
This is the **published version** of the bachelor thesis:

Caballero Palomera, Elena. *Gestió jurídica de la DANA de 2024 a la Comunitat Valenciana : anàlisi normatiu i propostes de millora*. Treball de Final de Grau (Universitat Autònoma de Barcelona), 2026 (Dret). 37 pàg.

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/331916>

under the terms of the  license.

Treball de Final de Grau

Facultat de Dret

GESTIÓ JURÍDICA DE LA DANA DE 2024 A LA COMUNITAT VALENCIANA: ANÀLISI NORMATIU I PROPOSTES DE MILLORA

Autora: Elena Caballero Palomera
Tutor: Joan Lluís Perez Francesch

Per a tu, iaio,
ja hem aconseguit el doble grau.

RESUM:

La DANA de 2024 a València va ser una de les majors catàstrofes meteorològiques a la història d'Espanya. Per això, aquest treball analitza la resposta legal i institucional davant la DANA de 2024 a València en el marc de la crisi climàtica. L'estudi examina la coordinació entre el Govern central i la Generalitat sota el marc de la Directiva UE 2022/2557, la Llei de Protecció Civil i el PATRICOVA, entre d'altres, avaluant l'eficàcia de les ajudes i les mesures adoptades.

L'anàlisi es centra en la responsabilitat patrimonial de l'Administració, debatent si els danys es deuen a una "força major" inevitable o de problemes anteriors en la gestió de manteniment previ i l'enviament d'alertes. Finalment, el treball proposa una reforma normativa per passar d'un model reactiu a un de preventiu, garantint una millor protecció jurídica dels ciutadans davant l'augment de catàstrofes climàtiques.

ABSTRACT:

The 2024 DANA in Valencia was one of the greatest meteorological catastrophes in the history of Spain. Therefore, this paper analyzes the legal and institutional response to the 2024 DANA in Valencia within the context of the climate crisis. The study examines the coordination between the central Government and the Generalitat under the framework of EU Directive 2022/2557, the Civil Protection Act, and PATRICOVA, among others, assessing the effectiveness of the aid and measures adopted.

The analysis focuses on the financial liability of the Administration, discussing whether the damages were caused by an unavoidable case of "force majeure" or by pre-existing problems in maintenance management and the issuing of alerts. Finally, the paper proposes a regulatory reform aimed at shifting from a reactive model to a preventive one, ensuring better legal protection for citizens in the face of the increasing number of climate-related disasters.

Llistat d'abreviatures:

- **AEMET**: Agència Estatal de Meteorologia.
- **CE**: Constitució Espanyola.
- **CECOPI**: Centre de Coordinació Operativa Integrat.
- **CHJ**: Confederació Hidrogràfica del Xúquer.
- **DANA**: Depressió Aïllada en Nivells Alts.
- **GIECC**: Grup Intergovernamental d'Experts sobre el Canvi Climàtic.
- **LEC**: Llei d'Enjudiciament Civil.
- **LPACAP**: Llei del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.
- **LRJSP**: Llei de Règim Jurídic del Sector Públic.
- **PATRICOVA**: Pla d'Acció Territorial sobre Prevenció del Risc d'Inundació a la Comunitat Valenciana.
- **PTECV**: Pla Territorial d'Emergència de la Comunitat Valenciana.
- **SNCZI**: Sistema Nacional de Cartografia de Zones Inundables.
- **TFUE**: Tractat de Funcionament de la Unió Europea.
- **UE**: Unió Europea.
- **UME**: Unitat Militar d'Emergències.

Índex

1. INTRODUCCIÓ	6
2. CONTEXT DEL CAS: LA DANA DE 2024 A VALÈNCIA	8
2.1 Descripció del fenomen	8
2.2 El funcionament anormal: El retard de l'avís de les 20:11h.	9
2.3 Declaracions de zona catastròfica	10
2.4 Intervenció protecció civil, Generalitat Valenciana i Govern Central	11
2.5 Tipologia d'ajudes i mesures adoptades	12
2.6 La judicialització de l'emergència i les tensions interadministratives	12
3. ANÀLISI JURÍDICA DE L'ACTUACIÓ GOVERNAMENTAL	14
3.1 El marc europeu de resiliència i els serveis essencials en la gestió del risc	14
3.2 Normativa Estatal: avaluació de la legalitat i eficàcia de les mesures adoptades	15
3.3 Marc autonòmic i planificació preventiva	15
3.4 Coordinació entre les administracions	17
3.5 Responsabilitat patrimonial de l'administració per danys derivats del desastre .	18
4. REPTES JURÍDICS I PROPOSTES DE MILLORA	22
4.1 L'anàlisi de la "Força Major" en l'era de l'emergència climàtica	22
4.1.1 L'erosió del concepte de força major	22
4.2 Proposta de millora: Automatització dels avisos (Smart Alerts) i Reforma de la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil	23
4.2.1 Justificació de l'automatització	23
4.2.2 Redefinir els missatges ES-Alert.....	24
4.2.3 Arquitectura tècnica del sistema "Smart Alert"	25
4.2.4 Reforma legislativa de la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil	25
4.2.5 La transformació de la càrrega de la prova: De la discrecionalitat política al registre tècnic	27
4.2.6 Pressupost i viabilitat: La "Seguretat Climàtica" com a servei públic essencial.	28
5. CONCLUSIONS	30
6. BIBLIOGRAFIA	32
7. WEBGRAFIA	33
8. NORMATIVA	34
9. JURISPRUDÈNCIA	36

1. INTRODUCCIÓ

Ens trobem en una situació on el canvi climàtic ha deixat de ser una amenaça futura per convertir-se en una realitat amb efectes devastadors en el present.

A Espanya, aquesta crisi, no només s'ha manifestat amb l'increment progressiu de les temperatures mitjanes, sinó que a més, hi ha hagut una alteració qualitativa i quantitativa dels fenòmens meteorològics extrems. L'indicador més alarmant del canvi climàtic que podem observar a la Península Ibèrica, és l'increment en la freqüència i la intensitat dels episodis de la DANA¹, els quals s'han vist agreujats per l'escalfament global i l'augment de la temperatura del Mediterrani.

Aquesta anàlisi jurídica es centra específicament en el cas valencià de 2024, ja que va ser una de les catàstrofes meteorològiques i humanes més greus de la història d'Espanya.

La tria d'aquest cas d'estudi està justificada per l'alta incidència del fenomen en el territori i en la població, per la magnitud dels danys humans i material, i l'evident rellevància institucional que ha adquirit la gestió de la crisi. La gestió d'aquesta crisi ha deixat veure una bretxa crítica entre la celeritat del fenomen climàtic i la capacitat de resposta institucional, adquirint una rellevància sociopolítica i jurídica sense precedents.

A través d'aquest anàlisi normatiu i mitjançant l'anàlisi del Cas de la DANA de 2024, s'examinarà la coordinació entre les diferents administracions sota el marc de la Llei de Protecció Civil i s'avaluarà l'eficàcia de la resposta jurídica davant d'aquest nou paradigma climàtic. Analitzaré la cadena de comandament, el flux d'informació tècnica i la presa de decisions sota pressió, elements que determinen la efectivitat de la resposta de l'Estat de Dret davant l'emergència.

L'objectiu final de l'estudi és avaluar l'eficàcia de les mesures adoptades i obrir un debat sobre la responsabilitat patrimonial de l'Administració, fins a quin punt es responsable l'estat dels danys derivats de fenòmens que, encara que són naturals, són tècnicament previsibles.

