

«TENGO PESADILLAS EN LAS QUE SUENA ESA ALARMA»

VULNERACIONES DE DERECHOS HUMANOS
EN LA DANA DE 2024

10 de abril de 2025



AMNISTÍA
INTERNACIONAL



© RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. ESTA PUBLICACIÓN TIENE DERECHOS DE AUTOR, SI BIEN PUEDE SER REPRODUCIDA POR CUALQUIER MEDIO, SIN PAGO DE TASAS, CON FINES EDUCATIVOS O PARA LLEVAR A CABO ACCIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, PERO NO PARA LA VENTA. LOS TITULARES DE LOS DERECHOS DE AUTOR SOLICITAN QUE SE LES COMUNIQUEN LOS USOS MENCIONADOS CON EL FIN DE EVALUAR SUS EFECTOS. PARA LA REPRODUCCIÓN DE ESTE TEXTO EN CUALQUIER OTRA CIRCUNSTANCIA, SU USO EN OTRAS PUBLICACIONES O SU TRADUCCIÓN O ADAPTACIÓN, DEBERÍA OBTENERSE EL PERMISO PREVIO POR ESCRITO DE LA EDITORIAL, Y PODRÁ EXIGIRSE EL PAGO DE UNA TASA.

«TENGO PESADILLAS EN LAS QUE SUENA ESA ALARMA» VULNERACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN LA DANA DE 2024

Fecha de publicación del informe: Abril de 2025

Amnistía Internacional España.
Calle Fernando VI, 8, 28004 Madrid
Tel.: 91 310 12 77

Este informe puede descargarse en:
es.amnesty.org

Foto de portada: © Autoría de Amnistía Internacional

CONTENIDO

1. METODOLOGÍA	4
2. CONTEXTO	6
2.1 LA DANA	6
2.2 LA CRISIS CLIMÁTICA: MÁS CATÁSTROFES, MÁS MORTÍFERAS	13
2.3 LAS OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO ANTE UN DESASTRE NATURAL	14
2.4 EL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL EN EL ESTADO ESPAÑOL	15
3. VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN LOS PRIMEROS DÍAS DE LAS INUNDACIONES	18
3.1 SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA: NI ALERTA, NI TEMPRANA	18
3.2 LENTA Y DESCOORDINADA RESPUESTA A LA CRISIS	29
3.3 BULOS Y FAKE NEWS	35
4. RENDICIÓN DE CUENTAS	38
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	40
5.1 CONCLUSIONES: LA FALTA DE INFORMACIÓN VULNERÓ EL DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD FÍSICA	40
5.2 RECOMENDACIONES. ¿PUEDE ASEGURARSE UN “NUNCA MÁS”?	43
ANEXO – ACRÓNIMOS	47

1. METODOLOGÍA

Amnistía Internacional ha desarrollado esta investigación entre los meses de noviembre de 2024 y abril de 2025, con un enfoque cualitativo que ha tenido por objetivo analizar y comprender el impacto en derechos humanos de las inundaciones sufridas en la provincia de Valencia el 29 de octubre de 2024. El objetivo principal ha sido evaluar el derecho de acceso a la información sobre la emergencia y sobre medidas de protección a adoptar, así como la información disponible sobre asistencia básica en los primeros días tras la emergencia.

Cabe señalar que no constituye objetivo del informe analizar el alcance de las ayudas proporcionadas por las distintas administraciones. La organización reconoce que la DANA tuvo efectos muy negativos en otras comunidades autónomas, con pérdidas humanas en Castilla-La Mancha y Andalucía, pero esta investigación se ha centrado en la provincia de Valencia en atención a la dimensión de los daños personales y materiales, si bien las recomendaciones del informe tienen vocación de poder ser de utilidad para todas las autoridades autonómicas y locales con competencias en materia de protección civil y emergencias.

En el marco de la investigación Amnistía Internacional ha realizado 19 entrevistas en profundidad, 17 con víctimas del desastre natural, con el objetivo de recoger sus testimonios, experiencias y reclamos, y 2 con personas voluntarias. La organización también ha contactado con 163 de sus socios y socias en la provincia de Valencia, para interesarse por su situación y las de sus familias en Albal, Albalat De La Ribera, Alberic, Alcantera De Xuquer, Alcudia, Aldaia, Alfafar, Algemesí, Beniparrell, Catarroja, Corbera, Cumbres de Calicanto, Guadassuar, Paiporta, Picanya, Riola, Sedavi, Torrent, Utiel, Valencia, Xirivella, Benetússer y Massanasa. Delegados/as de Amnistía Internacional llevaron a cabo visitas a algunos de los municipios más afectados en dos ocasiones distintas, durante la semana del 16 de diciembre de 2024 y la semana del 27 de enero de 2025.

La investigación ha comprendido reuniones con representantes de diferentes niveles de la administración pública, incluyendo autoridades del Gobierno central (Comisionado especial para la reconstrucción), del Gobierno autonómico de la Comunidad Valenciana (Consejería de Emergencias e Interior) y de varios ayuntamientos de algunos de los municipios más afectados por las inundaciones; concretamente Paiporta, Alfafar, Benetússer, Catarroja, Picanya y Massanassa. Estas reuniones fueron clave para conocer las acciones implementadas durante el día de la emergencia y en días posteriores. El informe ha incluido las respuestas proporcionadas por los ministerios de Interior y para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y la Delegación del Gobierno en la Comunitat Valenciana, a través de la Secretaría de Estado de Comunicación, en el marco del derecho de réplica a las conclusiones preliminares facilitadas por la organización.

Se ha llevado cabo también un análisis exhaustivo de la legislación estatal y autonómica relacionada con la gestión de catástrofes naturales. Esto incluyó la revisión de planes de protección civil y protocolos específicos para inundaciones. El análisis permitió evaluar el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos y detectar posibles deficiencias normativas o de aplicación. Para el análisis del reparto competencial en este ámbito fue vital la visión experta de Ana Belén Lucas Tobajas, Doctora en Derecho Administrativo, Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura.

También se han llevado a cabo entrevistas con personas expertas en protección civil, gestión de emergencias, asistencia humanitaria, lo que aportó una visión técnica y especializada sobre la eficacia de las respuestas institucionales y las posibles áreas de mejora, como la aportada por María Soledad



Ponce Delgado y Juan Agustín Trocolí, directora y subdirector del Centro de Atención de Urgencias y Emergencias de la Junta de Extremadura, así como por Vicente Medrano, Francisco Chiara, Pedro Anitua y Juan Carlos González, miembros del Observatorio Cero. La organización también expresa su agradecimiento a Fernando Almansa, experto en acción humanitaria; Juan Antonio Iborra, Secretario Estatal de la Asociación Nacional de Especialistas y Profesionales en Protección Civil y Emergencias (ANEPPC), y Fernando Valladares, investigador del CSIC, por haber revisado el informe y por su valiosa colaboración y dedicación a lo largo del proceso de investigación. Sus aportes han sido fundamentales para hacer más precisos los análisis, las conclusiones y las recomendaciones.



2. CONTEXTO

2.1 LA DANA

GRAVES INUNDACIONES PROVOCADAS POR LLUVIAS TORRENCIALES:

Entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 se desarrolló en diversos puntos de España un episodio de lluvias intensas, localmente torrenciales y persistentes, que afectó en mayor medida a la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Andalucía, Baleares, Cataluña y Aragón. El nivel de las precipitaciones durante el 29 de octubre de 2024, conforme a datos proporcionados por la Agencia Estatal de Meteorología, fueron entre muy fuertes (entre 30 y 60 milímetros de lluvia en una hora) y torrenciales (superiores a 60 mm en una hora),¹ además de persistentes, con acumulados superiores a 100 mm en doce horas en estaciones de las provincias de Málaga, Granada, Murcia, Albacete, Cuenca y Valencia.²

Una Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) provocó el martes 29 de octubre lluvias torrenciales de gran intensidad, con impactos y consecuencias especialmente graves en la provincia de Valencia, en la que se combinaron el factor meteorológico, extraordinariamente extremo, con el factor hidrológico, desencadenando una catástrofe sin precedentes en la historia reciente del país.³ Se produjeron precipitaciones extraordinarias con acumulados históricos en la Comunidad Valenciana, en algunos casos con máximos locales en el interior de Valencia, de 772 mm en 24h, siendo tal la intensidad de la lluvia que la estación de AEMET próxima a Turís, en el interior de Valencia, llegó a registrar un acumulado en una hora de 185 mm, triplicando el umbral de torrencialidad, y superando en 26 mm el valor máximo registrado años atrás, en la localidad de Vinaròs (Castellón), el 19 de octubre de 2018. En cuanto a los valores acumulados en seis y doce horas (621 y 720 mm, respectivamente), éstos duplican a los más extremos anteriormente registrados en la estación de Alpendeire (Málaga) el 21 de octubre de 2018.⁴

Estas intensas lluvias provocaron graves inundaciones en la provincia de Valencia, con el desbordamiento de varios ríos como el río Magro y el barranco del Poyo, normalmente seco, y que llegó a marcar un caudal de 993,6 metros cúbicos por segundo (m³/s). De acuerdo con los datos ofrecidos por la Confederación Hidrográfica del Júcar, el caudal de la Rambla del Poyo experimentó una crecida que a las 17:52 del 29 de octubre alcanzaba el nivel rojo (caudal por encima de los 150 m³/s), incrementándose enormemente en apenas una hora, provocando a las 18:55 la rotura del sensor, que recogió los últimos datos del caudal: 2.282 m³/s.⁵

-
- 1 Unidad de medida utilizada para determinar la intensidad de las lluvias, milímetros de lluvia por hora (mm/h). El umbral a partir del cual las lluvias pasan a ser torrenciales es de 60 mm. El aviso rojo por precipitaciones se declara a partir de este umbral.
 - 2 Informe sobre el episodio meteorológico de precipitaciones torrenciales y persistentes ocasionadas por una DANA el día 29 de octubre de 2024. Agencia Estatal de Meteorología, 8 de noviembre de 2024.
 - 3 Estudio sobre la situación de lluvias intensas, localmente torrenciales y persistentes, en la península Ibérica y Baleares entre los días 28 de octubre y 4 de noviembre de 2024. Agencia Estatal de Meteorología, 23 de diciembre de 2024.
 - 4 *Op.cit.* Informe de la AEMET de 8 de noviembre de 2024.
 - 5 Nota de prensa del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, de 4 de noviembre de 2024, "Proceso de información sobre medición de caudales".



En el año 2003 el Consell de la Generalitat aprobó el Plan de Acción Territorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA), que fue objeto de revisión en el año 2015.⁶ Este Plan prevé la realización de obras tanto en el Barranco del Poyo como en el río Magro; concretamente, el encauzamiento integral del Barranco del Poyo, y también obras relativas al río Magro, que esencialmente perseguían objetivos de incremento del umbral de desbordamiento y el incremento de la capacidad de desagüe.⁷ Décadas después, sin embargo, la mayoría de las obras y actuaciones contempladas en este Plan no se habrían ejecutado, entre ellas el encauzamiento del barranco del Poyo.⁸ Las únicas obras realizadas en el Barranco del Poyo, aprobadas en 1995 y finalizadas en 2004, ampliaron su cauce hasta los 800 m³/s de capacidad.⁹ Por su parte, la Confederación Hidrográfica del Júcar estaba redactando en el año 2023 un proyecto con el objetivo de aumentar la capacidad hidráulica del barranco del Poyo para minimizar el riesgo de inundaciones.¹⁰ Este proyecto está siendo actualizado tras la DANA de octubre de 2024 para incrementar la capacidad del cauce del barranco del Poyo teniendo en cuenta las lluvias de ese episodio, propias de un periodo de retorno de 10.000 años.¹¹

UNA CATÁSTROFE CON UN IMPACTO DEVASTADOR.

El total de víctimas mortales conforme a los datos del gobierno central es de 235; 227 en la Comunidad Valenciana, 7 en Castilla-La Mancha y 1 en Andalucía.¹² Del total de personas fallecidas en la Comunidad Valenciana, 95 eran mujeres (42%) y 132 hombres (58%); y más del 60% de las personas fallecidas se encontraron en Paiporta (46), Catarroja (25), Alfafar (15), Massanassa (12), Sedavi (11), Torrent (11), Benetússer (10) y Picanya (10).¹³ A fecha de cierre de este informe todavía una persona constaba como desaparecida.

Además de las 235 personas fallecidas, el nivel de daños materiales es masivo y variado: más de 140.000 coches dañados y arrastrados, vías ferroviarias y carreteras con daños que provocan el corte de tránsito en diferentes provincias, garajes y sótanos anegados, daños en torres de alta tensión, locales comerciales inundados, corte de la cobertura de móvil, agua potable y electricidad durante varios días.

