ingresos durante el confinamiento</i>	<i>Sí</i>	<i>Reducción de la renta al 40% y prórroga excepcional durante el estado de alarma</i>
15/11/2021	<i>Audiencia Provincial de Barcelona (Sección 13ª)</i>	<i>Arrendamiento de local de ocio nocturno cerrado por decreto autonómico</i>	<i>Sí</i>	<i>Resolución contractual sin indemnización, por alteración sobrevenida e imprevisible del objeto del contrato</i>

16. Comparación con el caso del volcán de La Palma

Aunque ambos eventos comparten su carácter natural destructivo y la afectación directa al parque inmobiliario, su naturaleza física, su patrón de daño y su repercusión en el mercado inmobiliario responden a lógicas sustancialmente distintas, lo que obliga a adoptar estrategias jurídicas, urbanísticas y económicas diferenciadas.

En La Palma, el fenómeno volcánico implicó la desaparición física completa de más de 2.000 viviendas, junto con parcelas, infraestructuras y redes básicas. La destrucción fue total, irreversible y visible, lo que facilitó la activación inmediata de protocolos de emergencia, compensación y planificación post-catástrofe, incluido el establecimiento de suelos provisionales para realojos y la elaboración de normativa urbanística específica para la reconstrucción. En cambio, la DANA de 2024 en la Comunidad Valenciana produjo una afectación heterogénea y fragmentada, con miles de inmuebles dañados, pero no necesariamente destruidos. Esta naturaleza ambigua del daño dificulta tanto la valoración económica como la respuesta institucional. Las decisiones sobre rehabilitación, demolición o compensación deben tomarse caso por caso, tras inspecciones técnicas, peritajes e informes urbanísticos detallados, lo que ralentiza la respuesta administrativa y genera incertidumbre en el mercado.

Desde la perspectiva inmobiliaria, en La Palma el efecto fue un shock total de oferta, con la consiguiente necesidad de reubicar a población damnificada, mientras que en las inundaciones por causa de la DANA valenciana el mercado se enfrenta a una segmentación de la oferta según zonas de riesgo y grado de afectación, provocando un

reajuste asimétrico de precios: depreciación en áreas inundadas y apreciación en zonas consideradas seguras, con alta presión de demanda. El contraste más importante radica en la percepción del riesgo, mientras en La Palma el desastre es percibido como un fenómeno excepcional geológicamente localizado, la DANA se percibe como un fenómeno recurrente y climático, lo que genera una desconfianza estructural y duradera hacia ciertas zonas urbanas. Este cambio cultural podría inducir una transformación profunda en los criterios de valoración inmobiliaria, consolidando la "inundabilidad" como nuevo eje estructural del mercado.

17. El papel de las gestorías administrativas en la atención a los afectados por la DANA

Es bien sabido que los gestores actúan como profesionales intermediarios autorizados entre los ciudadanos y la Administración Pública desempeñando funciones de gestión, tramitación, asesoramiento y representación. Esta función, regulada por el Real Decreto 424/1963, de 1 de marzo, y por el Real Decreto 1612/1981, de 19 de junio, adquiere una relevancia especial en contextos de crisis como el generado por la DANA que afectó a la Comunidad Valenciana en octubre de 2024,

La profesión está regulada por el Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos de España, y cada comunidad autónoma tiene su propio colegio territorial, como el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Valencia. A partir de esta situación fatídica sucedida el pasado octubre las gestorías han asumido un papel proactivo y crucial en varios niveles.

- Asesoramiento técnico a damnificados
- Información sobre subvenciones autonómicas y estatales
- Evaluación de la cobertura de los seguros de hogar y canalización de reclamaciones al Consorcio de Compensación de Seguros.
- Asistencia en la redacción y presentación de solicitudes administrativas y documentos probatorios de daños.

Tras la emergencia, propietarios, inquilinos o comunidades de vecinos, se enfrentaron a dificultades para entender qué ayudas estaban disponibles, cómo solicitarlas, si sus seguros respondían, y qué trámites debían iniciar para reparar sus viviendas o suspender contratos de arrendamiento. Las gestorías han actuado como primer punto de contacto para los afectados, facilitando:

Además de este asesoramiento inmediato, las gestorías se consolidaron como el nexo más eficaz entre los ciudadanos y la administración. A través de medios telemáticos, los gestores han tramitado solicitudes en nombre de los damnificados, se han gestionado expedientes completos, con informes técnicos y coordinaron la recogida de documentación con peritos, arquitectos y seguros. Esta intermediación resultó esencial, dado que las oficinas de atención presencial estaban colapsadas por la alta demanda de los primeros días tras la catástrofe. Al contar con acceso directo a plataformas digitales oficiales y poseer firma electrónica reconocida, las gestorías fueron capaces de mantener la continuidad administrativa y garantizar que los plazos legales no se vieran comprometidos.