Per últim, una proposta sobre la necessitat d'evolucionar d'un model reactiu a un sistema preventiu que, únicament mitjançant una evolució normativa i operativa es garanteixi una protecció jurídica real i efectiva de la ciutadania davant el nou paradigma climàtic.

¹ Depressió Aïllada en Nivells Alts

Per poder realitzar aquesta anàlisi faré servir fonts normatives, jurisprudència, doctrina i dades tècniques de L'AEMET entre d'altres.

2. CONTEXT DEL CAS: LA DANA DE 2024 A VALÈNCIA

2.1 Descripció del fenomen

La catàstrofe originada per la DANA d'octubre de 2024 a la Comunitat València no pot entendre's només com un episodi de pluges intenses, sinó com un esdeveniment hidrològic extrem que va superar a qualsevol riuada ocasionada en el segle XXI en el nostre país.

Segons l'Agència Estatal de Meteorologia (AEMET, 2024), el fenomen es va caracteritzar per un "tren de tempestes" que es va regenerar contínuament sobre les mateixes zones. Aquest estancament va ser alimentat per unes temperatures anòmalament altes del Mar Mediterrani, que van actuar com a combustible energètic per l'acumulació de precipitacions.

Tot i que les pluges van començar el 28 d'octubre, el col·lapse es va produir el 29 d'octubre.

El pic d'intensitat el podem veure especialment a la estació de Turís amb intensitats extraordinàriament altes, constituint els acumulats en una, sis i dotze hores nous rècords nacionals de la xarxa d'estacions de AEMET. (AEMET, 2024)

El focus de la destrucció no va ser només la pluja, sinó el desbordament del Barranc del Poi i el riu Magre. Això va crear una onada de crescuda que va arrasar la comarca de l'Horta Sud, la Ribera Alta i la Foia de Bunyol.

Segons estableix el Reial Decret Llei 6/2024 de 5 de novembre pel qual s'adopten mesures urgents de resposta davant dels danys causats per la Depressió Aïllada en Nivells Alts (DANA) en diferents municipis entre el 28 d'octubre i el 4 de novembre de 2024, un total de 78 municipis van ser afectats per aquesta DANA.

Més enllà de les dades meteorològiques, l'impacte es va traduir en una crisi humanitària sense precedents en la història recent d'Espanya. La destrucció d'infraestructures crítiques com ponts, línies ferroviàries de gran velocitat i rodalies, i el tall total de l'autovia A-3 i la V-31, va deixar milers de persones aïllades.

La magnitud dels danys materials, sumada a la pèrdua catastròfica de vides humanes, planteja qüestions fonamentals sobre la resiliència de l'ordenació del territori i l'eficàcia

dels sistemes d'avís precoç a la població (ES-Alert) en un context de canvi climàtic accelerat.

2.2 El funcionament anormal: El retard de l'avís de les 20:11h.

En el cas de la DANA a València de 2024, el fet que ha generat més tensions es el retard de l'avís de les 20.11h.

La CHJ a les 18:46h ja informa d'un cabal de 1.686 m³/s en el Poyo, amb tendència ascendent i crescuda molt ràpida, entre d'altres avisos durant el dia de la catàstrofe.

Mazón no va arribar fins a les 19:30 al centre d'emergències de la Generalitat. A les 19:30 el centre d'emergències ja havia rebut 62 avisos del Sistema Automàtic de Informació Hidrològica de la CHJ.

El missatge d'ES-Alert no va arribar a la població de la Comunitat Valenciana fins les 20:11h, perquè segons declaracions de la consellera Pradas fins a les 20:00h, un tècnic no els informa que existeix el mecanisme ES-Alert.

A aquella hora ja s'havien desbordat els rius i s'estaven començant a inundar municipis com Païporta, Catarroja, Sedaví, Picanya, Massanassa, Benetússer o Algemésí.

El concepte de “funcionament anormal”, és un terme propi del Dret Administratiu que es troba definit a l'article 32.1 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic (LRJSP).

Aquest terme ens servirà per poder determinar si l'Estat i la Generalitat han d'indemnitzar els danys causats.

El funcionament anormal implica una infracció dels estàndards de diligència exigibles a un servei públic.

La jurisprudència, recentment ha reiterat els requisits clàssics de la responsabilitat patrimonial, assenyalant que *“Els particulars tindran dret a ser indemnitzats per les Administracions Públiques corresponents, de tota lesió que pateixin en qualsevol del seus béns i drets, excepte en els casos de força major, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics. En tot cas, el dany al·legat haurà de ser efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat amb relació una persona o grup de persones.”*. (STSJ de Madrid, Sala de lo Contenciós- Administratiu, Secció 10^a, Sentència núm. 611/2025, de 9 de juny, rec. 160/2021)

Per tant, el retard de l'avís de les 20:11, constitueix un funcionament anormal, ja que l'Administració tenia la capacitat i el deure d'actuar abans.

La Confederació Hidrogràfica del Xúquer i la AEMET van emetre alertes des de primera hora del matí. Per tant, el coneixement del risc era, i podem considerar que era preexistent i disponible.

A més, el Pla Especial davant el Risc d'Inundacions de la Comunitat Valenciana, obliga a activar mecanismes de comunicació si es superen els llindars determinats. La no activació del sistema ES-Alert fins a les 20:11h constitueix una omissió operativa.

Les 20:11h es van convertir en un límit temporal on vam poder observar com l'actuació de l'Administració va ser ineficient per poder garantir la seguretat i va passar a ser una observadora del desastre. Aquesta franja horària va ser la que va transformar una catàstrofe natural en una catàstrofe de gestió.

2.3 Declaracions de zona catastròfica

El marc jurídic aplicable per part de les institucions es fonamenta en la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil.

El Consell de Ministres, segons l'acord de 5 de novembre de 2024, va declarar la Comunitat Valenciana com a “Zona afectada greument per una emergència de protecció civil”, és a dir, com a zona catastròfica. Aquesta figura jurídica permet l'activació de l'article 24 de la Llei 17/2015 de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil, que facilita les ajudes directes per danys personals, a habitatges, a establiments industrials i a corporacions locals, entre d'altres.

La Generalitat Valenciana va mantenir l'emergència en el nivell 2 del Pla Especial d'Inundacions. Jurídicament això significa que la competència de la direcció de la emergència corresponia al govern autonòmic, malgrat que la Comunitat Valenciana havia sol·licitat la intervenció dels mitjans estatals, en aquest cas la UME.

El debat jurídic actual es centra en si el Govern Central hauria d'haver declarat la DANA com Emergència d'Interès Nacional, és a dir, nivell 3, per prendre el comandament directe, segons l'article 28 de la llei 17/2015 de 9 de juliol del Sistema Nacional de Protecció Civil.

La declaració del Nivell 3 hauria comportat un canvi dràstic en la cadena de comandament:

- Assumpció de competències per part del Ministeri de l'Interior hauria assumit la direcció de l'emergència, desplaçant la Generalitat en la presa de decisions estratègiques.
- Centralització de recursos: tots els recursos autonòmics i locals haurien passat a dependre directament del Govern Central.