-
- 6 Acuerdo de 28 de enero de 2003, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana, DOGV 30/01/03. Decreto 201/2015, de 29 de octubre, del Consell, por el que se aprueba el Plan de acción territorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana, DOCV 7649 de 3 de noviembre de 2015.
 - 7 Plan de Acción Territorial sobre prevención del riesgo de inundación de la Comunitat Valenciana, de la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial, de la Conselleria d'Infraestructures, Territori y Medi Ambient, de la Generalitat Valenciana.
 - 8 Las Provincias, 30 de enero de 2020, "Tres de cada cuatro obras contra inundaciones están sin culminar desde hace dos décadas": <https://www.lasprovincias.es/comunitat/tres-cuatro-obras-20200129094401-nt.html>
 - 9 Adecuación ambiental y drenaje de la cuenca del Poyo vertiente a la Albufera: <https://www.chj.es/es-es/medioambiente/proyectos/Documents/Proyectos%20DT/08412117%20Poyo.pdf>
 - 10 El proyecto respondería al nombre de "Vía verde de conexión del barranco del Poyo con el nuevo cauce del río Turia", de conformidad con la respuesta dada por el Gobierno a una respuesta escrita del Senado en febrero de 2023: <https://www.senado.es/web/expedientdocblobServlet?legis=14&id=172000>
 - 11 Reunión de la Secretaría de Estado de Comunicación con Amnistía Internacional mantenida el 1 de abril de 2025. El periodo de retorno de un cauce de un río es el promedio de años entre inundaciones de una determinada magnitud; un concepto estadístico que se utiliza en hidrología para calcular la frecuencia de eventos extremos: <https://www.miteco.gob.es/es/cartografia-y-sig/ide/descargas/agua/zi-lamina.html>
 - 12 Actualización de datos del Gobierno de España, a 1 de abril de 2025: <https://www.lamoncloa.gob.es/info-dana/Paginas/2025/010425-datos-seguimiento-actuaciones-gobierno.aspx>
 - 13 Datos obtenidos con base en el desglose realizado por el CID, tras actualizar datos en llamada telefónica con la oficina de prensa del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, el 18 de febrero de 2025: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Comunidad-Valenciana/En-Portada/Nuevo-analisis-detallado-sobre-victimas-mortales>



Entre los daños materiales que se han producido también se encuentran domicilios destruidos, estaciones depuradoras de aguas residuales anegadas de barro e inutilizadas durante muchos días, infraestructuras colapsadas o viviendas inhabitables. A fecha 22 de noviembre de 2024 la Generalitat informaba de que la Unidad de Evaluación de Daños en Catástrofes, coordinada por el Instituto Valenciano de Vivienda, había iniciado 5.172 expedientes en 38 municipios, de los cuales 1.112 ya habían finalizado, habiéndose procedido al desalojo de 491 viviendas por problemas estructurales, y declarándose 1.656 como no habitables y estableciéndose la necesidad de demolición de 130 viviendas.¹⁴



A este respecto, ya sea porque ha habido una pérdida de la vivienda o por la imposibilidad del acceso a ella, el derecho a la vivienda pudo verse vulnerado. Según los estándares internacionales, todas las personas tienen derecho a que sus viviendas y tierras les sean restituidas. Además, tiene que asegurarse que todas las personas afectadas tengan alternativa habitacional ante la ausencia de vivienda.

El número de solicitudes de indemnización formuladas al Consorcio de Compensación de Seguros por los daños ocasionados por la DANA supera las 245.400, con un importe total abonado de más de 2.656 millones de euros a 7 de abril de 2025; estas indemnizaciones se engloban en el total de 16.600 millones de euros movilizados por el gobierno central en ayudas directas, con un total de 259.755

14 Nota de prensa de la Presidencia de la Generalitat, de 22 de noviembre de 2024: <https://comunica.gva.es/es/detalle?id=388008025&site=373431293>

solicitudes tramitadas, de los cuales ya habría abonado más de 4.895 millones de euros, y con 320.371 solicitudes aún en tramitación.¹⁵ Entre otras, el gobierno estableció ayudas directas por daños personales y daños materiales en vivienda y enseres.¹⁶

Por su parte, la Generalitat Valenciana ha desarrollado una serie de decretos y resoluciones para ofrecer ayudas a las personas afectadas en materia de vivienda: ayudas para subvencionar el alquiler¹⁷ y ayudas de 6.000 euros por vivienda gravemente afectada por el temporal.¹⁸ A fecha de 3 de abril de 2025, el total de solicitudes de ayuda tramitadas (incluyendo ayudas por primera necesidad, vivienda, vehículos, para el comercio o la industria) era de 166.319, estando aún pendientes de tramitación 27.932; de las ya tramitadas, se habían efectuado pagos respecto de 123.403, por un importe de más de 446 millones de euros, estando pendientes de pago 15.284 solicitudes.¹⁹

La Cámara de Comercio de Valencia ha cuantificado el daño directo de la DANA en aproximadamente 4.500 millones de euros, señalando que en las zonas afectadas cerca de 2.400 empresas industriales y 2.888 naves y locales industriales se habían visto seriamente afectadas, un 20% del total de la provincia de Valencia.²⁰

LAS INUNDACIONES: PÉRDIDAS HUMANAS, ALERTA PREVIA, GESTIÓN DE RIESGO Y VULNERABILIDAD.

Las inundaciones constituyen en la Comunidad Valenciana el fenómeno natural que tiene lugar con más frecuencia,²¹ y el riesgo natural e inducido que mayor número de daños, tanto en vidas humanas como en bienes, ha causado a lo largo de la historia.²² Así lo reconoce la propia Generalitat de la Comunidad Valenciana, a pesar de que la web de la Presidencia “destaca la suavidad de su climatología”. No obstante, la situación que vivió la provincia de Valencia el 29 de octubre de 2024 fue de un nivel y una dimensión excepcionales, como muestran los datos referidos en párrafos precedentes, y también en comparación con las lluvias torrenciales de octubre de 1957, octubre de 1982 y noviembre de 1987.²³ Lamentablemente, estos fenómenos meteorológicos extremos son ahora mucho más probables debido al

15 <https://www.lamoncloa.gob.es/info-dana/Paginas/2025/070425-datos-seguimiento-actuaciones-gobierno.aspx>

16 De este tipo de ayudas hay 43.592 solicitudes, con un importe total abonado de más de 70 millones de euros: 60 en ayudas por daños en viviendas y enseres (3.400 familias) y 10.776.000 € por ayudas por fallecimiento (150 familias).

17 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 en la Comunitat Valenciana

18 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

19 Concretamente, las solicitudes de ayuda para el alquiler alcanzan las 1.563 tramitadas, con 362 aún pendientes de tramitar a 27 de marzo de 2025. De las ya tramitadas, se había efectuado el pago de 727, estando pendientes de pago 474 solicitudes. En cuanto a las solicitudes de ayudas por viviendas gravemente afectadas, las tramitadas ascienden a 39.765, con 16.606 pendientes de tramitación. Del total de solicitudes ya tramitadas, se había efectuado el pago respecto de 16.494 solicitudes, estando pendientes de pago 6.665.
<https://aciara.gva.es/es/estadistiques>

20 Informe de daños en la industria de los 87 municipios afectados por la DANA. Cámara de Valencia. 22 de noviembre de 2024.

21 Plan Especial frente al riesgo de inundaciones de la Generalitat Valenciana.

22 *Op.Cit.* Decreto 201/2015, de 29 de octubre, del Consell, por el que se revisa el PATRICOVA; preámbulo.

23 *Op.cit.* Informe de la Agencia Estatal de Meteorología, de 23 de diciembre de 2024.



cambio climático inducido por el ser humano.²⁴ La intensificación de las precipitaciones que se está observando en la región mediterránea en las últimas décadas es muy probable que continúe incrementándose en las próximas décadas.²⁵

Diversos estudios demuestran que subestimar los riesgos es un factor importante en la mortalidad durante las inundaciones. Un estudio de 2021 que analizaba 6.478 víctimas mortales de inundaciones en Estados Unidos concluyó que la inmensa mayoría de las personas (86%) que murieron conducían o caminaban por aguas peligrosas en ese momento, lo que indica que probablemente subestimaron los riesgos que corrían al hacerlo.²⁶ En Europa, la Organización Mundial de la Salud (OMS) señaló que aproximadamente el 40% de las muertes relacionadas con las inundaciones se debieron a actividades de riesgo.²⁷ Otro análisis de inundaciones a pequeña escala en Europa y Estados Unidos determinó que el 70% de las muertes eran de hombres, lo que los autores atribuyen a la mayor probabilidad de que los hombres participaran tanto en las respuestas a la emergencia como en las conductas de riesgo.²⁸

Amnistía Internacional ha tenido conocimiento de casos de personas que perdieron la vida o se vieron inmersas en situaciones de elevado peligro al intentar sacar sus vehículos de garajes o intentar desplazarlos a lugares elevados, una práctica habitual cuando hay episodios de inundaciones, pero que en absoluto son equiparables en dimensión, naturaleza e impacto a la DANA del día 29 de octubre de 2024. De acuerdo con los datos proporcionados por el Centro de Integración de Datos, se cifra en 50 víctimas mortales las encontradas en garajes, parkings, carreteras o coches (22% respecto del total de personas fallecidas). Sin embargo, muchas más víctimas mortales, casi el doble, fueron encontradas en viviendas (casas, fincas, sótanos), locales comerciales o parcelas de polígonos industriales: 91 víctimas (más del 40% respecto del total de personas fallecidas). Estos datos podrían indicar que la mayor parte de las personas fallecidas por las inundaciones el 29 de octubre de 2024 no necesariamente estaban llevando a cabo acciones de riesgo.

Casi de forma unánime los 17 testimonios recabados por Amnistía Internacional coinciden en señalar que de haber tenido información precisa y con suficiente antelación de la dimensión, nivel y naturaleza de la emergencia habrían tomado otras decisiones y tomado muchas más precauciones. La totalidad de los testimonios recabados por la organización mencionaron expresamente que el mensaje ES-Alert llegó demasiado tarde, y muchas personas afirmaron que de haber llegado antes el aviso, habrían adoptado medidas de protección o habrían evitado algunas conductas.

24 Mariam Zachariah et al., “Interplay of climate change-exacerbated rainfall, exposure and vulnerability led to widespread impacts in the Mediterranean region”, World Weather Attribution, 18 de septiembre de 2023, <http://hdl.handle.net/10044/1/106501>

25 *Op.cit.* Informe de la Agencia Estatal de Meteorología, de 23 de diciembre de 2024.

26 Zhongyu Han and Hatim O. Sharif, “Analysis of Flood Fatalities in the United States, 1959–2019”, July 2021, Water, Volume 13, Issue 13, <https://www.mdpi.com/2073-4441/13/13/1871>

27 <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/347625/WHO-EURO-2002-3878-43637-61324-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

28 S.N. Jonkman and J.K. Vrieling, “Loss of Life Due to Floods”, May 2008, Journal of Flood Management, Volume 1, Issue 1, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1753-318X.2008.00006.x>



Según investigaciones, la dinámica descrita por los estudios citados anteriormente cambia significativamente en «sucesos de alta letalidad con inundaciones de mayor impacto», como la DANA, durante los cuales grupos de riesgo como las y los niños y las personas mayores pueden no ser capaces de ser evacuadas con seguridad, y durante las cuales las y los niños y las personas mayores -sobre todo las mujeres-²⁹ tienen más probabilidades de ahogarse que otros grupos de edad.³⁰ Un estudio realizado tras el ciclón de Bangladesh de 1991 reveló que la mortalidad relacionada con las inundaciones era mayor entre las y los niños menores de 10 años (26%) y las personas mayores de 60 años (40%).³¹ Un estudio sobre una inundación que afectó a Irán en 2019 descubrió que las y los niños morían en mayor proporción que cualquier otro grupo.³² Una revisión de los datos de mortalidad por inundaciones de 761 comunidades de todo el mundo encontró que la mortalidad aumentó entre las comunidades con las mayores proporciones de personas mayores de 65 años, así como en las comunidades con «bajo nivel

29 El experto en asistencia humanitaria Fernando Almansa explicó a Amnistía Internacional que algunas de las razones que pueden explicar la mayor vulnerabilidad de las mujeres mayores son que de media tienen más edad que los hombres o que permanecen más tiempo en los hogares, como se constató en el Tsunami del año 2004 en Tailandia.

30 S.N. Jonkman and J.K. Vrieling, “Loss of Life Due to Floods” (previously cited).

31 C. Bern, J. Sniezek and others, “Risk factors for mortality in the Bangladesh cyclone of 1991”, 1993, Bulletin of the World Health Organization, Volume 71, Issue 1, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2393441/>

32 Arezoo Yari and others, “Behavioral, health-related and demographic risk factors of death in floods: A case-control study”, December 2021, PLoS ONE, Volume 16, Issue 12, <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0262005>

socioeconómico». ³³ Esto es cierto también en los países desarrollados: durante el huracán Katrina, una de las inundaciones más mortíferas de la historia de Estados Unidos, casi la mitad de las víctimas tenían más de 75 años, y la edad media de los fallecidos era de 69 años. ³⁴

“La sorpresa fue que empezó a llover y de repente vi a través de la ventana del salón cómo el nivel del agua iba subiendo, que en pocos segundos sobrepasó la altura de mi cabeza. Oí un chasquido tremendo y entró el río dentro de mi casa.”

— **Carlos Olmedo**, de 79 años, vecino de Picanya, residía en las viviendas ubicadas al lado del centro de día de Picanya, a muy poca distancia del barranco del Poyo. Son viviendas en las que residen principalmente personas mayores y/o con algún tipo de limitación de movilidad. Carlos tiene un 65% de invalidez por una discapacidad cardíaca, y se encontraba en su domicilio viendo la televisión cuando el agua entró en su casa. Sobrevivió por muy poco, pero al menos once de sus vecinos y vecinas, también personas mayores, no lo lograron. Carlos tuvo que pasar 8 horas subido a un tejado, sin comida ni agua, hasta que pudo ser rescatado.

“Mis padres son mayores y vivían en una planta baja. Mi madre pudo subir a la planta de arriba, pero mi padre no, porque tiene la cadera rota, y me quedé con él durante horas, metidos en el agua. Estaba convencida de que no íbamos a salir ninguno de los tres de ahí. Recuerdo a mi padre tumbado pidiendo una manta porque tenía frío, tumbado en una mesa en el salón, ¡y menos mal que flotó la mesa!

Aquí en Paiporta mucha gente mayor vive en plantas bajas, si hubieran sabido que pasaba algo grave habrían subido con un vecino o se habrían ido con la familia. Desgraciadamente no llegó información sobre la emergencia, nos pilló en la calle, haciendo vida normal.”

— **Teresa Ibor**, vecina de Paiporta, su madre tiene 84 años y su padre 87.