Otro de los ámbitos en los que su intervención fue determinante fue en la gestión de reclamaciones ante el Consorcio de Compensación de Seguros. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, para acceder a estas compensaciones era necesario iniciar un proceso complejo que incluye la presentación de partes de siniestro, informes periciales, valoraciones técnicas y trámites burocráticos ante diferentes organismos. Así que las gestorías han acompañado a los afectados durante todo el proceso: desde la comunicación del siniestro hasta la obtención de la indemnización.

El valor añadido de las gestorías en este escenario radicó en su proximidad territorial, su capacidad de respuesta inmediata y su experiencia transversal en materia fiscal, jurídica, urbanística y administrativa. En muchas localidades afectadas, especialmente en zonas rurales o de difícil acceso, las gestorías fueron el único recurso con disponibilidad técnica para asistir a personas mayores, personas migrantes o con dificultades digitales. Su función no se limitó al cumplimiento burocrático, sino que se convirtió en una herramienta de protección real frente a la exclusión social y administrativa.

El Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Valencia también jugó un papel activo, ofreciendo a sus colegiados formación actualizada sobre los decretos de ayudas, publicando boletines explicativos sobre los derechos de los damnificados y estableciendo canales de coordinación con otras instituciones. Algunas gestorías colaboraron directamente con ayuntamientos, oficinas de vivienda y servicios sociales, participando en campañas de información y asesoramiento colectivo. Esta acción fue complementaria a la institucional, han garantizado el acceso igualitario a ayudas y recursos, y han contribuido a reducir los efectos de la desinformación, la incertidumbre y el colapso administrativo. Esta experiencia abre la puerta a reflexionar sobre su integración más formal en los planes de protección civil, los protocolos de emergencia y las estrategias autonómicas de resiliencia urbana.

Gracias al conocimiento de la normativa autonómica en materia de vivienda y urbanismo, muchas gestorías han sido pieza clave en orientar a los ciudadanos sobre cómo actuar en zonas declaradas como no edificables, o si hay posibilidad de reconstruir en determinadas ubicaciones. También han asistido a comunidades de propietarios que debían coordinar reparaciones en zonas comunes o gestionar expedientes conjuntos de seguros multirriesgo. Sin lugar a dudas, la intervención de las gestorías administrativas ha sido clave para traducir la normativa en soluciones prácticas, reducir la carga administrativa sobre los damnificados y favorecer la equidad en el acceso a la ayuda pública en un escenario de cambio climático, donde fenómenos extremos como la DANA tenderán a repetirse con más frecuencia, es imprescindible reconocer y reforzar su papel como actores indispensables en la cadena de respuesta institucional.

RESULTADOS

El estudio del marco normativo vigente revela que, aunque existe un arsenal legal capaz de garantizar derechos y movilizar fondos para apalear situaciones de emergencia, también se perciben graves deficiencias operativas que han afectado directamente la eficacia de las ayudas a las personas damnificadas por la DANA en Valencia. Desde la Ley 12/2023, de Derecho a la Vivienda, hasta los decretos autonómicos y los reales decretos-ley aprobados tras la emergencia, se constata una desconexión persistente entre la formulación legislativa y la implementación efectiva de ayudas. Inicialmente la normativa estatal establecía un ambicioso paquete de aproximadamente 16.600 millones de euros, incluyendo compensaciones de hasta 60.000€ por vivienda siniestrada; sin embargo, a corte de enero de 2025 se había desembolsado apenas el 11 % de lo comprometido, con menos del 6 % de las solicitudes resultando en ayudas reales. (Gobierno de España, 2025).

De las 343.916 solicitudes registradas solo 106.463 habían sido finalizadas, abonándose un total de 1.072 millones €, lo que equivale a un 30 % de resolución después de casi tres meses del siniestro.

En el ámbito autonómico, numerosos testimonios descriptivos de la población damnificada denuncian que las indemnizaciones son "lentísimas", la burocracia "un infierno" y la comunicación "muy deficiente. Un vecino de Aldaia señalaba para el diario La Vanguardia: "La burocracia va muy lenta. Ni me ha llamado aún el perito". Otro damnificado habitante de Catarroja relataba al mismo periódico que la espera de indemnización es eterna tras más de 70 días, y sobre el cobro de los 6.000€ de emergencia declaraba que "cada día llamo... y nunca te lo cogen". (Navarro, 2025).