Segons la sentència del Tribunal Suprem 296/2022 de 9 de març de 2022, *“en definitiva, la STC 133/1990 va considerar que la competència en matèria de protecció civil ha de correspondre a l'Estat quan “la dimensió de la catàstrofe o emergència sobrepassi l'àmbit autonòmic o pugui estar afectant a l'interès nacional”, o dit en altres termes, la competència hauria de correspondre al Estat en el cas de “situacions d'excepcionalitat o greu risc”, i hauria de correspondre a les Comunitats Autònomes en les “situacions de emergència de caràcter ordinari”. ”*

Per tant, podem concloure que l'Estat hauria d'haver declarat el nivell 3.

2.4 Intervenció protecció civil, Generalitat Valenciana i Govern Central

La intervenció administrativa mostra una complexa xarxa competencial que va generar tensions.

Per part de la Comunitat Valenciana ens trobem amb el CECOPI², aquest és l'òrgan superior de gestió d'emergències. La intervenció d'aquest òrgan ha estat criticada per la gestió de l'alerta ES-Alert. Segons els registres, el missatge d'alerta massiva no va arribar als telèfons mòbils fins a les 20:11h del dia 29 d'octubre de 2024, quan moltes d'aquestes poblacions ja estaven inundades. Aquest fet es clau per a futures demandes per responsabilitat patrimonial de l'Administració.

El Govern Central i les Forces Armades van realitzar una mobilització militar en termes de pau. Es van desplegar efectius de l'exercit, l'UME i agents de la Policia Nacional i la Guàrdia Civil.

² Centre de Coordinació Operativa Integrat

Protecció civil va activar el mecanisme de suport logístic per a la neteja i la distribució d'aigua i aliments, comptant amb tots aquells voluntaris coordinats per la Plataforma de Voluntariat de la Generalitat.

2.5 Tipologia d'ajudes i mesures adoptades

La resposta econòmica es va basar en dos decrets llei estatals.

Per una banda el Reial Decret llei 6/2024, de 5 de novembre, pel qual s'adopten mesures urgents de resposta davant els danys causats per la Depressió Aïllada en Nivells Alts (DANA) en diferents municipis entre el 28 d'octubre i el 4 de novembre. Aquest decret dona ajudes directes als ciutadans per pal·liar els danys personals, danys materials, en habitatge o en establiments entre d'altres. També dona ajudes directes als treballadors autònoms segons el seu volum d'operacions.

Per altre banda trobem el Reial Decret 163/2024, pel qual s'aproven les bases reguladores i el procediment de concessió directa d'ajudes urgents per pal·liar la pèrdua de bens de primera necessitat de les persones físiques, produïdes pel temporal de vent i pluges iniciat el 29 d'octubre de 2024 en la Comunitat Valenciana. Segons l'article 5 d'aquest decret, les persones amb un habitatge en alguns dels municipis afectats poden ser beneficiaries d'una concessió directa de 6.000€ per habitatge afectat per a despeses urgents i de primera necessitat.

2.6 La judicialització de l'emergència i les tensions interadministratives

Els dies posteriors a la DANA no van estar marcats únicament per la reconstrucció dels danys físics causats pel desastre natural, sinó que va ser l'inici d'una batalla legal i política que ha posat a prova a l'entramat institucional espanyol.

La magnitud del desastre va activar de forma immediata la via judicial. Es van interposar nombroses querelles davant el Tribunal Suprem i el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana contra la Presidència de la Generalitat, responsables dels Ministeri de l'Interior i la Confederació Hidrogràfica del Xúquer.

Els fonaments d'aquestes querelles es basen en l'omissió del deure de socors i homicidis per imprudència, ja que els avisos es van enviar massa tard. A més, molts afectats van

recórrer a la via contenciosa-administrativa pels danys ocasionats. El debat es centra en si el dany era “evitable” o si la DANA constitueix una força major irresistible.

La gestió de la DANA va visualitzar una tensió sense precedents entre el Govern central i la Generalitat Valenciana.

Una de les fonts principals de tensió va ser la decisió de no declarar l’Emergència d’Interès Nacional (Nivell 3), decidint que la competència era de la Generalitat segons el model autonòmic.

A més, es va crear una Comissió d’Investigació a les Corts Valencianes per determinar les responsabilitats polítiques derivades de la cadena de comandament en el CECOPI.

3. ANÀLISI JURÍDICA DE L'ACTUACIÓ DELS PODERS PÚBLICS

3.1 El marc europeu de resiliència i els serveis essencials en la gestió del risc

L'actuació per part del Govern d'Espanya ha de ser interpretada sota el marc normatiu de la Unió Europea sobre resiliència i protecció d'infraestructures.

La Directiva (UE) 2022/2557 del Parlament Europeu i del Consell de 14 de desembre de 2022 relativa a la resiliència de les entitats crítiques i per la qual es deroga la Directiva 2008/114/ CE del Consell, al seu primer article estableix un obligat compromís de les autoritats per tal de poder garantir la continuïtat dels serveis essencials davant amenaces catastròfiques, entre les quals s'inclouen catàstrofes com la del cas de la DANA, és a dir, aquelles les quals es deriven de fenòmens meteorològics extrems.

Per tant, d'acord amb l'article 1 de la Directiva (UE) 2022/2557, i considerant els articles 15 i l'article 11, podem concloure que hi va haver un incompliment d'aquests estàndards europeus en el cas de la DANA a la Comunitat Valenciana.

Pel que fa al marc normatiu de la Unió Europea, la Directiva (UE) 2022/2557 es troba complementada amb el Reglament Delegat (UE) 2023/2459 de la Comissió, de 25 de juliol de 2023, pel qual es completa la Directiva (UE) 2022/2557 del Parlament Europeu i del Consell establint una llista de serveis essencials.

El Reglament Delegat (UE) 2023/2459 estableix la llista de serveis essencials que han de ser preservats davant qualsevol interrupció.

Durant la DANA de 2024, vam poder observar una fractura entre aquesta exigència que marca la Unió Europea sobre la "resiliència de les entitats" i la realitat operativa del sistema de protecció civil a València. La falta d'una activació automàtica dels mecanismes d'alerta, va comprometre directament la resiliència dels serveis que el Reglament 2023/2450 pretén protegir, posant de manifest una possible contravenció dels estàndards de seguretat requerits a nivell comunitari.

A més, trobem el document REX/526 sobre el desenvolupament sostenible a la regió mediterrània.

Al document informatiu REX/526 trobem el següent "*El Cinquè Informe d'Avaluació del Grup Intergovernamental d'Experts sobre el canvi climàtic (GIECC, 2013)*" destaca la

regió euromediterrània com una de les més vulnerables del món al impacte del escalfament global”. A més, la sostenibilitat a la regió no pot ser únicament ambiental, sinó que ha de ser integrada en polítiques de gestió de riscos que minimitzin l’impacte en la població. Per tant, podem concloure que, la gestió de la DANA ha de ser jutjada sota el principi de que una gestió reactiva i tardana incompleix tant les obligacions estatals com el mandat europeu de planificació proactiva i coordinada que exigeix el document REX/526 per a una regió tan exposada com la mediterrània.

3.2 Normativa Estatal: avaluació de la legalitat i eficàcia de les mesures adoptades

Per poder dur a terme l’anàlisi de legalitat en la gestió de la DANA a la Comunitat Valenciana hem de fer servir el principi de juridicitat, és a dir, tota actuació per part de l’administració s’ha de sotmetre a tot el bloc de l’ordenament jurídic.