Casi la mitad de las personas fallecidas en la provincia de Valencia eran personas mayores de 71 años: 107 en total, un (48%). Once personas mayores fallecieron en centros residenciales; seis en Picanya y cinco en Paiporta. ³⁵

33 Zhengyu Yang and others, “Mortality risks associated with floods in 761 communities worldwide: time series study”, October 2023, Volume 383, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/37793693/>

34 Joan Brunkard, Gonza Namulanda and Raoult Ratard, “Hurricane Katrina Deaths, Louisiana, 2005”, December 2008, Disaster Med Public Health Prep, Volume 2, Issue 4, <https://www.cambridge.org/core/journals/disaster-medicine-and-public-health-preparedness/article/hurricane-katrina-deaths-louisiana-2005/8A4BA6D478C4EB4C3308D7DD48DEB9AB>

35 <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Comunidad-Valenciana/En-Portada/Nuevo-analisis-detallado-sobre-victimas-mortales>

En situaciones de emergencia, Amnistía Internacional y otras organizaciones de derechos humanos han documentado cómo las personas con discapacidad se enfrentan a menudo a riesgos elevados: el transporte para las evacuaciones y los refugios para ponerse a salvo no suelen ser físicamente accesibles para ellas, la información sobre las rutas de evacuación no siempre se transmite de forma accesible, y las personas con discapacidad intelectual o psicosocial pueden sufrir violencia selectiva.³⁶ Por desgracia, la mayoría de los estudios científicos sobre el riesgo de inundaciones no incluyen información sobre la discapacidad. Y ello a pesar de ejemplos destacados que demuestran los riesgos a los que se enfrentan las personas con discapacidad durante las inundaciones: por ejemplo, en las inundaciones que mataron a 143 personas en Alemania en 2021, 12 personas con discapacidad que vivían en una residencia de ancianos sin personal suficiente no pudieron escapar y se ahogaron.³⁷ Durante el huracán Katrina, de las casi 1.000 muertes identificadas en un estudio, 103 eran residentes en residencias de ancianos y 168 eran residentes hospitalizados; y, aunque no se indica explícitamente en los resultados de la investigación, la probabilidad de que estas personas tuvieran discapacidades o graves problemas de salud es extremadamente alta.³⁸

Los datos oficiales proporcionados por el gobierno sobre personas fallecidas no proporcionan información ni desglose sobre cuántas de las víctimas mortales de la DANA tenían algún tipo de discapacidad. Del total de víctimas mortales de la DANA en la provincia de Valencia, 65 tenían más de 81 años (29%), un grupo de edad que suele corresponder a personas con problemas de movilidad.³⁹

2.2 **LA CRISIS CLIMÁTICA: MÁS CATÁSTROFES, MÁS MORTÍFERAS.**

Los estudios de atribución revelaron que la DANA de 2024 tuvo el doble de probabilidades de ocurrir y fue un 12% más intensa debido al calentamiento global de origen humano, el cambio climático antropogénico.⁴⁰ Según la Organización Meteorológica Mundial (OMM), entre 1970 y 2019, el número de desastres se multiplicó por cinco (OMM, 2021a). A nivel mundial, entre 1970 y 2021, los desastres relacionados con el agua fueron el tipo de desastre más frecuente, y los ciclones tropicales fueron la principal causa de pérdidas humanas y económicas en todo el mundo (OMM, 2023b). En total, entre 1970 y 2021 se registraron casi 12.000 desastres relacionados con las condiciones meteorológicas, el clima o el agua, que causaron más de 2 millones de muertes y pérdidas económicas por valor de 4,3 billones de dólares (OMM, 2023b).⁴¹

36 Para más información ver: Amnesty International, Persons with disabilities in situations of risk and humanitarian emergencies: Submission to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on Article 11 (INDEX: IOR 40/6454/2023), 13 March 2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/6454/2023/en/>

37 New York Times, “‘A Special Sadness’: Floods Bring Death to a German Care Home”, 17 July 2021, <https://www.nytimes.com/2021/07/17/world/europe/germany-floods.html>

38 Joan Brunkard, Gonza Namulanda and Raoult Ratard, “Hurricane Katrina Deaths, Louisiana, 2005” (previously cited).

39 INE: Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y Situaciones de Dependencia (EDAD) Principales resultados. Año 2020, 19 de abril de 2022. Del total de personas con discapacidad, más de un 33% tenían más de 80 años, de los cuales el 65% presentaba dificultades importantes de movilidad: https://www.ine.es/prensa/edad_2020_p.pdf

40 Extreme downpours increasing in southeastern Spain as fossil fuel emissions heat the climate. World Weather Attribution. <https://www.worldweatherattribution.org/extreme-downpours-increasing-in-southern-spain-as-fossil-fuel-emissions-heat-the-climate/>

41 <https://news.un.org/es/story/2023/05/1521262>



Como explica Fernando Valladares, investigador del CSIC, las pérdidas económicas por el cambio climático se han multiplicado por seis en las últimas dos décadas, lo que ha llevado a muchas compañías de seguros a cancelar las pólizas de seguros de vida, seguros de hogar y seguros de vehículos o a revisar muy al alza las mismas. Ello ha generado numerosas situaciones de indefensión como las sufridas en los incendios de California en enero de 2025 tras la cancelación de más de 90.000 pólizas en los meses anteriores. Solo en EE.UU. los eventos de clima extremo que han causado pérdidas superiores a mil millones de dólares cada uno se han triplicado en veinte años y solo en 2023 hubo más de 26 eventos de estas características.

Estas catástrofes forman parte de una tendencia global que va a continuar. Se prevé que, para 2030, el número de catástrofes de mediana o gran magnitud alcanzará los 560 sucesos al año en el mundo. No sólo es probable que aumente el número de catástrofes debido al cambio climático, sino que también se espera que éste «aumente la dificultad, incertidumbre y complejidad de los esfuerzos de respuesta a las emergencias en todo el mundo».⁴²

La Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo (UNDRR en sus siglas en inglés) y la Organización Mundial de Meteorología (OMM) afirman que las pruebas y los datos no pueden ser más claros: la frecuencia y la gravedad de las catástrofes van en aumento, y las pérdidas humanas y económicas persisten o empeoran. La UNDRR y la OMM instan a la comunidad mundial a actuar en concordancia para invertir esta tendencia, especialmente en los países en desarrollo y vulnerables. Para ello consideran que es necesario comprender los riesgos de catástrofe como parte de un enfoque multisectorial, que permita a los responsables políticos integrar la reducción del riesgo de catástrofes.⁴³

2.3 LAS OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO ANTE UN DESASTRE NATURAL

Amnistía Internacional considera que los derechos humanos deben estar en el centro de todos los esfuerzos de prevención, preparación, asistencia, recuperación y reconstrucción, en todas las fases de la respuesta a una catástrofe. Inmediatamente después de la catástrofe, las normas internacionales de derechos humanos deben guiar todos los esfuerzos para garantizar que las y los supervivientes estén seguros, reciban asistencia sanitaria, ropa, alimentos y cobijo con dignidad, calidad y cantidad adecuada, sin discriminación alguna y con especial atención a colectivos vulnerables. El pleno respeto de los derechos humanos es esencial en todas las fases de la crisis y no debe considerarse un privilegio que sólo pueda permitirse una vez restablecida la normalidad.

Ante el acaecimiento de un desastre natural, el derecho de la población afectada a acceder a información completa, libre e imparcial se inserta en el derecho a la información y a la libertad de expresión garantizado por el derecho internacional de los derechos humanos,⁴⁴ y es necesario para la

42 WMO, UNDRR, IFRC and the International Telecommunication Union (ITU), “Early Warnings For All Initiative scaled up into action on the ground”, 21 March 2023. Available at www.undrr.org/news/early-warnings-all-initiative-scaled-action-ground

43 Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo y la Organización Mundial de Meteorología, (2023). Global Status of Multi-Hazard Early Warning Systems. Geneva, Switzerland: <https://www.undrr.org/publication/global-status-multi-hazard-early-warning-systems-2023>

44 Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH); artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).



protección del derecho a la vida.⁴⁵ El derecho a la vida impone a los Estados obligaciones de prevención y de protección frente a desastres naturales que amenazan la vida e integridad física de las personas, lo que incluye la obligación para las autoridades de establecer sistemas de seguimiento y de alerta temprana adecuados que detecten la potencialidad de ocurrencia de los desastres naturales antes de que supongan una amenaza para la vida de las personas. Por tanto, no se trata solo de que los Estados respeten la libertad de información, si no que de forma proactiva deben proporcionar información fiable, clara y a tiempo, a través de sistemas apropiados que difundan información a toda la sociedad, y especialmente a las personas en situación de mayor vulnerabilidad.⁴⁶

En consecuencia, todas las personas y comunidades afectadas por desastres naturales tienen derecho a recibir información fácil, accesible, oportuna y significativa sobre la naturaleza y el nivel de la catástrofe, los riesgos previsibles y las posibles medidas a adoptar para mitigar los riesgos, como comportamientos adecuados, rutas de evacuación, zonas seguras o refugios de emergencia, e información de alerta temprana sobre posibles consecuencias futuras. También información sobre la asistencia humanitaria y los esfuerzos de recuperación en curso.⁴⁷

Las autoridades deben establecer medidas para garantizar que la información llegue a todas las personas potencialmente afectadas, incluidas aquellas que no puedan acceder a la información diseminada a través de los métodos habituales de difusión de información y teniendo en cuenta que los canales habituales de comunicación pueden haber quedado destruidos en la catástrofe. Es imprescindible que las autoridades establezcan un clima de confianza con las víctimas de la catástrofe para garantizar una comunicación eficaz sobre las consecuencias a corto, medio y largo plazo para ellas. Para ello es necesario hacer pública y accesible su valoración y evaluación de la situación.

2.4 EL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL EN EL ESTADO ESPAÑOL

La Constitución española reconoce el derecho a la vida y a la integridad física (art. 15), y establece como principios de actuación de los poderes públicos la solidaridad territorial (art. 2) y la coordinación administrativa (art. 103). Y contempla que por ley se regulen los deberes de la ciudadanía en caso de “grave riesgo, catástrofe o calamidad pública” (art. 30.4). La Constitución confiere al Gobierno central competencia exclusiva en asuntos de seguridad pública, pero reconoce a las comunidades autónomas la capacidad para crear policías conforme a sus Estatutos de Autonomía (art. 149.1.29).

Entendiendo que la protección civil se integra en dicho artículo 149.1.29, el Tribunal Constitucional ha considerado que la protección civil es un ámbito material compartido por el ejecutivo central y los ejecutivos autonómicos, cuyo criterio delimitador de competencias radica en la existencia o no de un interés nacional, de modo que la naturaleza de la emergencia (ordinaria o extraordinaria) condicionaría la intervención de un nivel u otro de la administración.⁴⁸

45 Artículo 3 de la DUDH; artículo 6.1 del PIDCP; artículo 2 del CEDH.

46 Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (UNEP). Early warning as a Human Right: Building resilience to climate-related hazards, septiembre de 2015, capítulo 6.

47 IASC. Directrices Operacionales de la Agencia Interinstitucional de las Naciones Unidas para la protección de las personas en situaciones de desastres naturales, enero de 2011. Principio General nº1

48 LUCAS TOBAJAS, A.B., El régimen jurídico de la lucha frente a las emergencias, Aranzadi, 2023, página 44.

En el ámbito estatal, la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil reconoce el derecho de las personas a ser protegidas por las autoridades en caso de catástrofe (art. 5),⁴⁹ así como su deber de cautela y de autoprotección (art. 7 ter.1).⁵⁰ La ley establece también el derecho a la información (art. 6.1): “Todos tienen derecho a ser informados adecuadamente por los poderes públicos acerca de los riesgos colectivos importantes que les afecten, las medidas previstas y adoptadas para hacerles frente y las conductas que deban seguir para prevenirlos”. Y al respecto la ley también señala que (art. 6.2.) “(d)ichas informaciones habrán de proporcionarse tanto en caso de emergencia como preventivamente, antes de que las situaciones de peligro lleguen a estar presentes”.

Por su parte, en el ámbito autonómico, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establece, en su artículo 49.3.14.^a la competencia exclusiva sobre la protección civil y la seguridad pública, aunque excluyendo de su ámbito de actuación las emergencias declaradas de interés nacional. Así lo indica la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de Protección Civil y de Emergencias de la Comunidad Valenciana, que también reconoce entre sus actuaciones la promoción de la autoprotección (art. 2.3. y art. 8), y el derecho de los ciudadanos a ser informados de riesgos que puedan afectarles y medidas para hacerles frente (art. 4.1.a) y a recibir información e instrucciones sobre las medidas de seguridad a adoptar y la conducta a seguir (art. 4.1.b). La Ley 13/2010 contiene también la obligación de los medios de comunicación de difundir información sobre avisos e instrucciones facilitados por la autoridad competente (art. 9).

En lo que se refiere a la cuestión competencial, la Ley 13/2010 establece que el Consell de la Generalitat Valenciana puede solicitar al Ministro del Interior la declaración de una situación de emergencia como de interés nacional (art. 10.5) y que la conselleria competente en materia de protección civil y emergencias puede proponer al Consell que eleve dicha solicitud (art. 12.2.a). Conforme a la Ley 17/2015, el Ministro del Interior puede por propia iniciativa, o a instancia de las Comunidades Autónomas o de los Delegados del Gobierno declarar una emergencia de interés nacional, asumiendo la dirección. En caso de hacerlo por propia iniciativa, debe comunicarlo previamente a la Comunidad Autónoma (art. 29).

Las emergencias de interés nacional son aquellas que i) requieran la aplicación de la Ley 4/1981 reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio; ii) afecten a varias Comunidades Autónomas, por lo que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico, y iii) por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional (art. 28 de la Ley 15/2017).

49 “Artículo 5. Derecho a la protección en caso de catástrofe.