Estos relatos son una mínima parte de la dura realidad de los más de 300.000 afectados, que ponen en evidencia que, aunque ciertas normas establecen mecanismos de activación rápida, como los decretos-leyes y la normativa de protección civil, existe una ausencia crítica de protocolos administrativos que garanticen tiempos y procedimientos claros para su ejecución efectiva. La Ley 17/2015, de Protección Civil,

no logra coordinar eficazmente la fase siguiente a la intervención inicial. En práctica, las ayudas tardan meses en llegar, generando una sensación de abandono entre los ciudadanos pese a promesas legislativas ambiciosas.

En esa misma línea se ha evidenciado que el Consorcio de Compensación de Seguros, órgano central en el reparto de indemnizaciones, ha logrado mayor rapidez en el pago. Sin embargo, estas transferencias son independientes de las ayudas públicas, lo que refleja una fragmentación normativa que dispersa responsabilidad y ralentiza la respuesta total. La normativa urbanística (Real Decreto-Ley 7/2015) proporciona instrumentos para la rehabilitación y regeneración, pero su activación depende de procedimientos lentos y no contempla medidas temporales de alojamiento. Los decretos autonómicos emitidos tras la DANA han permitido actuaciones de choque, pero adolecen de planificación previa y dependen de decisiones políticas puntuales, lo que reduce su alcance operativo sostenido.

Los testimonios de los afectados llevan a concluir un sentimiento generalizado de desamparo institucional, donde los primeros auxilios provinieron de ONG, fundaciones privadas y voluntarios que con la difusión mediática y con el lema “solo el pueblo salva al pueblo” movilizaron apoyo más rápido que las autoridades.

Varios medios han corroborado esta ralentización, El medio ABC informaba que a principios de marzo solo el 7,9 % de las ayudas estatales se habían abonado, mientras que Socialista.com estimaba que se había cumplido menos del 6 % del compromiso total de ayudas. Sin perjuicio de que legislativamente se admitían hasta 60.000 € por vivienda y 10.320 € para reposición de enseres, la media real desembolsada fue de solo 18.435 €, cantidad que para muchas víctimas no cubre ni la reparación estructural básica ni el reemplazo de bienes esenciales. Otra parte de los afectados menciona que consideran las ayudas privadas más ágiles, como las ofrecidas por el presidente de Mercadona y otras fundaciones como la de Amancio Ortega, que a través de procedimientos más sencillos transfirieron dinero y se acercaron para brindarles alimentos y ayudas iniciales. Quienes necesitan gestionar las ayudas han reportado a diversos medios que la tramitación en línea fue inaccesible para muchas personas, especialmente para los mayores o aquellos con pocos recursos digitales, quienes además han perdido la

documentación necesaria; sus dispositivos y certificados digitales, por lo que la tramitación en línea se convirtió en inalcanzable. Esta barrera tecnológica ha limitado aún más la cobertura efectiva del derecho a la vivienda en un momento don de las alternativas de tramites presenciales no fueron suficientes.

Según la nota informativa de la Cadena SER, para diciembre los ayuntamientos se vieron “colapsados”, con personal social y administrativo sobrecargado, pese a promesas de refuerzos y que fue el Colegio de Trabajadores sociales quien movilizó sus recursos humanos sin recibir respaldo adicional de las autoridades, para que además estos profesionales pudieran salir a ayudar a las personas en las zonas afectadas, todo por trámites burocráticos que los ataban a sus despachos. Situación que en palabras de María Escamilla presidenta del Colegio de Interventores COSITAL Valencia, no permitió dar una respuesta rápida de parte de muchos funcionarios en varias poblaciones como, por ejemplo; Sedaví, donde el ayuntamiento no tenía capacidad de tramitar las ayudas por las mismas afectaciones de la situación (Sánchez, 2024)

El portal Voz Populi resume asertivamente en una de sus publicaciones la diferenciación de la respuesta de la administración pública ante dos capítulos retadores para la sociedad valenciana durante 2024, calificándolo como año “dramático” específicamente por sus dos “grandes tragedias” (Conejos, 2024), las cuales han puesto a prueba la respuesta rápida ante una crisis habitacional para las cerca de 450 personas afectadas por el incendio del barrio Campanar además de la DANA en octubre. Asimismo, se detalla que para lo ocurrido en febrero se percibió una mejor respuesta y acompañamiento de diversas entidades públicas y más atenciones para los ciudadanos afectados, que, como se ha mencionado anteriormente, no se experimentó en gran medida con los efectos que dejaron las riadas del 29 de octubre.

DISCUSIÓN

Considerando los resultados de la presente investigación y el análisis de su doctrina permite evidenciar que, si bien el ordenamiento jurídico español y autonómico en materia de vivienda ha experimentado importantes avances en términos de reconocimiento del derecho a una vivienda digna y adecuada, sigue siendo claramente insuficiente para afrontar los desafíos que plantean los eventos meteorológicos extremos como son las DANAS. La normativa vigente, tanto en su dimensión sustantiva como procedimental, no ha demostrado ser capaz de ofrecer una respuesta eficaz, inmediata y coordinada ante la emergencia habitacional derivada de esta catástrofe.