L’actuació de qualsevol administració pública en situacions de catàstrofe es troba sotmesa al control de legalitat (Art. 103 CE), això significa que qualsevol alerta enviada o restricció de mobilitat ha de tenir un emparament legal precís, concretament en la Llei 17/2015 del Sistema Nacional de Protecció Civil i la Llei 13/2010 de Protecció Civil i Gestió d’Emergències de la Generalitat.

Principalment, en aquest punt, analitzaré si l’ús del protocol “Es-Alert” va complir amb els requisits que s’estableixen, ja que des d’una perspectiva jurídica, l’eficàcia no només es valora pel resultat, sinó que també hem de tindre en compte la proporcionalitat i la temporització.

Un dels factors més destacats de la DANA de la Comunitat Valenciana va ser la demora en l’emissió de les alertes, ja que la legalitat administrativa exigeix que l’actuació sigui oportuna per poder garantir la finalitat de la norma. Si la mesura és correcta però es demora, s’incorre una ineficàcia jurídica, que pot derivar en responsabilitat.

3.3 Marc autonòmic i planificació preventiva

La valoració de la responsabilitat de la DANA exigeix una anàlisi rigorosa del marc normatiu autonòmic, ja que opera com a primer nivell de resposta i protecció davant del risc.

Un dels pilars d'aquest marc autonòmic es el Pla d'Acció Territorial sobre Prevenció del Risc d'inundació a la Comunitat Valenciana (PATRICOVA), aprovat pel Decret 201/2015 de 29 d'octubre. L'objecte principal del PATRICOVA es l'adequació de la cartografia de riscos, inicialment aprovada, a l'actualitat mitjançant metodologies hidrològiques – hidràuliques i geomorfològiques, que tenen un major abast tecnològic i de coneixement del risc.

Els seus objectius són els següents:

- Obtenir un adequat coneixement i avaluació dels riscos d'inundació del territori de la Comunitat Valenciana.
- Establir procediments administratius àgils i rigorosos per incorporar la variable inundabilitat als plans, programes i projectes que tinguin una projecció sobre el territori.
- Aconseguir una actuació coordinada de totes les Administracions Públiques i els agents socials per reduir les conseqüències negatives de les inundacions sobre la salut de les persones y els béns, el medi ambient, el patrimoni cultural, el paisatge, l'activitat econòmic i els equipaments i infraestructures.
- Orientar els desenvolupaments urbanístics i territorials cap a les àrees no inundables o, en el seu cas, cap a les de menys peligrositat d'inundació, sempre que permetin el seu assentament, atorgant preferència als models urbans i territorials més eficients.
- Gestionar les zones inundables dins del sistema territorial de la Infraestructura Verd, afavorint la producció dels serveis ambientals, així com la conservació i millora dels paisatges naturals i culturals al voltant de l'aigua.

El PATRICOVA no és només un instrument urbanístic, sinó una norma de seguretat jurídica que imposa criteris vinculants d'ordenació.

També tenim dins del marc normatiu el Pla Territorial d'Emergència de la Comunitat Valenciana (PTECV). Aquest és un document tècnic format pel conjunt de normes i procediments d'actuació que constitueixen el dispositiu de resposta per part de les Administracions Públiques enfront de qualsevol situació d'emergència col·lectiva que es produeixi en el territori de la Comunitat Valenciana. És a dir, estableix la cadena de comandament i els protocols tècnics d'alerta, els quals constitueixen una obligació de fer per part de les administracions competents.

Dins del Pla Territorial d'Emergències s'integren els Plans Sectorials i els Procediments d'Actuació de caràcter horitzontal.

L'incompliment d'aquests protocols, ja sigui per una activació tardana o per una interpretació excessivament discrecional de la informació tècnica, transcendeix de l'esfera política per transformar-se en responsabilitat administrativa.

Des d'una perspectiva jurídica, tant el PATRICOVA com el PTECV conformen un “marc preventiu vinculant”, per tant, la seva inaplicació efectiva en el moment crític del episodi de la DANA de 2024 podria constituir un funcionament anormal del servei públic, en contravenir el deure de protecció que l'Administració té assumit.

En conclusió, l'ordenament valencià proporcionava les eines tècniques i competencials suficients per a una gestió anticipada, però la seva aplicació va fallar en l'aspecte més crític: la transformació del protocol en un mecanisme automàtic.

Aquesta omisió en l'activació dels sistemes d'alerta, que el dret comunitari ja considera com a un servei essencial, invalida l'argument per part de l'administració de “força major” incontrolable, ja que l'Administració comptava amb un blindatge normatiu (PATRICOVA i PTECV) que, si s'hagués executat segons la seva pròpia normativa, hauria permès una reacció fonamentada en la dada tècnica i no en la discrecionalitat política.

3.4 Coordinació entre les administracions

La situació catastròfica de la Comunitat Valenciana ha posat a prova la coordinació entre la Comunitat autònoma i l'Estat. Jurídicament, la coordinació no és una facultat discrecional, sinó un deure constitucionalment imposat (Art. 156 CE).

En el cas valencià, el conflicte competencial es centra en la transició entre “la situació operativa 2” (competència autonòmica) i “la situació operativa 3” (emergència nacional).

Per una banda, hem d'analitzar si la Generalitat Valenciana va exercir correctament la seva funció de direcció del Pla Territorial d'Emergència de la Comunitat Valenciana o si, per contra, s'haurien d'haver donat les condicions per a la declaració d'emergència d'interès nacional per part del Ministeri d'Interior.

Segons la Llei 40/2015 de Règim Jurídic del Sector Públic article 3.1.k), les administracions públiques han de cooperar, col·laborar i coordinar-se entre elles, segons els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació.

La manca de fluïdesa entre el Centre de Coordinació Operativa, la Confederació Hidrogràfica del Xúquer i l'AEMET planteja un escenari on les competències compartides es converteixen en llacunes de responsabilitat que el dret administratiu ha de resoldre mitjançant la doctrina del comandament únic i la col·laboració.

La integració del marc autonòmic amb la Directiva (UE) 2022/2557 relativa a les entitats crítiques, revela una contradicció profunda entre el dret de *iure* i l'actuació de facto, ja que aquests proporcionen les eines tècniques necessàries per a una gestió anticipada. La falta de coordinació operativa en l'episodi de 2024 a València va impedir que aquests mecanismes actuessin amb la celeritat exigida.

Mentre que el marc europeu exigeix que els “serveis essencials” siguin protegits mitjançant sistemes resilents i automatitzats, la gestió real a la Comunitat Valenciana va dependre únicament d'una decisió humana, la qual cosa contravé el mandat d'evitar la paràlisi administrativa davant de catàstrofes.

3.5 Responsabilitat patrimonial de l'administració per danys derivats del desastre

Segons la doctrina clàssica del Dret Administratiu, la Responsabilitat Patrimonial és l'obligació legal de les Administracions Públiques d'indemnitzar els particulars per qualsevol lesió que aquests pateixin en els seus béns o drets, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament (normal o anormal) dels serveis públics. (Art 106.2 CE)

La Responsabilitat Patrimonial de l'Administració es un dret reconegut a l'article 106.2 de la Constitució.