1. Todos los residentes en el territorio español tienen derecho a ser atendidos por las Administraciones públicas en caso de catástrofe, de conformidad con lo previsto en las leyes y sin más limitaciones que las impuestas por las propias condiciones peligrosas inherentes a tales situaciones y la disponibilidad de medios y recursos de intervención.
2. Los poderes públicos velarán por que la atención de los ciudadanos en caso de catástrofe sea equivalente cualquiera que sea el lugar de su residencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 de la Constitución.
3. Los servicios públicos competentes identificarán lo más rápidamente posible a las víctimas en caso de emergencias y ofrecerán información precisa a sus familiares o personas allegadas.
4. Los poderes públicos velarán para que se adopten medidas específicas que garanticen que las personas con discapacidad conozcan los riesgos y las medidas de autoprotección y prevención, sean atendidas e informadas en casos de emergencia y participen en los planes de protección civil.”

50 Artículo 7 ter. Deber de cautela y autoprotección.

1. Los ciudadanos deben tomar las medidas necesarias para evitar la generación de riesgos, así como exponerse a ellos. Una vez sobrevinida una emergencia, deberán actuar conforme a las indicaciones de los agentes de los servicios públicos competentes”.

Finalmente, en el ámbito provincial y local, la Ley 13/2010 de la Comunidad Valenciana asigna competencias a las Diputaciones Provinciales en materia de protección civil, entre otras: poner a disposición sus medios y recursos en situaciones de emergencia (art. 13.5) y garantizar la prestación del servicio de protección a municipios que no cuenten con servicios propios (art. 13.6). De acuerdo con esta misma ley corresponde a los municipios crear una estructura propia municipal de protección civil (art. 14.1.a) y la responsabilidad de adoptar medidas en situaciones de catástrofe en el municipio, conforme a los planes de protección civil de ámbito municipal. Todo ello en cumplimiento del artículo de la Ley de Bases del Régimen Local, que dispone que los municipios deben ejercer competencias en el ámbito de la protección civil, y en la prevención y extinción de incendios (25.2.f), y directamente prestar los servicios de protección civil en caso de que el municipio supere los 20.000 habitantes (art. 26.1.c). Si bien precisando que la atribución de competencias a las entidades locales debe hacerse atendiendo a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de los municipios (art. 2.1.).

Amnistía Internacional no ha identificado en la legislación antes descrita deficiencias ni consistencias respecto de lo que indican los estándares internacionales en materia de respuestas frente a catástrofes naturales, si no que los problemas detectados por la organización en el marco de esta investigación parecen responder más a la operativa dentro del sistema de protección civil, en relación con aspectos clave como la adopción de decisiones adecuadas, en tiempo real, para la protección de la población, como se expondrá en el siguiente capítulo.



3. VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN LOS PRIMEROS DÍAS DE LAS INUNDACIONES

3.1 SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA: NI ALERTA, NI TEMPRANA.

Los efectos de las lluvias torrenciales y de las crecidas de caudales pueden mitigarse mediante protocolos de reducción de riesgos adecuados, revisados periódicamente y aplicados correctamente, que incluyan un seguimiento en tiempo real de las previsiones, los volúmenes de agua y los sistemas de alerta, para alertar a la población de la situación y de la necesidad de adoptar medidas de protección o incluso evacuar a personas en riesgo de muerte o lesiones.⁵¹

La UNDRR señala que los sistemas eficaces de alerta temprana «integrales» y «centrados en las personas» pueden incluir cuatro elementos clave interrelacionados: (1) conocimiento del riesgo de catástrofes basado en la recopilación sistemática de datos y evaluaciones del riesgo de catástrofes; (2) detección, seguimiento, análisis y previsión de los peligros y sus posibles consecuencias; (3) difusión y comunicación, por parte de una fuente oficial, de alertas autorizadas, oportunas, exactas y (4) preparación a todos los niveles para responder a las alertas recibidas. Además, señala que estos cuatro componentes interrelacionados deben coordinarse para que el sistema funcione eficazmente e incluya un mecanismo de retroalimentación para la mejora continua, y que el fracaso de un componente o la falta de coordinación entre ellos puede llevar al fracaso de todo el sistema.

En España, el sistema de envíos de mensajes de alerta a los teléfonos móviles de la población fue establecido en el año 2022, en aplicación del Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas.⁵² Conforme a su protocolo, este sistema se basa en lo que denomina “principio de necesidad de actuar por parte de la población, de acuerdo con el cual se enviarán alertas relevantes cuando sus destinatarios deban tomar medidas activas de protección”.⁵³

El primer uso en una situación real de esta herramienta en la Comunidad Valenciana tuvo lugar el 29 de octubre de 2024, replicándose al día siguiente, y lanzándose una nueva alerta apenas unas semanas después también por una DANA,⁵⁴ y en marzo de 2025.⁵⁵ Sin embargo, cuando la Generalitat Valenciana hizo uso de esta herramienta de alerta el día de la DANA, lo hizo pasadas las 20h, mediante

51 La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres define un sistema de alerta temprana como «un sistema integrado de sistemas y procesos de vigilancia, previsión y predicción de peligros, evaluación del riesgo de catástrofes, comunicación y actividades de preparación que permite a las personas, comunidades, gobiernos, empresas y otros agentes adoptar medidas oportunas para reducir el riesgo de catástrofes antes de que se produzcan fenómenos peligrosos»: <https://www.undrr.org/terminology/early-warning-system>

52 Directiva (UE) 2018/1972 por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas. Esta Directiva obliga a los Estados miembro a crear un sistema de alerta al público para enviar alertas a los teléfonos móviles de los ciudadanos en caso de catástrofe natural u otra emergencia grave en su zona.

53 Protocolo de utilización del sistema de alerta a la población de la red de alerta nacional, de la Dirección General de Protección Civil y de Emergencias del Ministerio del Interior, de 30 de octubre de 2023.

54 <https://efs.efeservicios.com/video/segunda-alerta-telefonos-valencia-avisa-restricciones-dana/7001415914>

55 <https://cadenaser.com/comunitat-valenciana/2025/03/04/un-experto-analiza-y-compara-los-textos-de-la-alerta-de-la-dana-del-29-de-octubre-y-la-del-temporal-de-castellon-en-marzo-radio-valencia/>

el envío masivo de un mensaje a los teléfonos móviles a las 20:11, en un momento en el que ya habían fallecido decenas de personas, al menos 28 según la investigación judicial,⁵⁶ y otras muchas se encontraban en situaciones de elevado riesgo para su vida e integridad física y con imposibilidad de ser evacuadas o con muchas dificultades para poder ponerse a salvo. Por lo que, más que ser una herramienta de alerta, fue una mera información a destiempo de la evidencia del desastre.

“Creo que exactamente eran las siete cuando mi madre me puso el mensaje: ‘Nacho, papá se ha quedado abajo, en el sótano, el agua ha reventado las puertas’. Llamé al 112, estaba todo colapsado, llamé a mi tía y a un amigo, que viven muy cerca, pero no podían hacer nada, solo veían agua. Mi madre y mi hermana me decían que no se podía acceder, que era imposible. Tres días después vinieron los buzos, solo en mi calle, que hay seis o siete casas, murieron cuatro personas, una de ellas mi padre”.

— **Nacho**, vecino de Paiporta, de 23 años, recibió el mensaje de ES-Alert cuando su padre llevaba atrapado más de una hora en el sótano del domicilio familiar. Nacho se encontraba en otro municipio cuando la inundación arrasó Paiporta y estuvo en contacto telefónico con su familia.

“Tengo pesadillas en las que suena esa alarma, porque no tiene sentido que llegue cuando el agua ya está a esa altura, cuando gente mayor que vive en bajos, en frente de mi casa, sé que ahí se han quedado”.

— **Andrea**, de Alfalfar, cuenta que el aviso llegó cuando el agua superaba el metro y medio en su casa.

56 La jueza de instrucción de Catarroja describe en uno de sus autos los casos de 28 personas que fallecieron antes del envío del mensaje de ES-Alert, más una persona desaparecida. Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº3 de Catarroja, de fecha 10 de marzo de 2025, razonamiento jurídico segundo.

“Mi hermano iba andando hacia Catarroja, y parece que intentó ayudar a una mujer que estaba dentro de un coche. El agua acabó llevándose al coche con esa mujer dentro, y mi hermano se ahogó. Yo quiero denunciar que la alarma al móvil me llegó cuando ya llevaba tiempo subido a un semáforo. Por momentos no sabía si iba aguantar, pensé que me había llegado la hora”.

— **José Manuel González**, de Alfajar, perdió a su hermano y cuenta que todo fue muy rápido. Estaba en su negocio y vieron un poco de agua, pero pensaron que sería como otras veces. Súbitamente el nivel del agua subió y arrastró a su hija, que salió despedida, aunque logra ponerse a salvo milagrosamente. José Manuel estuvo seis horas subido a un semáforo hasta que bajo el nivel del agua.

Más testimonios recabados por Amnistía Internacional inciden en lo tardío del envío del mensaje de ES-Alert. **Rosa**, de Catarroja, dice haber recibido el mensaje cuando tenía el agua por la cintura. **Belén**, de Picanya, explicó el estupor que le produjo recibir el mensaje en ese momento, “¿ahora me dices que no salga de casa?”.

Esta circunstancia es puesta de manifiesto también en la investigación judicial abierta por estos hechos, en el marco de la cual la jueza de instrucción ha calificado el envío del aviso ES-Alert como erróneo y tardío.⁵⁷ En un auto fechado el 10 de marzo de 2025, la jueza reiteraba esta afirmación, y además señalaba que la convocatoria del CECOPI debía haberse producido desde la mañana del día 29 de octubre “al objeto cuanto menos de avisar a la población”. En dicho auto, la jueza indica las sucesivas coberturas que medios de comunicación como A Punt estuvieron haciendo desde por la mañana del día 29, así como las 19.821 llamadas al 112 durante el 29 de octubre, de las que más de un tercio (7.172, 36%) se producen entre las 15h y las 18h, como elementos de información a disposición de las autoridades autonómicas, además de la información proporcionada por la Confederación Hidrográfica del Júcar a través de correos electrónicos y del sistema SAIH. Por tanto, para la jueza instructora es claro que “correspondía a las autoridades autonómicas alertar a la población, acordar las medidas pertinentes en el ámbito de protección civil, garantizar y minimizar las consecuencias de los efectos de unas precipitaciones que desbordan ríos y barrancos, pusieron al límite las presas, y que produjeron una sucesión trágica de fallecimientos”.⁵⁸

En reunión con Amnistía Internacional, la **Conselleria d’ Emergències i Interior** explicó que la herramienta ES-Alert no está protocolizada en el marco normativo o regulador autonómico, y que su uso el día 29 de octubre se planteó a raíz de la información sobre la posible rotura de la presa de Forata, que es lo que motivó finalmente su envío, pese a que dicha presa afecta al cauce del Magro, y no al barranco del Poyo. Indicaron que al enviar un aviso de este tipo valoran el impacto que podía tener, y que temían que un aviso de este tipo pudiera movilizar a la gente provocando más desplazamientos, indicando que les surgieron muchas dudas precisamente por no estar procedimentado.⁵⁹

57 Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº3 de Catarroja, de fecha 17 de febrero de 2025. “constituye una constante en las declaraciones de los familiares y testigos la constatación del aviso notablemente tardío, el consejo de evitar desplazamientos en el SMS de alerta fue a las 20:11 y errado en su contenido, muchas de las víctimas fallecieron sin salir de la planta baja de su domicilio, al bajar al garaje o simplemente por encontrarse en la vía pública. En definitiva, los daños materiales no se podían evitar, las muertes sí”.

58 Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº3 de Catarroja, de 10 de marzo de 2025, razonamiento jurídico quinto.

No obstante, el protocolo de la herramienta ES-Alert del Ministerio del Interior establece que “la competencia para introducir alertas en el sistema es de carácter territorial, estando facultado el órgano competente de cada Comunidad Autónoma a emitir alertas dentro del territorio de dicha Comunidad”, siendo determinados operadores del centro de emergencias autonómico los encargados de crear la alerta, y otros operadores los encargados de validarla y autorizarla.⁶⁰ Efectivamente, como ya se ha indicado,

En la Comunidad Valenciana el sistema ES-Alert se había ensayado en dos ocasiones anteriores a la DANA, en octubre de 2022 en L’Eliana⁶¹ y en mayo de 2023 en la Vega Baja.⁶² Y posteriormente al 29 de octubre de 2024 volvió a utilizarse esta herramienta por otros episodios de lluvias intensas.

Cuadro explicativo de la cronología durante los días 28 y 29 de octubre:⁶³

El día antes, **28 de octubre**, a las 13:23, la Generalitat emitía un aviso especial por lluvias intensas previstas para el 29 de octubre, señalando que la previsión de alertas de la AEMET incluía avisos de precipitaciones que podrán llegar a 150 litros/metro cuadrado en diversos puntos de la de la Comunidad Valenciana. Este aviso también informaba de que podría producirse la activación de las cuencas de ríos y barrancos, y producirse inundaciones locales debido a los acumulados en zonas de alta ocupación urbana; y aconsejaba a la ciudadanía, entre otras cuestiones, a retirar los vehículos de las zonas que pudieran inundarse; alejarse de las riberas de los ríos y barrancos; y no intentar cruzar un vado, un lugar inundado o un paso inferior ya que podían ser arrastrados de forma inesperada por corrientes de agua.⁶⁴ Unas horas después, a las 16:52, actualizaba ese mismo aviso indicando que se mantenía la alerta naranja por lluvias para el interior de la provincia de Valencia.⁶⁵ A las 20:00, la Consejería de Educación de la Generalitat informaba de que varios municipios suspendían las clases del día siguiente.⁶⁶ A las 20:45, la Universidad de Valencia tomó la decisión de suspender las clases del martes 29, y a las 9:00 del martes volvía a informar de dicha suspensión.⁶⁷

59 Reunión con la Consellería de Emergencias e Interior de la Generalitat Valenciana con Amnistía Internacional celebrada el 29 de enero de 2025.

60 *Op.cit.* Protocolo de utilización del sistema de alerta a la población de la red de alerta nacional, de la DGPCE, apdos. 3.2, 3.3 y 4.3.