Una de las principales debilidades detectadas es la carencia de mecanismos de urgencia debidamente articulados en los textos legales aplicables. Las leyes analizadas evidencian una orientación marcadamente estructural y programática. Se concentran en regular el acceso a la vivienda desde una perspectiva de planificación a medio y largo plazo, pero no incorporan protocolos específicos que permitan activar actuaciones excepcionales en cuestión de horas o días, como exigen los escenarios de pérdida súbita de habitabilidad. Este vacío normativo no es meramente teórico, sino que ha tenido consecuencias tangibles para miles de personas que, tras la DANA, se vieron privadas de su hogar sin encontrar una respuesta inmediata por parte de los poderes públicos.

A esta deficiencia se suma la constatación de que la respuesta institucional ha sido lenta, fragmentaria y, en ocasiones, incoherente. Las ayudas habilitadas a través de diversos decretos y disposiciones del Consell de la Generalitat Valenciana, si bien representan un esfuerzo importante, no han estado exentas de obstáculos burocráticos, falta de claridad en los criterios de concesión, y dilaciones en la tramitación que han generado frustración e inseguridad entre la población afectada. La existencia de distintos regímenes de ayudas, tanto a personas físicas como a municipios, no ha ido acompañada de una ventanilla única ni de un sistema integrado de atención a damnificados, lo cual ha multiplicado los tiempos de espera y ha dificultado la gestión de recursos.

En este contexto, se revela una grave laguna en relación con el realojamiento de urgencia. Aunque algunas medidas contemplan ayudas al alquiler temporal, no existe una previsión normativa clara sobre cómo se articula, financia y ejecuta el realojo inmediato de personas que han perdido su vivienda por una catástrofe natural. La ausencia de reservas habitacionales de emergencia, de alojamiento modular o de mecanismos de requisición temporal de viviendas desocupadas para fines sociales refleja una desconexión entre la planificación legal y las necesidades materiales de la ciudadanía. La experiencia de la DANA pone de relieve la necesidad de dotar a la administración de competencias operativas más ágiles en materia de protección habitacional urgente.

Otro aspecto especialmente relevante, y que merece una crítica profunda, es el tratamiento uniforme que la normativa dispensa a situaciones de tenencia claramente diferenciadas. El impacto jurídico y social de la DANA no ha sido el mismo para los propietarios de vivienda habitual que para los arrendatarios, ocupantes en precario, residentes en régimen de cesión temporal o personas sin título habilitante alguno. Sin embargo, el diseño de las ayudas y de las medidas de intervención pública no ha tenido en cuenta esta pluralidad de situaciones jurídicas. Tal omisión no sólo impide una asignación equitativa de los recursos, sino que perpetúa la desigualdad en el acceso a los derechos reconocidos. Se impone, por tanto, una revisión crítica del sistema de protección pública que incorpore un enfoque diferenciado, proporcional y centrado en las personas, con independencia del régimen de tenencia que ostenten.

Por otro lado, desde una perspectiva constitucional, resulta necesario advertir que el derecho a la vivienda, tal y como se formula en el artículo 47 de la Constitución Española, carece aún de carácter subjetivo plenamente exigible. A diferencia de otros derechos fundamentales, su configuración como principio rector limita su eficacia directa ante los tribunales y deja en manos de los poderes públicos su desarrollo legislativo y operativo. Esta característica explica, en parte, la debilidad de las medidas adoptadas tras la DANA, así como la ausencia de instrumentos jurídicos que permitan exigir una actuación concreta por parte de las administraciones competentes. En contraposición, el

derecho de propiedad, aunque reconocido en el artículo 33 CE, tampoco se encuentra formulado en términos absolutos, sino sometido a la función social. Sin embargo, el desarrollo legislativo ha protegido con mayor vigor los intereses patrimoniales que el derecho al alojamiento digno, lo que plantea un evidente desequilibrio en la orientación de las políticas públicas. La actuación de la Generalitat Valenciana, en este escenario, ha sido ambigua. Si bien dispone de competencias claras en materia de vivienda y ordenación del territorio, así como de legislación específica orientada a la función social de la vivienda, no ha sido capaz de activar una estrategia eficaz de realojo ni de aprovechamiento del parque habitacional infrautilizado. La respuesta normativa ha sido reactiva, fragmentada y más centrada en reparar daños económicos que en garantizar el derecho habitacional de las personas afectadas. Aun reconociendo el esfuerzo administrativo desplegado, debe criticarse la falta de previsión, de agilidad operativa y de coherencia institucional. La crisis provocada por la DANA exige que la Generalitat evolucione hacia un modelo más preventivo, integral y centrado en la vulnerabilidad social.