La doctrina jurisprudencial en matèria de responsabilitat patrimonial de la Administració, entre d'altres, en les sentències del Tribunal Suprem de 5 de novembre de 2012 i de 29 de juliol de 2013, exigeix els següents requisits:

- Un fet imputable a l'Administració, essent suficient acreditar que el dany s'ha produït en el desenvolupament d'una activitat la titularitat de la qual correspon a un ens públic.
- Un dany antijurídic produït, en tant que detriment patrimonial injustificat, és a dir, que qui el pateix no tingui el deure jurídic de suportar-lo.

El dany o perjudici patrimonial ha de ser real, no basat en meres expectatives o conjectures, avaluable econòmicament, efectiu i individualitzat en relació amb una persona o grup de persones.

La Sentència del Tribunal Suprem, de 15 de març de 2011, amb cita de la d'1 de juliol de 2009, declara que “no tot dany causat per l'Administració ha de ser reparat, sinó que tindrà la consideració d'autèntica lesió rescabable, exclusivament, aquella que reuneixi la qualificació d'antijurídica, en el sentit que el particular no tingui el deure jurídic de suportar els danys derivats de l'actuació administrativa”. I afegeix que, conforme a la Sentència del Tribunal Suprem de 25 de setembre de 2007, “la viabilitat de la responsabilitat patrimonial de l'Administració exigeix l'antijuridicitat del resultat o lesió sempre que existeixi nexa causal entre el funcionament normal o anormal del servei públic i el resultat lesiu o danyós produït”. Finalment, insisteix que “és doctrina jurisprudencial consolidada la que sosté l'exoneració de responsabilitat per a l'Administració, malgrat el caràcter objectiu d'aquesta, quan és la conducta del propi perjudicat o la d'un tercer la única determinant del dany produït, encara que el funcionament del servei públic hagués estat incorrecte (Sentències, entre d'altres, de 21 de març, 23 de maig, 10 d'octubre i 25 de novembre de 1995, 25 de novembre i 2 de desembre de 1996, 16 de novembre de 1998, 20 de febrer, 13 de març i 29 de març de 1999)”.

- Relació de causalitat entre el fet que s'imputa a l'Administració i el dany produït.

Cal assenyalar que el concepte de relació causal es redueix a determinar quin fet o condició pot ser considerat com a rellevant per si mateix per produir el resultat final, com a pressupòsit o *conditio sine qua non*, és a dir, com a acte o fet sense el qual és inconcebible que un altre fet o esdeveniment es consideri conseqüència o efecte de l'anterior. Tanmateix, és necessari, a més, que resulti normalment idoni per determinar aquell esdeveniment o resultat, tenint en compte totes les

circumstàncies del cas, fins a assolir la categoria de causa adequada, eficient i veritable del dany (Sentències del Tribunal Suprem de 26 de setembre de 1998 i de 16 de febrer de 1999, entre d'altres).

- Absència de força major, com a causa aliena a l'organització i diferent del cas fortuït, supòsit aquest que sí imposa l'obligació d'indemnitzar.
- Que el dret a reclamar no hagi prescrit, fet que es produeix al cap d'un any des de la producció del fet o acte que motiví la indemnització o des de la manifestació del seu efecte lesiu. No obstant això, en cas de danys de caràcter físic o psíquic a les persones, aquest termini començarà a computar-se des de la curació o la determinació de l'abast de les seqüeles.

Per a què les víctimes que han patit un dany derivat del desastre puguin exigir la Responsabilitat Patrimonial de l'Administració, s'ha d'acreditar un nexa causal entre el funcionament del servei públic i el dany produït. L'Administració sol recórrer al terme “força major” per eximir-se de responsabilitat, argumentant que el desastre natural no era previsible.

La doctrina sobre la força major en desastres naturals va quedar fixada en el cas del càmping de Biescas (Audiencia Nacional. (2005). *Sentencia SAN 5476/2005, de 21 de diciembre* (ECLI:ES:AN:2005:5476)). S'estableix que la força major no pot ser invocada si hi ha hagut una manca de previsió o una gestió defectuosa d'una situació coneguda.

Si els mapes i informes de la Generalitat i de la Confederació Hidrogràfica del Xúquer ja indicaven el risc d'inundació d'una zona i no es van realitzar les infraestructures o no es van donar els avisos a temps, l'administració hauria de respondre pels danys derivats del desastre.

A més, hem de tenir en compte el concepte de la responsabilitat per omissió, és a dir, no es que l'administració hagi causat la pluja, sinó que la seva inactivitat o la seva mala gestió de l'alerta o el no manteniment dels barranc, va agreujar els danys.

A la sentència de l'Audiència Nacional del 12 de Setembre de 2025, és un dels casos de responsabilitat per omissió, ja que “el recurrent considera que va ser negligència de l'Administració i Matinsa en la cura el manteniment de la A-7, el que va provocar el

col·lapse del mur dins de la seva parcel·la i els danys causats per les aigües.“. A més, es reitera que no hi ha força major causada per la DANA, ja que aquesta no va ser la causant dels danys soferts.

Però a la sentència de l'Audiència Nacional de 29 de gener de 2026, podem observar que si que s'invoca la força major per part de l'Administració. *“En definitiva, la sentència que hem transcrit arriba a la conclusió de que el trencament del mur i la consegüent inundació del municipi d'Almoradí es deu a força major, amb base a la mateixa prova que ha estat present en aquest procediment, per tant forçosament hem d'arribar a la mateixa conclusió, i en conseqüència, procedir a la desestimació de la demanda”*. En aquest cas, es tracta d'un ajuntament que reclama a la Administració pels danys soferts a un mur durant l'episodi de la DANA de 2024.

4. REPTES JURÍDICS I PROPOSTES DE MILLORA

4.1 L'anàlisi de la “Força Major” en l'era de l'emergència climàtica

El principal problema jurídic amb el que es troben els afectats de la DANA de 2024 i amb el que es trobaran els afectats de properes tragèdies climàtiques a l'hora de reclamar responsabilitat patrimonial a l'Administració Pública es l'al·legació de força major per part de la Generalitat i l'Estat.

L'Administració Pública generalment s'ha emparat en l'article 32.1 de la Llei 40/2015 per a argumentar que certs fenòmens meteorològics/ naturals, són irresistibles i imprevisibles.

No obstant, la doctrina i la jurisprudència recent estan obligant a una relectura d'aquest concepte, ja que estem a l'era del canvi climàtic.

4.1.1 L'erosió del concepte de força major

El Tribunal Suprem ha evolucionat d'una visió absolutista de la força major a una visió molt més restrictiva.

Segons la Sentència del Tribunal Suprem 1362/1990 de 11 de setembre de 1995, el Tribunal Suprem reitera una doctrina molt estricta sobre que es considera “força major” per excloure la responsabilitat patrimonial de la Administració. No és suficient amb que el succés sigui extraordinari, sinó que, no s'hagués pogut evitar ni aplicant les mesures de prevenció més avançades. I a més, hauria de ser una força irresistible aliena per complet a l'àmbit de l'actuació de l'administració.

La Sentència del Tribunal Suprem Sala de lo Penal de 15 d'abril de 1997, el cas del trencament de la presa de Tous degut a un episodi de pluges torrencials “La Pantanada”, va provocar danys catastròfics.

L'Estat va intentar al·legar força major, argumentant que les pluges van ser d'una intensitat imprevisible e irresistible que hauria causat el dany de totes formes.