61 <https://www.lasprovincias.es/sociedad/mensaje-alerta-movil-20221027153719-nt.html>

62 https://www.112cv.gva.es/es/notas-de-prensa/-/asset_publisher/OriTjHiopH9w/content/id/372078527

63 Este cuadro explicativo tiene como fuente principal la comparecencia de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ante el Congreso de los Diputados el 20 de noviembre de 2024, y ha sido contrastada con publicaciones de la AEMET, de la Confederación Hidrográfica del Júcar y la Generalitat de la Comunidad Valenciana.

64 Emergencias informa de la reactivación de las lluvias intensas y pide que se adopten medidas preventivas ante posibles inundaciones, 28 de octubre de 2024, a las 13h23: <https://comunica.gva.es/es/detalle?id=387308676&site=373422856> / <https://x.com/GVA112/status/1850875972800729386>

65 <https://x.com/GVA112/status/1850928626935754914>

66 <https://x.com/GVAeducacio/status/1850981988397662369>

67 https://x.com/UV_EG/status/1851172602909221256



El día **29 de octubre** desde las **7:42** la AEMET ya establecía el nivel rojo por lluvias en el litoral norte de Valencia (que incluye el área metropolitana de la ciudad de Valencia y la zona del barranco del Poyo).⁶⁸ A las **8:04** la AEMET establece nivel rojo para el litoral sur de Valencia, indicando que el peligro era extremo y recomendando evitar desplazamientos.⁶⁹ La Diputación Provincial de Valencia reaccionó y envió a sus trabajadores a casa al mediodía del día 29 y hasta sesenta y dos municipios de la provincia de Valencia adoptaron medidas varias, incluida la suspensión de las clases para el día 29.⁷⁰

A las **9:43**, la AEMET llama a Protección Civil de la Generalitat para informar de la subida a nivel de aviso rojo en todas las zonas de la provincia de Valencia, y a las **11:38**, la Confederación Hidrográfica del Júcar (CHJ) confirma por e-mail a las autoridades de Protección Civil de la Generalitat un aumento de caudal en el río Magro hasta los 350 m³/s por segundo, con tendencia ascendente. A raíz de esa comunicación, a las **11:45** el Centro de Coordinación de Emergencias activa la alerta hidrológica en los municipios ribereños del río Magro y en los municipios ribereños del Júcar, desde Algemesí hasta la desembocadura en Cullera, aconsejando a la población no acercarse a las riberas de ríos y barrancos.⁷¹

A las **12:20** el Centro de Coordinación de Emergencias de la Generalitat activó la alerta hidrológica en los municipios ribereños de la rambla, tras comunicación a las 12:07 de un caudal en el barranco del Poyo de 264m³/s, aconsejando a la población no acercarse a las riberas de los ríos y barrancos, una alerta que no fue desactivada por la Generalitat Valenciana, pero tampoco actualizada.⁷²

A las **13:42** la CHJ comunicó a las autoridades de protección civil un descenso en el caudal del barranco del Poyo, de 120 m³/s. Descenso que continúa, por una pausa en las precipitaciones de cabecera, comunicándose un caudal de 55,86m³/s a las **15:04**, y de 28,70 m³/s a las **16:13**.⁷³

A las **16:55** la CHJ comunicó al Centro de Coordinación de Emergencias de la Generalitat que en las próximas horas se preveían caudales superiores a los 1000 m³/s en el río Magro, dada la necesidad de proceder al alivio de la presa de Forata.

A las **17:00** se reúne por primera vez el Centro de Coordinación Operativa Integrado, y la CHJ asegura notificar verbalmente de la inminente declaración del escenario 2 de la presa de Forata y del incremento general del caudal del Magro y del Júcar. A las **17:26** se declara la situación de escenario 0 de la presa.⁷⁴

68 https://x.com/AEMET_CValencia/status/1851152526181069240

69 https://x.com/AEMET_Esp/status/1851158088742584580?lang=es

70 https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/diputacion-valencia-cerro-centros-trabajo-dana-seis-horas-aviso-personalizado-sms-poblacion_1_11781087.html

71 Datos proporcionados por la Vicepresidenta tercera y Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Teresa Ribera Rodríguez, en su comparecencia ante el Pleno del Congreso de los Diputados, el 20 de noviembre de 2024: https://www.congreso.es/docu/tramit/LegXV/AT/ATCD_15_PL_20241120.pdf

72 *Op.cit.* Comparecencia de la ministra Teresa Ribera ante el Pleno del Congreso de los Diputados.

73 *Ib.* Las horas señaladas por la ministra difieren de las horas que indica la nota de prensa del Ministerio de Transición Ecológica, de 4 de noviembre de 2024, de acuerdo con la cual estas comunicaciones serían a las 13h20, 15h50 y 16h13. Respectivamente, según los datos de la Generalitat en su nota de prensa de 14 de noviembre.

A las **17:30**, a raíz de una comunicación de las 16:55 de la CHJ sobre la presa de Forata, el Centro de Coordinación de Emergencias emitió una alerta hidrológica en todos los municipios ribereños de los ríos Magro y Júcar desde Algemesí hasta la desembocadura en Cullera, indicando que se podían producir desbordamientos generalizados en las áreas próximas al río; aconsejando el alejamiento de la población de las zonas próximas al río.⁷⁵

A las **17:52** la CHJ notificó por e-mail a las autoridades de Protección Civil de la Generalitat la declaración de Escenario 1 en relación con la presa, que exige la aplicación de medidas correctoras dado que, de no aplicarse dichas medidas, podría llegar a ocasionarse una avería grave de la presa. A las **18:05**, diez minutos más tarde, la confederación notificó de nuevo por e-mail a las autoridades de Protección Civil de la Generalitat la declaración de Escenario 2, un escenario excepcional en el que existe peligro de rotura o de avería grave de la presa, y a las **18:09** la AEMET llamó a Protección Civil de la Generalitat para informar de la extensión del aviso rojo en el litoral norte de Valencia por la persistencia de la tormenta.⁷⁶

A las **18:43**, la CJH comunicó a las autoridades de Protección Civil de la Generalitat un caudal de 1.686 m³/s, con tendencia ascendente y con una crecida muy rápida; siendo esta la última comunicación que la Generalitat asegura haber recibido.⁷⁷

A las **18:55** la fuerza del agua destruyó el sensor que mide el caudal en el barranco del Poyo, con un último dato registrado de 2.282 m³/s.⁷⁸

A las **20:11** el mensaje ES-Alert fue enviado a la población.⁷⁹

74 Nota de prensa del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico de 4 de noviembre de 2024: “Proceso de información sobre medición de caudales”.

75 *Op.cit.* Comparecencia de la ministra Teresa Ribera ante el Pleno del Congreso de los Diputados.

76 *Ib.*

77 Nota de prensa de la Presidencia de la Generalitat, de 14 de noviembre de 2024, “La Generalitat recuerda que es la Confederación Hidrográfica del Júcar la única entidad que tiene la obligación y la competencia de avisar del riesgo de desbordamiento de los barrancos”.

78 *Op.cit.* Nota de prensa del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, de 4 de noviembre de 2024.

79 Así lo indican a Amnistía Internacional las personas a las que ha entrevistado en el marco de esta investigación, y así figura también en los autos del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº3 de Catarroja que instruye actualmente estos hechos.



Como se explicaba en el apartado 1.4., de conformidad con el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, las competencias sobre emergencias y protección civil recaen en el gobierno autonómico. En este sentido, la Ley 13/2010 de la Generalitat Valenciana de Protección Civil y de Emergencias establece que a la persona titular de la consejería competente en este ámbito le corresponde ejercer el Mando Único de la emergencia, debiendo determinar las medidas de protección más convenientes para las personas, como avisos a la población, coordinando la información a la población durante la situación de emergencia (art. 12.2.d) y constituyendo el Centro de Coordinación Operativa Integrado (CECOPI) cuando la evolución de la situación de emergencia así lo aconseje (art. 12.2.e).

El Plan de Inundaciones de la Comunidad Valencia dispone que, en los escenarios 0, 1 y 2 de emergencia, la dirección del Plan recae sobre la persona titular de la consejería competente en materia de protección civil y emergencias, debiéndose constituir el CECOPI en el escenario 2. Conforme a este Plan, el seguimiento de los caudales en ríos y barrancos corresponde a la Confederación Hidrográfica correspondiente, a los municipios y a los servicios de intervención (Guardia Civil, Brigadas de emergencia de la Generalitat y Brigadas de la Diputación Provincial, Policía autonómica, agentes medioambientales).

Personas expertas consultadas por Amnistía Internacional señalan, por un lado, la responsabilidad de los ayuntamientos en un escenario de prevención en el que deben realizarse las primeras actuaciones, como el seguimiento de caudales, hasta que se declara el plan territorial/especial por su afectación mayor, en



el que la dirección pasa a la comunidad autónoma. **Juan Antonio Iborra**, Secretario Estatal de la Asociación Nacional de Especialistas y Profesionales en Protección Civil y Emergencias de la Comunidad Valenciana, incide en esta cuestión, explicando que también corresponde a los ayuntamientos hacer un seguimiento de los caudales, y que idealmente deberían contar con un técnico de protección civil, de tal manera que el mismo día de la emergencia, echa en falta que en algunos municipios no se hubiesen constituido gabinetes de crisis desde primera hora monitorizando la situación y con margen para alertar a la población, por ejemplo haciendo uso de la policía local. Iborra apunta al hecho de que la actuación preventiva debería haberse desarrollado antes por parte de los ayuntamientos, analizando la información pública disponible y monitorizándola con persona técnico cualificado, adoptando medidas de cautela desde por la mañana, como la evacuación de viviendas próximas a los cauces y que figuran en la cartografía de inundaciones de sus planes. Este experto recuerda que la competencia de los ayuntamientos de alertar a sus poblaciones es anterior a la implantación del sistema ES-Alert.⁸⁰



En sentido similar se expresa **María Soledad Ponce Delgado**, directora del Centro de Atención de Urgencias y Emergencias de la Junta de Extremadura, señalando que las primeras actuaciones deben realizarse a nivel local, tanto preventivas como después las primeras intervenciones de emergencia, y que solo al ser afectados varios municipios la competencia en la dirección de la emergencia pasa a la comunidad autónoma.⁸¹

80 Entrevista mantenida con Amnistía Internacional el 15 de enero de 2025.

81 Entrevista mantenida con Amnistía Internacional el 30 de diciembre de 2024.



A este respecto, los ayuntamientos con los que ha mantenido interlocución Amnistía Internacional han coincidido en afirmar que no dispusieron de información suficiente ni precisa sobre el desastre durante el 29 de octubre de 2024. Las autoridades locales de estos municipios “aguas abajo” señalan que no llovió en prácticamente todo el día (las lluvias se concentraron “aguas arriba”, en la cabecera de los cauces), y que desde la Generalitat Valenciana no se les informó de la rápida y cuantiosa crecida del caudal. Este aspecto es relevante, ya que no sólo fue tardío el envío del mensaje ES-Alert a la población, si no que los ayuntamientos de los municipios afectados por las inundaciones afirman no haber recibido por parte de la autoridad competente en la dirección de la emergencia información para haber reaccionado con mayor margen de tiempo frente al desastre.

El equipo municipal de **Catarroja** afirmó haber llevado a cabo una vigilancia del cauce con la policía local, que se comunicó con Chiva a las 13h para preguntar por la situación, siendo informados de que en ese momento el agua estaba encauzada, pero a partir de ahí no pudieron volver a comunicarse. A las 15h tomaron la decisión de cerrar los centros escolares, pero no tuvieron conocimiento de que “aguas arriba” se había producido el desbordamiento.⁸² Desde el Ayuntamiento de **Benetússer** aseguran no haber tenido información alguna durante el día 29, e indican que a las 14h la policía local no había recibido ningún tipo de información. Los colegios enviaron a los niños y niñas a sus domicilios por la alerta de lluvias, como es habitual en situaciones así.⁸³ En **Massanassa** emitieron un bando municipal tras tener la información de que el barranco del Poyo contaba con un caudal de 200 m³/s, indicando que no se hiciesen desplazamientos, que no se saliese de casa, y yendo a los colegios para que los niños y niñas fuesen recogidos por sus padres y madres. Aseguran que la información disponible del Ministerio de Transición Ecológica indicaba que no había flujo preferente (velocidad y altura del agua para considerarse de alto riesgo), por lo que no revestía parámetros de riesgo elevado, y que no era previsible un desastre de esta dimensión. Consideran que la Generalitat actuó de forma negligente, no recibieron de su parte avisos ni informaciones sobre la crecida del cauce.⁸⁴ La alcaldía de **Alfajar** explica que el día 29 por la mañana, a las 11:30, dan la orden de cierre de colegios, parques y clases extraescolares, y difunden un vídeo pidiendo a las y los vecinos que se queden en sus casas. Afirman no haber recibido ninguna información sobre el desastre por parte de los otros niveles de la administración; a las 18h deciden cortar el tráfico en el municipio por si llegaban a ser afectados al ver vía redes sociales que en Catarroja se había desbordado. Al realizar estas actuaciones el agua arrastró una patrulla, falleciendo agentes de la Guardia Civil.⁸⁵ El alcalde de **Picanya** explica que suspendieron clases, y que sobre las 18h recibe una llamada de la policía local informándole de que el barranco venía cargado de agua. Tuvo que intervenir para frenar a las personas que querían bajar al parking cercano al ayuntamiento para coger su coche, cuando el agua ya estaba bajando al parking.⁸⁶ El equipo municipal de **Paiporta** explica que recibió la alerta hidrográfica enviada por la Generalitat a las 12:20, que informaba de un caudal de 264m³/s, muy por debajo de la capacidad del barranco del Poyo (800m³/s). Suspendieron clases y actividades extraescolares de la tarde. Entre 17h y 17:30 el crecimiento del cauce fue exponencial. La única llamada que la alcaldesa dice haber recibido de otros niveles de la administración fue una llamada de la Delegada del Gobierno, a quien informó de que la situación era grave y de que iba a morir mucha gente si no recibían ayuda rápida. Enviaron a agentes de la policía local para avisar a los vecinos, pero apenas tuvieron tiempo para hacerlo, e incluso llevaron a cabo algunos rescates, teniendo finalmente que ponerse a salvo siendo arrastrados los coches policiales.⁸⁷

82 Entrevista mantenida con Amnistía Internacional el 29 de enero de 2025.

83 Entrevista mantenida con Amnistía Internacional el 17 de diciembre de 2024.

84 Entrevista mantenida con Amnistía Internacional el 16 de diciembre de 2024.

85 Entrevista mantenida con Amnistía Internacional el 31 de enero de 2025.

86 Entrevista mantenida con Amnistía Internacional el 17 de diciembre de 2024.

87 Entrevista mantenida con Amnistía Internacional el 17 de diciembre de 2024.

Personas expertas consultadas por Amnistía Internacional también señalan la posibilidad de que el Gobierno central, en atención a la dimensión supraautonómica de la emergencia, pudiera haber declarado la situación operativa tres del Sistema Nacional de Protección Civil para asumir por sí mismo la dirección sobre la emergencia, conforme a los artículos 28 y 29 de la Ley 17/2015. Conforme a estos artículos, corresponde al titular del Ministerio del Interior, bien por propia iniciativa o a instancia de las Comunidades Autónomas o de los Delegados de Gobierno, la declaración de interés nacional de una emergencia, en caso de que la emergencia afecte a varias Comunidades Autónomas y exija una aportación de recursos a nivel supraautonómico, o que por sus dimensiones efectivas o previsibles requiera una dirección de carácter nacional.