Por otro lado, uno de los aspectos que más controversia genera y que debe ser abordado con especial atención, es la concesión de licencias urbanísticas en zonas declaradas como de alto riesgo de inundación. A pesar de la existencia de instrumentos como el PATRICOVA, cuya finalidad es delimitar y restringir la edificabilidad en suelos con alta exposición a fenómenos hidrometeorológicos extremos, se han documentado múltiples casos en los que los municipios han autorizado desarrollos residenciales en estas áreas, amparándose en criterios de legalidad formal, pero ignorando los dictámenes técnicos de peligrosidad. Esta práctica revela una contradicción fundamental entre el discurso preventivo y la realidad administrativa.

Resulta especialmente preocupante que dichas licencias se concedan con normalidad en territorios identificados por la cartografía oficial como inundables, sin que se exijan medidas compensatorias o adaptativas mínimas, ni se establezca una evaluación integral de riesgos. En muchos casos, los propios planes urbanísticos locales siguen sin incorporar plenamente la información de riesgo hídrico en sus determinaciones, lo que contribuye a perpetuar un modelo de expansión urbana que ignora los principios básicos

de resiliencia y seguridad ciudadana. Esta permisividad regulatoria plantea serios interrogantes sobre la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas ante la previsibilidad de los daños. Más aún, el otorgamiento de estas licencias puede entenderse como una omisión institucional de deberes de diligencia, particularmente cuando no se han actualizado los mapas de riesgos o no se han implementado acciones correctoras tras episodios anteriores. En este sentido, las sentencias de los tribunales superiores de justicia han comenzado a establecer criterios de responsabilidad por negligencia en la gestión urbanística, sobre todo cuando existe evidencia de que las autoridades conocían el riesgo y, aun así, autorizaron desarrollos que han resultado gravemente afectados.

Además del componente legal, este fenómeno refleja una política urbanística que, en ocasiones, prioriza la obtención de ingresos municipales a través de licencias de obra o impuestos asociados a la actividad constructiva, en detrimento del interés general. La planificación territorial debería actuar como barrera frente a este tipo de decisiones, sin embargo, su carácter consultivo y la distribución de competencias entre distintos niveles administrativos permiten que subsistan lagunas normativas y contradicciones operativas que debilitan la prevención de desastres.

La experiencia reciente de la DANA demuestra que la urbanización en zonas inundables no solo incrementa el número de damnificados, sino que también encarece los procesos de rehabilitación, complica la intervención de los servicios de emergencia y agrava la carga económica sobre el sistema de ayudas públicas. Por tanto, se impone una revisión profunda de los criterios de autorización de nuevas construcciones en áreas vulnerables, exigiendo una mayor transparencia en la motivación de las licencias, la incorporación obligatoria de mapas de riesgo en todos los instrumentos de planeamiento, y la supeditación de la expansión urbana al principio de precaución. La ausencia de un marco normativo estatal claro que prohíba expresamente edificar en suelos inundables, o que limite de forma efectiva dicha práctica, constituye una laguna legal de enorme trascendencia. Ya existen disposiciones en el ordenamiento urbanístico y ambiental que permiten restringir la edificación en función de criterios de seguridad, pero su aplicación sigue siendo discrecional y heterogénea. Esta situación requiere de una intervención

legislativa que armonice los criterios técnicos con los jurídicos, que refuerce las competencias de supervisión del Estado o de la Generalitat, y que habilite mecanismos de control previo más eficaces sobre los desarrollos urbanísticos en zonas de riesgo.

En definitiva, no puede hablarse de una política de vivienda sostenible ni justa si se continúa autorizando la construcción en lugares donde las condiciones de habitabilidad son estructuralmente vulnerables. La protección del derecho a la vivienda no puede desvincularse del territorio que la sostiene. Por ello, es indispensable transitar hacia una concepción de la vivienda como derecho ambientalmente condicionado, en la que el urbanismo actúe como herramienta de anticipación y salvaguarda, y no como un simple instrumento de crecimiento económico a corto plazo.

Finalmente, y desde una óptica propositiva, este trabajo ha puesto de relieve la necesidad de reformar el régimen de obligaciones contractuales en situaciones de emergencia. En particular, se considera imprescindible introducir en el Código Civil una cláusula *rebus sic stantibus* expresamente formulada para los contratos de arrendamiento de vivienda, que permita la revisión o suspensión de las obligaciones contractuales cuando sobrevengan circunstancias excepcionales, que afecten de manera sustancial la habitabilidad del inmueble. Esta cláusula, ya reconocida por la jurisprudencia en supuestos concretos, debe adquirir rango legal y dotarse de criterios de aplicación claros, con el fin de garantizar la equidad contractual y proteger a los arrendatarios en contextos de fuerza mayor.