A la sentència del Tribunal Suprem de 7 d'octubre de 2008, podem observar aquesta evolució del concepte de “força major”. Els fonaments de dret en aquesta sentència es basen en que es podria exigir responsabilitat patrimonial a l'Administració únicament en el cas de que es pogués provar que aquesta ha omès el deure de vigilància o de manteniment, i degut això hi ha hagut inundacions. *“En resum, ni ha base per sostenir*

que l'Administració va incomplir cap deure de vigilància i manteniment de la llera, ni per afirmar que s'ha rebutjat la pretensió indemnitzatòria encara donant-se tots els requisits legalment exigits. ”

Per tant, s'exigeix a l'Administració responsabilitat patrimonial pels danys ocasionats, ja que existeix l'error humà o tècnic, com pot ser una comporta que es no va obrir o un avis que no es va enviar a temps.

4.2 Proposta de millora: Automatització dels avisos (Smart Alerts) i Reforma de la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil

La gestió de la DANA ha deixat veure una falla estructural en la cadena de transmissió de l'alerta, ja que depèn de la decisió política per a activar avisos tècnics massius.

Per això, es necessari realitzar una transició cap a un model de “Smart Alerts”, on la tecnologia de sensors i la intel·ligència de dades eliminen el factor de dubte humà en situacions d'emergència crítica, on hi ha en joc la vida de les persones.

4.2.1 Justificació de l'automatització

Actualment, la llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil, estableix que un cop rebuda la informació tècnica de la AEMET o la CHJ, és el director del pla qui decideix elevar el nivell d'alerta i emetre avisos a la població. Cal recalcar que el director del pla es un càrrec polític.

Podem observar com en el cas de la DANA de 2024 hi va haver una mala gestió per part de l'administració amb l'enviament dels missatges. Mentre que els sensor de la CHJ al Barranc del Poyo registraven cabals de més de 2.000 m³/s, la decisió d'enviar el missatge ES-Alert es va demorar hores per part del CECOPI.

Aquesta proposta el que busca, es que l'alerta sigui una conseqüència immediata de la dada rebuda del sensor, i no una interpretació política de la mateixa.

4.2.2 Redefinir els missatges ES-Alert

Els missatges enviats durant la DANA o durant episodis posteriors, es caracteritzen per la indeterminació.

En el redactat d'aquests missatges observem que es “recomana extremar la precaució”, que des de la sociologia jurídica es denomina com una norma de baix contingut obligatori.

Quan el ciutadà rep un missatge ES-Alert per qualsevol episodi, tendeix a creure que el possible risc no li afectarà a ell. L'Administració amb aquest tipus de missatge es blindava la seva responsabilitat, ja que no ordena, sinó que suggereix. De manera que, el ciutadà decideix sortir al carrer pel seu compte.

En un episodi com el de la DANA de 2024, és a dir, una situació d'emergència, la recomanació es inefficient. El llenguatge recomanatori és equivalent a la inexistència de la norma.

L'Administració en casos similars, ha de fer ús del seu poder per establir instruccions d'obligat compliment per a tota la ciutadania durant les hores crítiques.

La solució jurídica seria codificar els missatges de manera que esdevinguin “Ordre d'Autoprotecció Civil”. La llei hauria de preveure que cada nivell d'alerta porti associat un *script* legalment inamovible, com per exemple:

- Nivell Taronja (Pre-Alerta)
 - o Missatge: “Risc elevat. Evita desplaçaments innecessaris”.
- Nivell Roig (Alerta d'evacuació / confinament)
 - o Missatge: “Perill imminent. Ordre de confinament. No sortir. No fer servir vehicles. Si ets al carrer o a una planta baixa busca un nivell superior.”

A més, aquest missatge ES-Alert hauria de tenir valor com a acte administratiu. Si l'Administració envia un missatge dient “Queda prohibit circular”, aquesta alerta s'ha de considerar com a una notificació formal (art. 40 LPACAP). Si el ciutadà decideix desobeir aquesta notificació, la responsabilitat cau totalment sobre ell, però en canvi si l'Administració no envia l'avís quan el sensor es troba al màxim, la responsabilitat recau íntegrament en l'Estat.

4.2.3 Arquitectura tècnica del sistema “Smart Alert”

La proposta cap al sistema de “Smart Alert” es basa en una instal·lació massiva de sensors de nivell i cabal en barrancs secundaris, que sovint queden fora de la xarxa principal del Sistema Automàtic d’Informació Hidrològica.

El sistema hauria d’estar basat en algorismes de decisió binaria, no hauria de preguntar “si cal avisar”, sinó que funcionaria amb llindars prefixats. Per exemple, en el cas de la DANA de 2024, quan un dels barrancs va superar els $x \text{ m}^3/\text{s}$ i la previsió de pluja era nivell roig, el sistema hauria disparat l’alerta automàticament.

4.2.4 Reforma legislativa de la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil

Per tal de poder evitar properes incongruències per part de l’administració en cas de desastres meteorològic, cal fer una revisió de la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil.

Per començar cal modificar l’article 14 de la llei. Aquest ens indica que “Els plans de Protecció Civil són els instruments de previsió del marc orgànic- funcional i dels mecanismes que permeten la mobilització dels recursos humans i materials necessaris per a la protecció de persones i dels béns en cas d’emergència, així com l’esquema de coordinació de les diferents Administracions Públiques que hagin d’intervenir”.

A més, ens indica quins són els Plans de Protecció Civil i per qui hauran de ser informatats per tal de que s’adeqüen al Sistema Nacional de Protecció Civil.

Aquest article hauria d’incloure un paràgraf que obligues a l’emissió automàtica de senyals d’alerta als dispositius mòbils quan els organismes de conca (CHJ) o meteorològics (AEMET) detectin risc de nivell extrem, és a dir, nivell roig.

La llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil, hauria d’incloure un article per tal de protegir al treballador si considerem que el sistema ES-Alert es un acte administratiu.

S’introdueix un nou article a la llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil:

“L'emissió d'un avis de nivell roig per inundació o perill extrem té la consideració de causa de força major al efectes de l'Estatut dels Treballadors, autoritzant l'absència justificada sense pèrdua de sou i sense obligació de recuperació d'hores, quedant exempts de responsabilitat contractual tots els ciutadans que segueixin les instruccions de confinament contingudes en l'alerta.”

També ens trobem amb un buit legal i la por a la responsabilitat per “Falsa Alarma”. En cas de que una administració avisi i no passi res, les empreses podrien reclamar per la pèrdua de beneficis (lucre cessant) a causa de la paralització de l'activitat. Però si no avisa i hi ha una catàstrofe natural o meteorològica, s'enfronta a reclamacions per danys personals o materials.

A la Llei 40/2015, de Règim Jurídic del Sector Públic, estableix a l'article 32 que la responsabilitat és objectiva. Això vol dir que, si l'Administració pren una decisió (donar l'alerta) que causa un dany econòmic (tancar fàbriques) i després es demostra que no hi havia risc, l'Administració podria ser responsable d'indemnitzar aquest dany si no justifica degudament la proporcionalitat de la mesura.

Però es preferible un fals positiu i no causar danys materials i personals.

La normativa de la Unió Europea es basa en el principi de precaució, com podem observar a l'article 191 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE). Aquest estableix que quan hi ha una amenaça d'un dany greu o irreversible, la manca de certesa científica absoluta no ha de servir de pretext per a postergar les mesures eficaces per a prevenir la degradació o el dany.

La modificació de la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil, hauria d'incloure un nou article, garantint el principi de precaució i tenint en compte l'article 15 de la Constitució Espanyola, prevalent la vida i la integritat física.