María Soledad Ponce Delgado indica que la Delegada del Gobierno, presente en el CECOPI, podría haber instado al Gobierno central a declarar la emergencia de interés nacional, incluso si el Gobierno autonómico no lo solicitaba o incluso se mostraba en desacuerdo. Bajo su punto de vista, la situación vivida correspondía claramente a una situación susceptible de ser declarada emergencia de interés nacional.⁸⁸ De opinión similar es **Juan Antonio Iborra**, que afirma que la emergencia vivida en la provincia de Valencia el 29 de octubre de 2024 era una emergencia de nivel tres que debía haber gestionado el Estado, al menos desde un punto de vista técnico, por afectar a varios territorios y por la constatación de que la comunidad autónoma no tenía capacidad para responder frente a la emergencia. Si bien apunta que el principal problema en su opinión radica en que tendría que haber sido el propio Presidente de la Generalitat quien debería haber tomado consciencia de la dimensión de la emergencia y haber solicitado la declaración de una emergencia de interés nacional.⁸⁹ En cambio, miembros del **Observatorio Cero** trasladaron a Amnistía Internacional que no consideran que se cumpliesen las circunstancias para una dirección nacional de la emergencia, al entender que el ámbito de mayor impacto se limitó a una zona de una provincia determinada dentro de una sola comunidad. Desde el Observatorio abogan por una gestión de emergencias basada en la cooperación, colaboración y concertación entre administraciones, con interoperabilidad entre los planes nacionales y autonómicos, y reclaman una mayor clarificación de los supuestos contemplados en la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil que evite ambigüedad en este tipo de supuestos.⁹⁰

A este respecto, la jueza que actualmente investiga las posibles responsabilidades penales por la gestión de la emergencia, señala que existió en un primer momento “consenso a nivel autonómico y central en que no procedía la declaración de emergencia nacional”, y que para enviar un aviso de alerta a la población no era necesario declarar emergencia nacional pues “se podía realizar perfectamente desde el ámbito autonómico que estaba asumiendo las competencias en materia de emergencias”, y por tanto no era “preciso trasladar dicha actuación, que se adoptaran medidas de autoprotección, a la Administración central a través del Ministerio del Interior”.⁹¹

El Ministerio del Interior ha trasladado a Amnistía Internacional que la posibilidad de asumir la dirección de la emergencia sólo sería posible si así lo solicitara la comunidad autónoma, pero que dado que la Comunitat Valenciana no elevó al nivel 3 la situación operativa, el gobierno central se podía ofrecer a ayudar, pero la competencia continuaba siendo de la comunidad autónoma.⁹² A este respecto, Amnistía Internacional observa que el artículo 29 de la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil

88 Entrevista mantenida con Amnistía Internacional el 30 de diciembre de 2024.

89 Entrevista mantenida con Amnistía Internacional el 15 de enero de 2025.

90 Entrevista mantenida con Amnistía Internacional el 7 de abril de 2025.

91 Auto del Juzgado nº3 de Primera Instancia e Instrucción de Catarroja de 24 de febrero de 2025.

92 Respuesta por escrito proporcionada por el Ministerio del Interior a Amnistía Internacional, a través de la Secretaría de Estado de Comunicación, con fecha 27 de marzo de 2025, en el marco de derecho de réplica.

indica expresamente que el Ministro del Interior puede declarar una emergencia de interés nacional “por iniciativa propia (...) previa comunicación con la Comunidad Autónoma o Comunidades Autónomas afectadas”.

En relación con las competencias en materia de protección civil, Amnistía Internacional recuerda que la responsabilidad internacional del Estado es unitaria. Las obligaciones en materia de derechos humanos asumidas por España a través de tratados internacionales se aplican al conjunto del territorio, sin que el cumplimiento de dichos tratados pueda verse limitado ni condicionado por el reparto interno de responsabilidades y competencias entre el Estado, las comunidades autónomas o los entes locales. Así lo ha expresado el Relator de Naciones Unidas sobre responsabilidad del Estado, señalando que: *“el Derecho Internacional no distingue entre los diferentes componentes del Estado a los efectos del Derecho de responsabilidad, incluso si el Estado actúa, por ejemplo, tratando a los diferentes órganos como personas jurídicas diferentes en su propio Derecho; el principio internacional relevante es el de la «unidad del Estado». Por tanto, el proceso de atribución tiene carácter autónomo en el Derecho internacional (...)”*.⁹³ Y así también lo reconoce el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH),⁹⁴ que ha determinado que la pasividad institucional ante riesgos naturales conocidos constituye una violación del derecho a la vida, ya que no solo la acción incorrecta, sino también la omisión, puede ser constitutiva de responsabilidad estatal, como se detalla a continuación.

Concretamente, conforme a la jurisprudencia del TEDH, la obligación del Estado de salvaguardar las vidas de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción incluye la obligación positiva de informar adecuadamente a la población sobre cualquier emergencia potencialmente mortal,⁹⁵ especialmente cuando se trata de una calamidad recurrente que afecta a un área específicamente desarrollada para la vivienda o el uso humano.⁹⁶

En un caso de un deslizamiento de tierra en una zona propensa a este tipo de riesgo, en la ciudad rusa de Tyrnyauz, el TEDH consideró probado que las autoridades no pusieron en marcha medidas para proteger a la población, produciéndose una catástrofe sin que mediara alerta previa de un deslizamiento de lodo que causó una gran devastación, de mayor magnitud de lo habitual, indicando el TEDH que la población no fue suficientemente informada sobre la emergencia, porque las autoridades no emitieron preavisos ni hicieron efectiva la orden de evacuación de manera eficiente.⁹⁷

Amnistía Internacional considera que la respuesta institucional a las inundaciones en la provincia de Valencia fue deficiente y vulneró derechos humanos, entre ellos el derecho a la vida, ya que la Generalitat Valenciana, responsable de la dirección de la emergencia, ni reaccionó con celeridad ni proporcionó información necesaria para la protección de la población. No facilitó a los ayuntamientos la información adecuada y suficiente para evaluar el riesgo y advertir a la población. A pesar de contar con datos relevantes de diversas fuentes, las autoridades autonómicas no emitieron un aviso

93 Informe del Relator Especial sobre responsabilidad del Estado, James Crawford, aprobado en la sesión 50ª de la Asamblea General de Naciones Unidas, sesión, Asamblea General de Naciones Unidas, Ginebra, 20 de abril - 12 de junio de 1998; Nueva York, 27 de julio - 14 de agosto de 1998. A/CN.4/490, párrafo 154. c)

94 Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto Budayeva y otros c. Rusia, de 20 de marzo del 2008, demandas núm. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02, §133: “The Court reiterates that in accordance with the Convention organs’ case-law, the State cannot avoid responsibility by delegating its obligations to regional or local authorities. The Convention obligation remains with the State even where powers have been delegated”.

95 Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto Öneriyıldız c. Turquía, de 30 de noviembre de 2004, demanda núm. 48939/99, §§ 89-118.

96 Mutatis mutandis decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Murillo Saldías c. España, de 28 de noviembre de 2006.

97 *Op.cit.* Sentencia del TEDH en el asunto Budayeva y otros c. Rusia, §§ 147-160.

generalizado con instrucciones claras para la protección ciudadana. **Esta falta de información vulneró el derecho de numerosas personas a recibir datos precisos sobre la emergencia, poniendo en riesgo su vida e integridad física.**

Además, aunque el Gobierno central tenía la facultad de asumir la dirección de la emergencia dada su dimensión y la posibilidad de una afectación a varias comunidades autónomas, el Ministerio del Interior asegura que no podía tomar esta decisión al no haberlo solicitado la Generalitat Valenciana. Amnistía Internacional considera que la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil faculta al gobierno central para hacerlo a iniciativa propia si bien instó en el seno del CECOPI, a través de la Delegada del Gobierno, al envío del mensaje ES-Alert lo antes posible a toda la provincia de Valencia.⁹⁸ En todo caso, el Gobierno autonómico no solicitó la intervención del Estado, ni el presidente de la Generalitat asumió directamente el mando, incluso cuando la crisis se intensificó. Por su parte, la situación ha evidenciado la necesidad de que los ayuntamientos desarrollen e implementen de forma efectiva el servicio de protección civil, con personal técnico y especializado.

Según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la estructura institucional del Estado no debería obstaculizar la protección de los derechos humanos. La falta de coordinación entre los distintos niveles del Sistema Nacional de Protección Civil agravó las consecuencias del desastre, en contravención de los principios establecidos en el Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, que subraya la importancia de la responsabilidad compartida en la gestión de emergencias.

3.2 LENTA Y DESCOORDINADA RESPUESTA A LA CRISIS

La DANA causó grandes daños en la infraestructura de carreteras, ferrocarril y puentes en la provincia de Valencia, lo que dificultó los desplazamientos de las personas afectadas, de equipos de rescate y de la asistencia y ayuda gubernamental. En algunos municipios, como se explicó anteriormente, las tareas de rescate ya se venían desarrollando desde la mañana del 29 de octubre, mientras que en otros municipios los equipos de rescate no pudieron actuar. Los primeros servicios de emergencia/ayuda llegaron a los municipios afectados en momentos dispares.

Las personas con las que se ha entrevistado Amnistía Internacional explicaron a la organización que durante los días inmediatamente posteriores a la emergencia se encontraron solos y solas ante las consecuencias de la catástrofe, sin presencia institucional en un buen número de los municipios afectados por las inundaciones. Reconocen la labor realizada por bomberos, policías y unidades del ejército en tareas de rescate, pero coinciden en señalar que los esfuerzos en la recuperación fueron protagonizados en gran medida por personas voluntarias, especialmente durante los primeros días.

98 Entrevista mantenida entre la Secretaría de Estado de Comunicación y Amnistía Internacional el 1 de abril de 2025. Declaraciones de Pilar Bernabé a la Cadena SER, el 26 de febrero de 2025: "Hubo varios debates. Cuando volvieron a conectar a las 19:00 yo les pedí que mandaran la alerta a toda la provincia": <https://cadenaser.com/nacional/2025/02/26/la-delegada-del-gobierno-en-valencia-pilar-bernabe-cuando-ya-se-mando-la-alerta-es-cuando-yo-vi-a-mazon-cadena-ser/>

“Hablé con unos voluntarios a través de redes sociales... y lo encontraron. Hasta tres días después del hallazgo la Guardia Civil no confirmó que era mi padre. Fueron días de incertidumbre y angustia. Algunos vecinos que vieron a mi padre me contaron que le vieron en una valla, que estuvo ahí bastante tiempo, pero que no pudo ser rescatado”.

— **Meri Villanueva**, de Catarroja, no tuvo información sobre la suerte y paradero de su padre durante diez días. Cuenta que recurrió a personas voluntarias para las tareas de búsqueda, viendo que las tres denuncias por desaparición que había interpuesto no avanzaban

“Cuando a las 6 de la mañana mi padre no ha vuelto a casa, me preocupo e intento ir a la policía local, pero era imposible, todo era caos, por la cantidad de coches, el fango... Así que empezamos a mover fotos de mi padre por redes sociales, y nos llegó una foto de su coche. Conseguimos localizar dónde podía estar más o menos. Nadie nos avisó de dónde se encontraba mi padre. Fuimos nosotras quien lo encontramos.”

— **Marta** (nombre ficticio), de Picanya, perdió a su padre. A través de un aviso en redes sociales logró localizarle.

“Al día siguiente, el miércoles, nadie; el jueves tampoco, y ya el viernes los primeros en llegar fue la UME, que dio algo de asistencia básica, porque estábamos sin luz, sin gas... Yo tengo una enfermedad inmunitaria y afortunadamente tengo una vecina que trabaja en un hospital y así pude conseguir los medicamentos que necesito. Todo ha sido gracias a la ayuda que nos hemos ido prestando unos a otros. Es que no ha habido nadie. El primer bando municipal que escuché fue el quinto día, informando de que habían establecido un puesto sanitario.”

— **Pilar**, de Catarroja, perdió su negocio.