Se concluye así reiterando que el desafío no es únicamente legal, sino estructural: garantizar el acceso a una vivienda digna en tiempos de emergencia exige voluntad política, innovación jurídica y un compromiso firme con los derechos sociales.

CONCLUSIONES

Se propone una serie de medidas concretas orientadas a corregir las deficiencias identificadas y mejorar la eficacia de la respuesta institucional frente a futuras emergencias habitacionales. Estas propuestas se apoyan tanto en la experiencia reciente como en el principio de función social de la vivienda, la necesidad de seguridad jurídica y la protección efectiva del derecho constitucional a una vivienda digna.

Propuestas de mejora al caso:

1. **Modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos para incluir protocolos de emergencia:** incorporando una disposición adicional que regule los efectos contractuales derivados de una pérdida súbita de habitabilidad por causa de fuerza mayor. Esta cláusula debería establecer una suspensión automática del contrato, con posibilidad de resolución sin indemnización para el arrendatario, y sin necesidad de juicio declarativo previo. Para los arrendadores, se garantizaría un mecanismo de compensación mediante fondos públicos o seguros obligatorios que cubran el lucro cesante en casos de emergencia habitacional reconocida, sin burocracia que desgaste los funcionarios públicos.
2. **La creación de una reserva operativa de viviendas de emergencia:** gestionada directamente por los servicios sociales autonómicos o consorcios intermunicipales. Esta reserva, que podría nutrirse mediante convenios con grandes tenedores, entidades bancarias y fondos de inversión, permitiría el realojo inmediato de damnificados sin necesidad de tramitar ayudas de alquiler ni esperar valoraciones técnicas. Su activación debería formar parte de los protocolos territoriales de protección civil y estar vinculada a un censo actualizado de viviendas disponible. En esta misma línea sería útil el establecimiento de un registro obligatorio y público de viviendas vacías y de

- suelos públicos susceptibles de ser destinados a alojamientos temporales, de forma que los ayuntamientos y la Generalitat dispongan de recursos logísticos inmediatos para atender a los damnificados sin depender de procesos administrativos extensos o licitaciones.
3. **Creación de un fondo de garantía para afectados por catástrofes naturales:** a través de un mecanismo de anticipo automático de ayudas, similar al sistema de pago a cuenta en la fiscalidad, que permita a los afectados recibir una cantidad mínima garantizada (por ejemplo, 6.000 €) en los primeros quince días tras el siniestro. Esta cantidad, que se ajustaría en función de la evaluación final de daños, estaría sujeta a verificación posterior, pero permitiría atender necesidades básicas inmediatas. Su financiación podría provenir del Fondo de Solidaridad Europeo, activado con más celeridad, y articulado por medio del Real Decreto de declaración de zona gravemente afectada.
 4. **Mayor control sobre urbanismo en zonas inundables:** establecimiento de una moratoria automática para la concesión de licencias en zonas identificadas como inundables de alto riesgo, mientras no se actualicen los mapas de riesgo ni se implementen sistemas urbanos de drenaje sostenible (SUDS). A su vez, los ayuntamientos deberían estar obligados a justificar expresamente las razones técnicas y sociales que motivan la concesión de licencias en suelos clasificados como vulnerables, incorporando informes del PATRICOVA y del Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables.
 5. **Sanciones para aseguradoras que retrasen indemnizaciones:** estableciendo plazos perentorios (no superiores a 30 días) para emitir resolución sobre siniestros catastróficos, con la posibilidad de imponer sanciones económicas cuando el retraso no esté debidamente justificado. Este mecanismo no sólo reforzaría la seguridad jurídica de los afectados, sino que evitaría la acumulación de procedimientos de reclamación judicial o administrativa, que ralentizan el acceso efectivo a la indemnización.
 6. **Integración formal de las gestorías administrativas en los planes de protección civil y emergencia habitacional:** La experiencia positiva durante

la DANA demuestra que la participación en la tramitación de ayudas, documentación técnica, asesoramiento y coordinación interinstitucional ha sido decisiva para reducir los tiempos de gestión y facilitar el acceso a derechos por parte de la ciudadanía. Su incorporación puede ser como colaboradores reconocidos y financiados institucionalmente, lo cual contribuiría a robustecer la red de respuesta administrativa desde una perspectiva de proximidad y especialización técnica.