S'introdueix un nou article a la llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil:

“Les autoritats i els gestors dels sistemes d'automatització d'alertes massives quedaran exempt de responsabilitat patrimonial pels danys econòmics derivats de l'activació d'avisos de nivell extrem, sempre que aquesta activació s'hagi produït d'acord amb els llindars tècnics establerts, prevalent en tot cas la protecció de la vida humana sobre qualsevol interès patrimonial.”

4.2.5 La transformació de la càrrega de la prova: de la discrecionalitat política al registre tècnic

El plantejament d'un nou sistema automatitzat d'avisos, no representa únicament un avenç tecnològic, sinó que representa una mutació jurídica en l'essència de la responsabilitat patrimonial de l'Administració.

En el sistema actual, per a poder acreditar un “funcionament anormal” per part del servei públic, el ciutadà ha d'emprendre una tasca probatòria extremadament complexa: demostrar que la decisió de no avisar o avisar tard, va ser fruit d'una negligència, d'una mala interpretació de les dades o d'una paràlisi política dins el CECOPI.

En el dret administratiu vigent, la càrrega de la prova recau generalment sobre qui afirma un fet (art. 217 LEC). En l'emergència actual, el ciutadà es troba davant d'una opacitat administrativa, ja que no té accés als registres de deliberació del CECOPI ni als criteris tècnics exactes que van portar al retard de l'avís. Degut a que, com es troba en un procés judicial no es pot accedir.

En canvi, amb l'automatització de l'enviament de l'alerta, s'inverteix aquesta dinàmica. Amb un sistema programat amb llindars tècnics basats en cabals de m³/s i nivells de precipitació, el judici de valor es substitueix per un judici de fet.

- El fet: X sensor marca un nivell crític.
- La conseqüència: el sistema ha d'emetre l'alerta.
- L'error : si el sensor marca el nivell i el sistema no emet l'alerta, ens trobem davant d'una errada en la cadena de funcionament del servei.

Aquest registre informàtic actua com una prova preconstituïda. Ja que no es tracta d'interrogar polítics per esbrinar per què no van decidir enviar l'alerta, sinó de verificar un registre digital del sistema. Si el sistema no va funcionar, el “funcionament anormal” és objectiu, inqüestionable i fàcilment acreditable davant d'un jutge.

A més, aquest model no només protegeix la vida i la integració física dels ciutadans, sinó que a més, garanteix el dret a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).

A Espanya un dels grans problemes de la via contenciosa – administrativa, és que les demandes de responsabilitat per catàstrofes naturals o meteorològiques, es solen arxivar per falta de proves sobre la negligència de la Administració.

Amb la proposta de l'automatització del sistema, suprimim el filtre humà / polític del CECOPI i el substituïm per un procés algorítmic on la responsabilitat esdevé automàtica. En el cas de que un ciutadà hagués de presentar una demanda per negligència de la Administració davant d'una catàstrofe, no hauria de realitzar l'exercici d'investigació sobre els errors de decisió dels alts càrrecs, sinó que tindria l'evidència tècnica del sistema com a prova directa del funcionament anormal. Això redueix els costos del procés, la durada dels judicis i la incertesa jurídica.

Cal remarcar, que aquesta automatització del sistema d'enviament d'alertes també beneficia a l'administració.

Com que es fixen uns límits tècnics prèviament validats, l'Administració disposaria d'un protocol segur. Si l'automatització compleix el protocol, l'Administració quedaria alliberada de la responsabilitat, ja que ha actuat conforme a la tècnica disponible i aprovada. La responsabilitat a l'Administració només es podria reclamar en cas que el sistema no fes el que la llei ha programat que ha de fer, com per exemple seria el cas que un dels sensors no detectes el cabal per culpa de no haver realitzat el seu correcte manteniment.

4.2.6 Pressupost i viabilitat: La “Seguretat Climàtica” com a servei públic essencial

La gestió de les emergències no pot estar vinculada a les restriccions pressupostàries ordinàries. La infraestructura d'alertes, ha d'estar considerada una infraestructura crítica, igual que es consideren les carreteres o les xarxes elèctriques.

La seguretat de les persones és un contingut essencial dels drets fonamentals i, per tant, indisponible pressupostàriament.

Jurídicament, quan el dany deriva d'una omisió en serveis vitals, l'al·legació de manca de pressupost constitueix una vulneració del principi de bona administració, derivat de l'article 9.3 CE y 103 CE. Ja que, l'administració no pot planificar riscos i després deixar de finançar les mesures de prevenció associades a aquests riscos.

Aquest nou plantejament del sistema Smart – Alert, es podria subvencionar mitjançant el Mecanisme de Recuperació i Resiliència de la UE, ja que té com a pilar central la Transició Ecològica i Digital.

La proposta d'un nou model de Smart Alerts no es tracta d'una despesa ordinària, degut a que es tracta d'una infraestructura digital verda. Això permet l'accés als fons europeus, ja que estan explícitament destinats a la modernització tecnològica de les administracions per tal de que es puguin adaptar de forma adequada al canvi climàtic i als futurs reptes que pugui ocasionar.

Aquest model compleix amb tots els paràmetres dels Fons Next Generation:

- Objectius d'acció climàtica: millora de l'adaptació al canvi climàtic.
- Transició digital: implementació d'internet a l'Administració.
- Cohesió Territorial: protecció de les zones més vulnerables davant riscos naturals.

A més de la proposta del nou model, s'hauria d'eleva el concepte de "Seguretat Climàtica" a una categoria de servei públic essencial. De manera que, les partides destinades a sistemes d'alerta i manteniment estarien blindades en els Pressupostos Generals de l'Estat amb caràcter d'urgència i a més, l'Estat i les Comunitats Autònomes podrien ser responsables patrimonialment, no només per una mala actuació el dia del fet, sinó per la decisió política de no finançar els sistemes de monitorització que s'havien detectat com a necessaris en els informes de risc previs del Sistema Nacional de Cartografia de Zones Inundables.

5. CONCLUSIONS

La investigació realitzada permet establir una síntesi crítica sobre la gestió de la DANA de 2024, un esdeveniment que ha posat de manifest la inadequació del model actual de resposta a emergències davant la nova realitat climàtica.

La catàstrofe natural va ser transformada en una crisi de gestió. Tot i el caràcter torrencial i inusual del fenomen meteorològic a la península, la magnitud del desastre a la Comunitat Valenciana no pot ser explicada sense tenir en compte l'anàlisi del factor humà.

El retard en l'enviament del missatge ES-Alert a les 20:11h, quan ja havia dades tècniques d'inundació per part de la Confederació Hidrogràfica del Xúquer i l'AEMET, des de hores abans, evidència una bretxa entre el coneixement tècnic i la decisió per part de l'Administració.

Això suposa, que si que va existir un “funcionament anormal” del servei públic, i per tant invalida la pretensió d'eximir responsabilitat sota l'emparament de la força major.

L'anàlisi de la normativa i de la jurisprudència, des del cas de Biescas fins a l'actualitat ens permet ser conscients que el concepte de força major ha evolucionat. En l'era actual, l'era de l'emergència climàtica, on la capacitat de predicció tècnica és elevada, l'Administració no pot al·legar “imprevisibilitat” davant d'esdeveniments que estan monitoritzats.