Otro elemento coincidente radica en la percepción de gran descoordinación entre todos los niveles de la administración a la hora de llevar a cabo las distintas tareas de recuperación. Las personas entrevistadas por la organización alegaron en muchas ocasiones no haber recibido información sobre qué medidas concretas estaban siendo puestas en marcha por los distintos niveles de la administración, ni sobre sus objetivos, fases o planes para la recuperación. Esto ha conllevado que numerosas personas entrevistadas por Amnistía Internacional afirmaran haber tenido la percepción de no estar recibiendo ayuda, o recibirla



tarde o solo de manos de personas voluntarias. La información recabada por Amnistía Internacional sugiere que la fase de recuperación ha carecido de un enfoque participativo, y no ha contado con el punto de vista y opinión de las personas afectadas e involucrándolas en decisiones que afectan a sus vidas.



El padre de **Katrin** residía en Picanya, pero perdió su casa. Katrin explica que obtener información sobre la situación de la vivienda de su padre fue una tarea difícil, por lo complicado que le resultó contactar con la entidad a cargo de gestionar estas casas de protección oficial. Cuenta también que la gestión con el seguro fue sumamente costosa. Y aún así celebra haber podido encargarse de todas esas gestiones, porque si su padre hubiese tenido que hacerlo se habría enfrentado a una dificultad mucho mayor. Tras ser rescatado, Carlos fue trasladado a una residencia, y tras varias semanas le informaron de que podría acceder a una vivienda transitoria. Sin embargo, no le consultaron en ningún momento acerca de la ubicación o características de la vivienda, firmó un papel, del que no le dejaron copia, sin tener información sobre la ubicación, características o fecha del traslado.

“El primer día no teníamos luz, ni internet, ni agua. Hasta las ocho de la tarde del miércoles no tuvimos línea. No sabíamos qué pasaba, no sabía si unos amigos míos estaban bien, porque lo último que supe de ellos es que no habían llegado todavía casa. Lo de la comida fue una locura, el primer día el Mercadona ya estaba vacío. Durante los primeros días fue muy difícil acceder a comida. Hasta el sábado o domingo de esa semana tuvimos problemas con el agua, hasta que pusieron una manguera en una fuente pública. He echado en falta maquinaria y ayuda para limpiar, la ayuda ha llegado tarde”.

— **Noemí**, vecina de Torrent.

“Cuando me levanto el primer día espero que haya alguna autoridad que me diga que van a hacer algo, que van a ayudar. Pero no había nadie. Los primeros días la información que tuve fue por amigos que me contaban lo que decía la televisión. Me habría fiado más si la información hubiese provenido de policías o militares, pero no estaban, los primeros días no estaban. Tampoco tuvimos información sobre cómo ni con qué protección limpiar y tirar el barro o el fango. Una semana más tarde me empezaron a llegar los avisos sobre la necesidad de realizar estas tareas con protección, con mascarillas. Ese aviso tenía que llegar el día uno, no una semana más tarde”.

— **Andrea García**, vecina de Alfafar.

La percepción y sensación de abandono y descoordinación, en los primeros días tras las inundaciones, es compartida por los ayuntamientos con los que Amnistía Internacional mantuvo reuniones. El Ayuntamiento de **Alfatar** denuncia que tras la emergencia estuvieron tres días enteros aislados, sin recibir apenas ayuda institucional, y califican la situación vivida esos primeros días como una omisión del deber de socorro. Esta falta de ayuda les llevó a hacer un llamamiento a través de los medios de comunicación, porque había personas que días después de la emergencia todavía tenía cadáveres en sus domicilios.⁹⁹ El Ayuntamiento de **Paiporta** explicó las dificultades burocráticas y de proceso que tenían que enfrentar para solicitar ayuda al Gobierno de la Generalitat, así como el hecho de que desde el Puesto de Mando Avanzado no se desplazaran al municipio a preguntar por las necesidades concretas que tenían.¹⁰⁰ En **Catarroja** echaron en falta que se activara el protocolo de emergencias de la Generalitat al afectar a varios municipios, y en general la ausencia de indicaciones y directrices, explicando que el primer día tras la emergencia sólo llegaron al municipio un camión de bomberos y la policía local. En **Benetússer** describen una situación de caos durante los primeros días, con sentimiento de mucha impotencia, durante los cuales no contaron con maquinaria para poder retirar los vehículos y el lodo. Sintieron abandono y descoordinación por parte de la administración estatal y especialmente por parte de la autonómica, y consideran no haber sido incluidos en el mismo nivel de toma de decisión, sin poder participar activamente en los grupos de trabajo ni tampoco en el CECOPI. En **Massanassa** echaron

99 Entrevista mantenida con Amnistía Internacional el 29 de enero de 2025.

100 Entrevista mantenida con Amnistía Internacional el 17 de diciembre de 2024.



en falta una planificación de la emergencia y la impartición de instrucciones e indicaciones precisas sobre cómo proceder, incluyendo a las personas voluntarias, y señalando también la total falta de coordinación. En **Picanya** aludían también a la falta de coordinación, y apelan a la necesidad de retomar inversiones, actuaciones y proyectos abandonados en los cauces y barrancos.

Por otro lado, también hay que señalar algunas **buenas prácticas** en la fase de recuperación, siendo común que en las primeras horas de la emergencia los ayuntamientos destinaran esfuerzos por localizar a personas fallecidas o desaparecidas y en atender a colectivos vulnerables. En **Picanya** todos los partidos políticos trabajaron conjuntamente y aunaron esfuerzos de cara a la recuperación y rehabilitación del municipio, y destaca una interlocución fluida con el Gobierno central, la Diputación Provincial y con la Delegación del Gobierno. **Benetusser**, a través de la concejalía de bienestar social, buscó prestar ayuda a las familias vulnerables, y destacan la comunicación y coordinación entre los diferentes ayuntamientos de las localidades afectadas, así como el trabajo de las personas voluntarias desde el primer momento como elemento fundamental para gestionar los primeros días de la emergencia. En **Catarroja** establecieron un centro de recepción para centralizar la distribución de todo el material; dividieron la localidad por sectores y llevaron a cabo un mapeo de necesidades, siendo prioridad en los primeros momentos localizar a personas vulnerables. En **Alfajar** centraron los esfuerzos en los primeros días en la atención sanitaria, para lo que contaron con médicos voluntarios y personal del centro de salud de la localidad, y en procurar alojamiento para personas sin casa y las personas voluntarias que iban llegando al municipio. En **Massanassa** la prioridad del Ayuntamiento fue cubrir necesidades básicas de agua y alimentos, la retirada de vehículos y las labores de limpieza, para lo que embozaron el alcantarillado para evitar problemas de salubridad y ubicaron zonas específicas para depositar coches y enseres. En **Paiporta** las tareas abordadas en primer lugar fueron el traslado de personas mayores a hospitales, con una batida durante la primera semana para identificar a personas mayores y a personas que pudieran estar aisladas en sus domicilios, para asegurar la entrega de comida, agua y atención sanitaria a personas vulnerables.

“Personas con problemas crónicos, en tratamiento de quiroterapia o necesitadas de diálisis han pasado días sin ser atendidas; una semana sin salir de sus casas. Ha tardado mucho en llegar la maquinaria pesada. Incluso ahora, 15 días después, hay zonas llenas de fango. Mi percepción es que no había nadie al mando, que no había un criterio desde la administración, que en general ha llegado tarde”.

— **Anna Oliver**, presidenta d'Acció Cultural del País Valencià, ayudó como voluntaria.

El **Comisionado especial para la Reconstrucción designado por el Gobierno central** explicó a Amnistía Internacional las dificultades que encontraron durante los primeros días tras la emergencia, desde la caída de la red de comunicaciones que dejó a numerosas zonas sin cobertura, lo que afectó a su vez las tareas de coordinación, la dificultad en el acceso a los municipios afectados, y también la falta de medios, como maquinaria pesada, tractores o camiones cuba. Destacó especialmente la labor del ejército en las tareas de limpieza, y considera que una lección aprendida sin duda radica en la necesidad de contar con una red de comunicación robusta.¹⁰¹ En cuanto a la información proporcionada

101 Entrevista mantenida con Amnistía Internacional el 30 de enero de 2025.

a la ciudadanía, recuerda que se establecieron diversos puntos de información en los municipios afectados (67 a fecha de cierre de este informe, además de puntos móviles de la Policía Nacional y oficinas para la tramitación de ayudas).¹⁰²

Por su parte, la **Consejería de Emergencias e Interior de la Generalitat** trasladó a Amnistía Internacional que la prioridad en los primeros días tras la emergencia fue la búsqueda de personas desaparecidas, trasladando la información oportuna a la Guardia Civil. También lo fue reestablecer los suministros básicos en las poblaciones, como agua o luz. No obstante, señalaron que la magnitud de los frentes que se tuvieron que abordar fue muy grande, y que el sistema no estaba dimensionado para la situación vivida. Desde la Consejería apuntaron también la pertinencia de abordar las obras pendientes en los barrancos y cauces.¹⁰³

Expertos consultados por Amnistía Internacional se han mostrado muy críticos con la actuación de las autoridades en esta fase. **Fernando Almansa**, experto en acción humanitaria, considera que la gestión de la DANA evidencia que no ha habido un liderazgo claro, ni asunción de responsabilidades, ni información sobre medidas de protección, riesgos, servicios, identificación y valoración de daños. Critica la falta de coordinación, y la falta de acceso a información sobre la coordinación. También apunta a esfuerzos de recuperación que se han basado en actuaciones improvisadas sobre la marcha, y echa en falta directrices y una estrategia clara. Aboga por que en estas situaciones haya un liderazgo profesional y competencial; es decir, un liderazgo con capacidad para acumular aprendizaje y herramientas y habilidades para desarrollar la actividad, y a su vez un liderazgo con recursos suficientes, volumen financiero, capacidad de movilizar a otras unidades y autoridad reconocida. Y por supuesto la escucha permanente hacia las víctimas, que deben ser percibidas y tratadas como titulares de derechos y protagonistas de su realidad, de su crisis, de sus necesidades y de sus prioridades.¹⁰⁴

En su Observación General nº36, el Comité de DDHH de ONU afirma que la obligación de proteger la vida también implica que los Estados deberían adoptar medidas adecuadas para abordar amenazas directas a la vida o destinadas a impedir a las personas disfrutar con dignidad de su derecho a la vida, entre las que se incluyen la degradación del medio ambiente. Entre las medidas que el Comité contempla para la protección de la población destacan aquellas destinadas a garantizar el acceso sin demora de las personas a bienes y servicios esenciales, como los alimentos, el agua, el alojamiento, la atención de la salud, la electricidad y el saneamiento, así como el fomento de servicios de salud de emergencia eficaces, operaciones de respuesta de emergencia (incluidos los bomberos, los servicios de ambulancia y las fuerzas policiales) y los programas de viviendas sociales.

El Comité señala finalmente que los Estados parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (como España) también deberían establecer, según proceda, planes de contingencia y planes de gestión de desastres destinados a aumentar la preparación y hacer frente a los desastres naturales y antropogénicos que puedan influir negativamente en el disfrute del derecho a la vida, como los huracanes, los tsunamis o los terremotos y otros desastres que provoquen la interrupción de los servicios esenciales.¹⁰⁵

Amnistía Internacional observa que la mayoría de las personas a las que ha entrevistado expresaron su descontento por la falta de información clara y la ausencia de mecanismos para participar en las decisiones sobre cuestiones que les atañen directamente durante la fase de recuperación. Aunque las

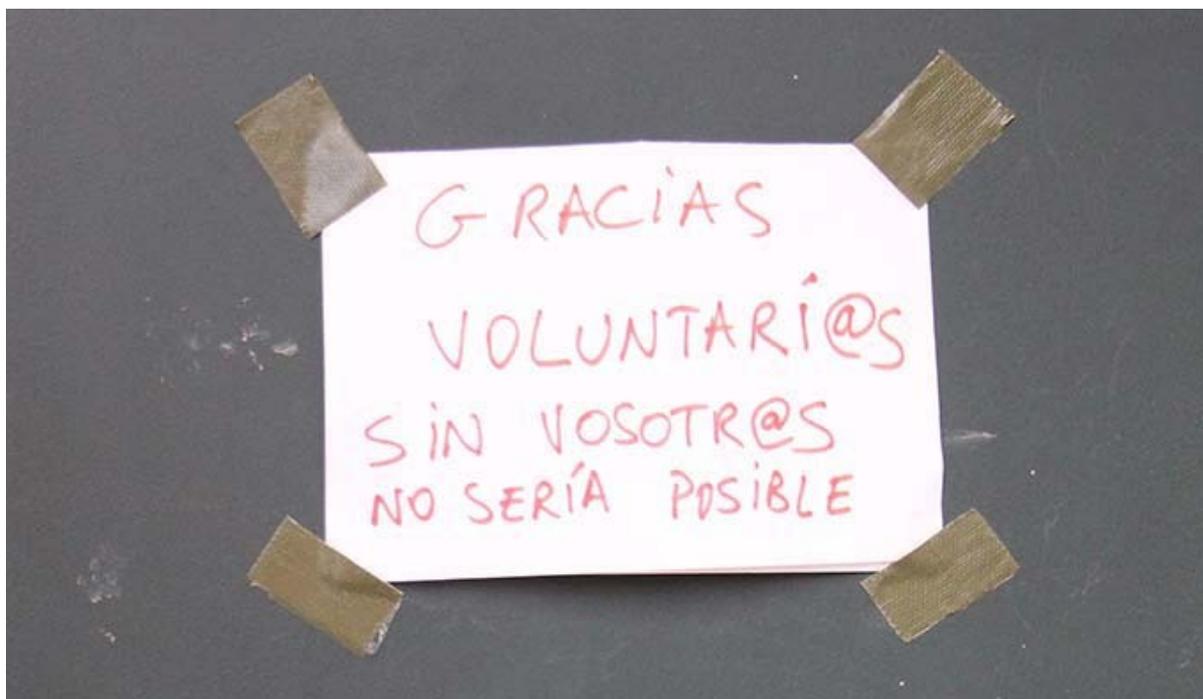
102 https://administracion.gob.es/pag_Home/Tramites/hechos-vitales/informacion-dana.html

103 Entrevista mantenida con Amnistía Internacional el 29 de enero de 2025

104 Entrevista mantenida con Amnistía Internacional el 11 de diciembre de 2024.

105 Observación General nº 36 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas: derecho a la vida (artículo 6), de 3 de septiembre de 2019, UN Doc. CCPR/C/GC/36, párr. 26.

autoridades publicaron datos sobre las ayudas disponibles, las personas afectadas no recibieron comunicación suficiente sobre aspectos clave, como las prioridades de reconstrucción, el orden de ejecución de las tareas o los plazos previstos. Esta falta de transparencia generó la percepción de que la ayuda era insuficiente, tardía o dependiente principalmente del esfuerzo de personas voluntarias. La labor de estas personas, que colaboraron en tareas como la limpieza, la distribución de suministros y la asistencia sanitaria y psicológica, fue ampliamente valorada por las personas entrevistadas por Amnistía Internacional.