7. **Medidas de Protección y Prevención desde el Sector Inmobiliario y Empresarial:** por medio de la creación de un sello o certificación de “resiliencia habitacional” al estilo de los certificados energéticos, este distintivo podría acreditar que una vivienda o promoción inmobiliaria cumple con estándares reforzados de protección frente a desastres naturales (elevación de cotas, materiales resistentes al agua, sistemas de drenaje, rutas de evacuación, etc.). El sello debería ser gestionado por una entidad pública o un organismo técnico acreditado, y su obtención podría asociarse a beneficios fiscales o mayor valor de mercado.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

ODS – AGENDA 2030

El presente análisis jurídico y las propuestas desarrolladas en este Trabajo de Fin de Máster contribuyen a la reflexión académica y profesional sobre cómo avanzar hacia un modelo de vivienda más justo, resiliente y alineado con los compromisos internacionales asumidos por España en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, concretamente en relación con varios de los (ODS) que confluyen con el derecho a la vivienda, la gestión de riesgos climáticos y la justicia social. De manera destacada, el ODS 11 (“Ciudades y comunidades sostenibles”) promueve la necesidad de garantizar el acceso de todas las personas a viviendas adecuadas, seguras y asequibles, así como el desarrollo de asentamientos humanos resilientes ante los desastres. Asimismo, el ODS 13 (“Acción por el clima”) exhorta a adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y mitigar sus efectos, entre los cuales se encuentran fenómenos extremos como las DANAs. El trabajo también conecta con el ODS 1 (“Fin de la pobreza”), al reconocer que la pérdida de vivienda puede tener efectos devastadores sobre la estabilidad económica y social de los hogares más vulnerables, y con el ODS 16 (“Paz, justicia e instituciones sólidas”), al reclamar instituciones eficaces, responsables y transparentes que garanticen la protección real de los derechos fundamentales en situaciones de emergencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIBLIOGRAFÍA

- ¿Qué tipos de precipitaciones existen y cómo se forman? (2025). Obtenido de Renovables.blog: <https://renovables.blog/agua/que-tipos-de-precipitaciones-existen-y-como-se-forman/>
- Agencia Estatal de Meteorología (AEMET). (Noviembre de 2024). *Informe sobre el episodio meteorológico de precipitaciones torrenciales y persistentes ocasionadas por una dana el 29 de octubre de 2024*. Obtenido de https://www.aemet.es/documentos/es/conocermas/recursos_en_linea/publicaciones_y_estudios/estudios/informe_episodio_dana_29_oct_2024_.pdf
- Bellvis, V. (03 de enero de 2025). *El deyavú de los afectados por la DANA, comienzan el 2025 entre lodo*. Obtenido de Noticias Ciudadanas: <https://noticiasciudadanas.com/afectados-dana-2025-entre-lodo/>
- Carmona González, P. (1991). Interpretación Paleohidrológica y Geoarqueológica del Substrato Romano y Musulmán de la ciudad de Valencia. En *Cuadernos de Geografía* (págs. 1-14). Valencia.
- Cawdrey, K. (01 de mayo de 2023). *El calentamiento lleva a sequías y precipitaciones extremas más frecuentes e intensas*. Obtenido de Centro de Vuelo Espacial Goddard de la NASA, Greenbelt, Maryland: <https://ciencia.nasa.gov/ciencias-terrestres/el-calentamiento-hace-que-las-sequias-y-las-precipitaciones-extremas-sean-mas-frecuentes-e-intensas/>
- Conejos, M. (27 de diciembre de 2024). *La Comunidad Valenciana cierra un 2024 de grandes tragedias: la DANA y el incendio de Campanar*. Obtenido de VOZPOPULI: https://www.vozpopuli.com/espana/comunidad-valenciana/la-comunidad-valenciana-cierra-un-ano-de-grandes-tragedias-como-la-dana-y-el-incendio-de-campanar-.html?utm_source=chatgpt.com
- Consejo de Europa. (Mayo de 1983). *Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio*. Obtenido de CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: http://cope.sanmartindelosandes.gov.ar/wpcontent/uploads/2012/09/Carta_Europea_OT.pdf