Si existeixen informes i mapes de risc que no es fan servir per accions preventives, la responsabilitat patrimonial ha de prevaldre sobre l'exoneració.

A més de l'anàlisi jurídica, es proposa un nou model de “Smart Alerts” mitjançant l'automatització. Aquesta proposta no és només tècnica, sinó una necessitat de seguretat jurídica. Hem pogut observar com en l'episodi de la DANA la dependència de la decisió discrecional d'un càrrec polític en un CECOPI comporta el risc de paràlisi administrativa. Mitjançant l'establiment de llindars tècnics que emetin automàticament l'alerta, convertint-la en un acte administratiu formal, permet garantir una protecció real al ciutadà i alhora aporta seguretat a l'Administració, que aquesta quedaria alliberada si compleix amb els protocols tècnics preestablerts.

L'anàlisi també proposa una reforma de la Llei 17/2015 del Sistema Nacional de Protecció Civil incloent els estàndards europeus de resiliència de les entitats crítiques i elevar la “seguretat climàtica” a la categoria de servei públic essencial.

Finalment, s'ha conclòs que l'automatització facilita el dret a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE). La investigació seria substituïda per un registre digital objectiu de l'activació o no del sistema, per tant s'inverteix la càrrega de la prova. Això permet reduir la incertesa jurídica i els costos processals, permetent que les víctimes puguin acreditar de manera inqüestionable si l'administració va complir amb la seva obligació de protecció.

En conclusió, el dret no pot ser un espectador passiu davant l'augment de les catàstrofes climàtiques degut al canvi climàtic. La transició d'un model reactiu i polític cap a un sistema preventiu i algorítmic és l'única via per tal de poder garantir que, en futures emergències, la protecció de la vida humana prevalgui sobre qualsevol altra consideració, esdevenint la seguretat climàtica un pilar indestructible del nostre Estat de Dret.

6. BIBLIOGRAFIA

Olcina Cantos, J., & Morote, Á. F. (2025). *Comunicación y educación sobre cambio climático y extremos atmosféricos: El papel de la ciencia en la DANA de 2024 (Valencia, España)*. [Article acadèmic].

Soumah Prieto, I., & Jordán Ávila, S. (2025). *Comunicació en temps de crisi: Gestió institucional, cobertura mediàtica i resposta ciutadana davant la DANA del 2024 a la Comunitat Valenciana*. [Article acadèmic].

Pursals Jaime, G. (s. f.). *El paper de la Unió Europea en la prevenció i recuperació en l'episodi de la DANA de la província de València. (Treball Acadèmic)*

Sedeño Alcántara, C. (s. f.). *Interés público y desinformación en tiempos de crisis: El caso de la DANA en Valencia en 2024*. [Article Acadèmic].

Rodero Astaburuaga, C. (s. f.). *La DANA de Valencia de octubre de 2024: Los 12 días del estado de emergencia en la provincia de Valencia (España)*. [Informe acadèmic].

Bernard Sorjús, B. (2024). *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*. [Monografía jurídica].

7. WEBGRAFIA

Confederación Hidrográfica del Júcar [CHJ]. (2024). *Obras de emergencia DANA 29 de octubre de 2024*. https://www.chj.es/es-es/medioambiente/obrasemergencia/Paginas/Obras_Emergencia_DANA_29O2024.aspx

112 Comunitat Valenciana. (s.f.). *Inundaciones: Consejos y medidas de protección*. Generalitat Valenciana. <https://www.112cv.gva.es/es/inundaciones1>

Universidad de Granada [UGR]. (2024). *Timeline DANA octubre 2024*. <https://www.ugr.es/~mm3/dana/timeline-dana.html>

Ministerio del Interior. (2024). *El Gobierno abre la vía para que los damnificados por las borrascas soliciten ayudas*. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/El-Gobierno-abre-la-via-para-que-los-damnificados-por-las-borrascas-de-los-ultimos-tres-meses-soliciten-ayudas-para-la-recuperacion/>

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (s.f.). *Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI)*. Recuperado el 20 de abril de 2026, de <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/snczi.html>

European Commission. (s.f.). *Recovery and Resilience Facility*. [Recovery and Resilience Facility](#)

8. NORMATIVA

Constitución Española. (1978). *Boletín Oficial del Estado*, 311, de 29 de diciembre de 1978.

Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias. *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, 6406, de 26 de noviembre de 2010.

Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. *Boletín Oficial del Estado*, 164, de 10 de julio de 2015.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, 236, de 2 de octubre de 2015.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, 236, de 2 de octubre de 2015.

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. *Boletín Oficial del Estado*, 268, de 6 de noviembre de 2024.

Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 7, de 8 de enero de 2000.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2022). *Directiva (UE) 2022/2557 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, relativa a la resiliencia de las entidades críticas y por la que se deroga la Directiva 2008/114/CE del Consejo*. Diario Oficial de la Unión Europea.

Comisión Europea. (2023). *Reglamento Delegado (UE) 2023/2450 de la Comisión, de 25 de julio de 2023, por el que se completa la Directiva (UE) 2022/2557 del Parlamento*

Europeo y del Consejo estableciendo una lista de servicios esenciales. Diario Oficial de la Unión Europea.

Comité Económico y Social Europeo. (s. f.). *REX/526 sobre el desarrollo sostenible en la región mediterránea.*

Generalitat Valenciana. (2015). *Plan de acción territorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana (PATRICOVA).*

9. JURISPRUDÈNCIA

Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 10. (2025, 9 de junio). *Sentencia 611/2025* (Rec. 160/2021).

Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). (2005, 21 de diciembre). *Sentencia 5476/2005* [ECLI:ES:AN:2005:5476].

Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª). (1997, 15 de abril). *Sentencia 492/1997* (Recurso 3272/1995). ECLI:ES:TS:1997:2610.

Tribunal Supremo. (1995, septiembre 11). *Sentencia 1362/1990* (RJ 1995/6423). Sala Tercera, Sección 3ª, de lo Contencioso-Administrativo.

Tribunal Supremo. (2008, octubre 7). *Sentencia 5106/2004*. Sala Tercera, Sección 6ª, de lo Contencioso-Administrativo.

Audiencia Nacional. (2025, septiembre 12). *Sentencia 256/2020*. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª.

Audiencia Nacional. (2026, enero 29). *Sentencia 1312/2022*. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª.

Tribunal Supremo. (2022, marzo 9). *Sentencia 296/2022* (Rec. 54/2021). Sala Tercera, Sección 5ª, de lo Contencioso-Administrativo.

Audiencia Nacional. (2021, noviembre 26). *Sentencia 1744/2019*. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª.

Tribunal Supremo. (2005, marzo 22). *Sentencia 4815/2002*. Sala Tercera, Sección 4ª, de lo Contencioso-Administrativo.

Tribunal Superior de Justicia de Madrid. (2021, junio 1). *Sentencia 455/2021* (Rec. 463/2019). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 10ª.

Tribunal Supremo. (2009, junio 24). *Sentencia 3799/2007*. Sala Tercera, Sección 4ª, de lo Contencioso-Administrativo.

Audiencia Nacional. (2025, abril 24). *Sentencia 70/2022*. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª.

Audiencia Nacional. (2024, febrero 22). *Sentencia 1775/2021*. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª.

Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. (2013, noviembre 28). *Sentencia 1263/2013 (Rec. 693/2011)*. Sala de lo Contencioso-Administrativo.