- E.T.S. De Ingenieros De Caminos Canales Y Puertos. (1997). Delimitación Del Riesgo De Inundación A Escala Regional En La Comunidad Valenciana. En D. d. ambiente, *COLECCIÓN: "CARTOGRAFÍA TEMÁTICA" Número 1*. Valencia: Conselleria d'Obres Públiques Urbanisme i Transports.
- El Ilustre Colegio de Abogados de Valencia. (02 de diciembre de 2024). *2º CONGRESO CLÁUSULA REBUS*. Obtenido de Propuesta de normación de la modificación sobrevenida de las circunstancias en el cumplimiento de los contratos:: <https://www.uv.es/dretweb/Decanato/Congresos/Declaracio-2n-congres-Rebus.pdf>
- Equipo de redacción. (03 de mayo de 2024). *GeoEnciclopedia*. Obtenido de Inundación: <https://www.geoenciclopedia.com/inundacion-29.html>
- Gan Pampols, F. J. (2025). *Plan de recuperación y reconstrucción*. Vicepresidencia Segunda y Conselleria para la Recuperación Económica y Social .
- Gobierno de España. (28 de febrero de 2025). *Gestión de la crisis de la DANA*. Obtenido de <https://www.lamoncloa.gob.es/info-dana/Paginas/2025/170625-datos-seguimiento-actuaciones-gobierno.aspx>
- Grupo Valmesa. (Noviembre de 2024). *El futuro del mercado inmobiliario en Valencia tras la DANA*. Obtenido de https://www.solidinmuebles.com/web_personalizaciones/pdf/EI%20futuro%20del%20mercado%20inmobiliario%20en%20Valencia%20tras%20la%20DANA%20-%20VALMESA.pdf
- Hernández Jiménez, H. (febrero de 2021). *Planeamiento territorial y planeamiento urbanístico*. Obtenido de laleydigital: <https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/dossieres-legislativos/Hern%C3%A1ndez%20Jim%C3%A9nez.pdf>
- Jefatura del Estado. (10 de julio de 10). *Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil*. Obtenido de «BOE» núm. 164, de 10 de julio de 2015: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-7730-consolidado.pdf>
- Jefatura del Estado. (05 de marzo de 2019). *Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y Alquiler*. Obtenido de «BOE» núm. 55,

- de 05 de marzo de 2019: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-3108-consolidado.pdf>
- laSexta.com. (10 de diciembre de 2024). *Los afectados por la DANA se quejan de la lentitud de las ayudas: "Se va solicitando pero aquí no llega nada"*. Obtenido de https://www.lasexta.com/noticias/nacional/afectados-dana-quejan-lentitud-ayudas-solicitando-pero-aqui-llega-nada_20241210675856617337f20001bb56af.html?utm_source=chatgpt.com
- Navarro, N. (19 de enero de 2025). Casi tres meses de la dana: la exasperante lentitud de las ayudas. *La Vanguardia*. Obtenido de La Vanguardia: https://www.lavanguardia.com/vida/20250119/10296936/tres-meses-dana-exasperante-lentitud-ayudas.html?utm_source=chatgpt.com
- Olcina Cantos, J., & Díez-Herrero, A. (2017). Cartografía de inundaciones en España. En *Estudios Geográficos* (págs. 283-315).
- Sánchez, A. (21 de diciembre de 2024). *La tramitación de las ayudas tras la DANA colapsa los ayuntamientos afectados en Valencia*. Obtenido de Cadena SER: https://cadenaser.com/comunitat-valenciana/2024/12/21/la-tramitacion-de-las-ayudas-tras-la-dana-colapsa-los-ayuntamientos-afectados-en-valencia-radio-valencia/?utm_source=chatgpt.com
- Steinhausen, M., Paprotny, D., Dottori, F., Sairam, N., Mentaschi, L., Alfieri, L., . . . Schröter, K. (September de 2022). *Drivers of future fluvial flood risk change for residential buildings in Europe*. Obtenido de Global Environmental Change: www.elsevier.com/locate/gloenvcha
- Tadeo, F. (19 de mayo de 2025). Solo el 9% de las familias ha recibido las ayudas para vivienda solicitadas al Gobierno por la dana. *THE OBJECTIVE*.
- Velasco Caballero, F., Chinchilla Peinado, J., Domínguez Martín, M., Menéndez Rexach, Á., Rodríguez De Santiago, J., Iglesias González, F., . . . Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2024). *ESTUDIOS SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA*. Madrid: RDU EDITORES. Rdu Revistas Especializadas, S. L.



ANEXO I. RELACIÓN DEL TRABAJO CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGENDA 2030

Anexo al Trabajo de Fin de Grado y Trabajo de Fin de Máster: Relación del trabajo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la agenda 2030.

Grado de relación del trabajo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Objetivos de Desarrollo Sostenibles	Alto	Medio	Bajo	No Procede
ODS 1. Fin de la pobreza.				
ODS 2. Hambre cero.				
ODS 3. Salud y bienestar.				
ODS 4. Educación de calidad.				
ODS 5. Igualdad de género.				
ODS 6. Agua limpia y saneamiento.				
ODS 7. Energía asequible y no contaminante.				
ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico.				
ODS 9. Industria, innovación e infraestructuras.				
ODS 10. Reducción de las desigualdades.				
ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles.				
ODS 12. Producción y consumo responsables.				
ODS 13. Acción por el clima.				
ODS 14. Vida submarina.				
ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres.				
ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.				
ODS 17. Alianzas para lograr objetivos.				

Descripción de la alineación del TFG/TFM con los ODS con un grado de relación más alto.

***Utilice tantas páginas como sea necesario.