3.3 BULOS Y FAKE NEWS

Amnistía Internacional ha identificado un elevado número de noticias, informaciones y publicaciones en redes sociales que contenían información no veraz y no fiable durante los primeros días tras las inundaciones del 29 de octubre de 2024. A modo de ejemplo: personas fallecidas en el parking de Bonaire;¹⁰⁶ un radar de la AEMET estropeado que no pudo anticipar la DANA;¹⁰⁷ ; un supuesto aviso desde Seguridad Nacional al gobierno central sobre la emergencia con 12 horas de antelación;¹⁰⁸ ropa donada que estaría siendo desechada por ayuntamientos,¹⁰⁹ o el ocultamiento de la cifra real de personas fallecidas.¹¹⁰ Solo a fecha 5 de noviembre de 2024 el portal Madita.es había identificado 61 bulos y desinformaciones relacionadas con la DANA.¹¹¹

106 https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/policia-no-encuentra-victimas-parking-bonaire-revisarlo-99_1_11794577.html

107 https://x.com/AEMET_CValencia/status/1853374761113366951

108 <https://x.com/IdafeMartin/status/1854594228955103717>

109 <https://www.instagram.com/reel/DCEoENotX2Z/?igsh=MW5kZWkxb3IkNXRhMQ==>

110 <https://x.com/Juliolrigoyen1/status/1870829926774886824>



La organización ha constatado el impacto negativo de muchas de estas publicaciones o noticias precisamente en un momento y en unas circunstancias en el que era vital acceder a información precisa y rigurosa sobre la suerte y paradero de personas allegadas y familiares, o sobre dónde y cómo conseguir alimentos, agua, medicamentos o alojamiento.

También por el desasosiego y temor que algunas de estas informaciones han causado en una población que acababa de sufrir una catástrofe de esta naturaleza, al alertar de que otra inundación iba a tener lugar, apenas transcurridas horas desde la emergencia del 29 de octubre de 2024. Este es el caso del bulo sobre la presa de Forata; numerosas personas, de distintos municipios (entre los que se encuentran Catarroja, Paiporta y Alfafar) han trasladado a Amnistía Internacional que al día siguiente a la tragedia fueron alertadas de que la presa de Forata se había abierto y de que tenían que volver a sus casas. Algo que demostró no ser cierto. El Ayuntamiento de Catarroja trasladó a Amnistía Internacional que la información sobre la rotura de la presa les fue comunicada directamente por bomberos y policía local de Valencia. Y que solo cuando transcurrieron algunas horas tomaron conciencia de que no era una información veraz.

“El día 30, sobre las 11 de la mañana, vi un coche de la Guardia Civil, con un agente gritando por la ventanilla que todo el mundo se subiera a las primeras plantas porque se había roto la presa de Forata. Me asusté muchísimo, con una sensación de temor, angustia, y me dije a mí misma ‘otra vez no, por favor’. Entonces empecé a correr y a alertar a las personas que me encontraba por la calle, y al poco el pueblo quedó vacío. Sólo más tarde supimos que esto no era cierto”.

— **Soraya**, vecina de Picanya, sufrió daños graves en su local, y perdió un coche y una moto.

Ayuntamientos como los de **Catarroja**, **Alfafar** o **Picanya** han explicado a Amnistía Internacional que sí han puesto en marcha medidas para intentar contrarrestar informaciones no veraces que han detectado a raíz de la DANA. Bulos relativos a la cifra de personas fallecidas y desaparecidas, a la gestión de ropa donada o a la rotura o apertura de presas. Una parte de la ciudadanía alberga un fuerte sentimiento de desconfianza hacia las instituciones, restando valor a las actuaciones que puedan llevar a cabo contestando a estos episodios de información, ya que numerosas personas no les otorgan más credibilidad a las autoridades que a otras fuentes de información, como las redes sociales.

La **Consejería de Emergencias e Interior** explicó que no cuentan como tal con un sistema para controlar los bulos y señalaban la dificultad para contrarrestar la desinformación. A su juicio la comunicación difundida en un contexto de emergencia debe ser puntual y efectiva, y explicó que desde la Generalitat

111 Desde afirmar que la Guardia Civil estaba encontrando cerca de 40 personas fallecidas en el túnel que conecta Alfafar con Benetússer, asegurando que había un intento por parte de las autoridades de ocultar la cifra de fallecimientos. Acusaciones contra Cáritas, por estar apropiándose de donaciones. Los fallecidos del parking de Bonaire se estarían sacando por la noche con un tráiler frigorífico. O que la Dana había sido provocada por un radar meteorológico en Jerez de la Frontera. Robos protagonizados exclusivamente por personas migrantes o extranjeras (pese a la confirmación desde la policía de que entre los detenidos hay españoles): <https://maldita.es/malditobulo/20241105/bulos-y-desinformaciones-sobre-el-paso-de-la-dana-en-el-este-y-sur-de-espana-en-octubre-de-2024/>

se estaba informando diariamente de las acciones en las fases de recuperación y reconstrucción. No obstante, reconocieron que esa información llega a los medios de comunicación, pero no a la población en general, constituyendo esto un reto que abordar.¹¹²

Personas expertas consultadas por Amnistía Internacional han hecho énfasis en la necesidad de que la información relativa a situaciones de emergencia debería ser trasladada a la ciudadanía desde personal y organismos técnicos. **Fernando Almansa** indicó a este respecto a la organización la falta de liderazgo, reconocimiento y reputación tiene una relación directa con la falta de credibilidad: “Si la gente no tiene un referente fiable claro en la crisis, todas las informaciones son igual de irrelevantes o de válidas. La credibilidad existe desde la profesionalidad y el rigor”.

Amnistía Internacional considera que la mejor manera de prevenir las consecuencias negativas de la «desinformación», difundida malintencionadamente o no, es que las autoridades creen un sistema fiable y rápido de información precisa que genere una mayor confianza del público en general. Para que el público tenga esa confianza, las comunidades afectadas y la sociedad en general deben tener acceso a toda la información pertinente y disponible. Por lo tanto, las autoridades deben redoblar sus esfuerzos para garantizar que difundan información fiable, accesible, basada en pruebas y fidedigna, también sobre las medidas que se están adoptando para proteger a la población y hacer frente a la emergencia, lo que es crucial para contrarrestar la información falsa y engañosa.

112 Entrevista mantenida con Amnistía Internacional el 29 de enero de 2025.



4. RENDICIÓN DE CUENTAS

Diversas querellas interpuestas contra miembros del gobierno de la Generalitat fueron inadmitidas a trámite por el Pleno de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Aplicando un criterio coincidente con el de la Fiscalía, el TJSCV señala que no resultan controvertidos los “deberes inexcusables de las autoridades que, en sus respectivos campos de actuación, han de adoptar las medidas para preservar a los ciudadanos del riesgo de inundaciones como las vividas, y el punto de llegada, personal y materialmente aterrador”, pero considera que las imputaciones realizadas en las querellas, en su mayoría relativas a la omisión de decisiones que hubieran evitado o mitigado el fatal resultado por el número de fallecidos, derivan de una relación causa/efecto y una atribución de responsabilidad penal que atiende exclusivamente al resultado, “al margen de la concreta intervención de los denunciados que, a día de hoy, no consta singularizada”.¹¹³

Pese a este pronunciamiento, el TSJCV señalaba expresamente que los juzgados territoriales podrían ser competentes en razón del lugar de comisión de los hechos denunciados. Y en este sentido ha trascendido la investigación judicial llevada a cabo por la titular del Juzgado nº3 de Instrucción de Catarroja, ya referenciado en párrafos precedentes, que comprende, al menos, los partidos judiciales de Catarroja, Valencia, Torrent, Alzira y Picassent, a la espera de eventuales inhibiciones por parte de otros juzgados territoriales.¹¹⁴ Esta investigación se enfoca en la posible responsabilidad penal de las autoridades autonómicas por la gestión de la emergencia, habiendo citado como investigados a la ex Consejera de Emergencias y Protección Civil y al Secretario Autonómico de Seguridad y Emergencias.¹¹⁵ La jueza ha rechazado sin embargo una querrela contra la Delegada del Gobierno en la Comunidad Valenciana, aseverando que “asociar a la delegada del Gobierno la responsabilidad en los fallecimientos y lesiones imprudentes del día 29 de octubre, cuando la competencia en materia de protección civil es autonómica y la inactividad se produjo en dicho ámbito, carece de cualquier asidero legal”.¹¹⁶

Además de las investigaciones judiciales, el Senado puso en marcha el 20 de enero de 2025 una Comisión de Investigación,¹¹⁷ y podría establecerse otra Comisión de investigación en el Congreso de los Diputados, tras una petición en este sentido realizada por cuatro grupos parlamentarios.¹¹⁸

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos afirma que, cuando se pierden vidas como resultado de eventos que involucran la responsabilidad del Estado por su obligada acción preventiva positiva, debe procederse a una investigación oficial, independiente e imparcial que satisfaga ciertas normas mínimas en cuanto a eficacia y que pueda garantizar que se apliquen sanciones penales en la medida en que se justifiquen por los resultados de la investigación.¹¹⁹

113 Auto de 23 de diciembre de 2024, de la Sala de lo Civil y lo Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

114 Autos de 17 y de 24 de febrero de 2025 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº3 de Catarroja.

115 Auto de 10 de marzo de 2025 del Juzgado de Instrucción nº3 de Primera Instancia e Instrucción de Catarroja.

116 Auto de 24 de febrero de 2025 del Juzgado de Instrucción nº3 de Primera Instancia e Instrucción de Catarroja.

117 https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/actualidad/noticias/NoticiasDetalle/index.html?id=2025_01_20_COM_DANA

118 https://www.congreso.es/es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XV&iniciativas_id=156/000006

119 Mutatis mutandis, Hugh Jordan c. el Reino Unido, núm. 24746/94, secciones 105-09, 4 de mayo del 2001, y Paul y Audrey Edwards, secciones 69-73.

En tales casos, las autoridades competentes deben iniciar investigaciones por propia iniciativa que permitan, en primer lugar, conocer las circunstancias en que se produjo el incidente y las deficiencias en el funcionamiento del sistema regulador y, en segundo lugar, identificar a los funcionarios o autoridades del Estado involucrados en cualquier capacidad en la cadena de eventos en cuestión.¹²⁰

Amnistía Internacional afirma que las víctimas de las inundaciones del 29 de octubre en la provincia de Valencia, y sus familiares, tienen derecho a conocer la verdad sobre lo ocurrido, a una investigación exhaustiva y, en su caso, enjuiciamiento de los responsables de la falta de diligencia para prevenir y responder adecuadamente a la catástrofe humanitaria, y a una reparación adecuada por lo ocurrido y a garantías de no repetición.



120 *Op.cit.* Önerıldız, sección 94.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES: LA FALTA DE INFORMACIÓN VULNERÓ EL DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD FÍSICA

Los Estados tienen la obligación de proteger a la población frente a los riesgos derivados de desastres naturales. Esto implica proporcionar, de forma oportuna y precisa, información clara sobre los peligros, riesgos y las medidas de protección a adoptar, así como alertar a la ciudadanía mediante medios eficaces que garanticen que la información llegue a todas las personas, especialmente a aquellas en situación de vulnerabilidad o con dificultades para ser evacuadas o ponerse a salvo. En este sentido, es fundamental contar con sistemas de alerta temprana operativos, capaces de enviar avisos con suficiente antelación e instrucciones precisas sobre qué medidas tomar o qué acciones evitar, tal y como exigen los estándares internacionales y la propia legislación española. Estos sistemas deben contar con profesionales competentes, capaces de tomar decisiones adecuadas sobre su uso en los momentos oportunos.

SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA: NI ALERTA NI TEMPRANA

El 29 de octubre de 2024, la gestión de la emergencia en la provincia de Valencia era responsabilidad directa e inequívoca de la Generalitat Valenciana. Le correspondía adoptar las medidas necesarias para alertar a la población y garantizar su protección en la mayor medida posible. A pesar de que, a lo largo de ese día, la Generalitat tenía a su disposición información relevante procedente de la AEMET, de la Confederación Hidrográfica del Júcar, de diversos medios de comunicación y de las decenas de miles de llamadas al 112, la autoridad autonómica no transmitió a las administraciones locales una información que permitiera una valoración clara del riesgo. Como resultado, cuando la situación se agravó, los municipios no tuvieron margen de maniobra para advertir a la población. Además, no se emitió con la debida antelación un aviso generalizado con indicaciones precisas para la protección de la ciudadanía. **La falta de información vulneró el derecho de miles de personas a recibir datos precisos sobre la emergencia y, en consecuencia, vulneró sus derechos a la vida y a la integridad física, o los puso en riesgo.**

La tardanza en el envío del mensaje ES-Alert, que se realizó a las 20:11, cuando decenas de personas habían fallecido, no solo limitó las opciones de autoprotección de la población, sino que expuso especialmente a personas mayores y con movilidad reducida. Los impactos fueron especialmente devastadores en colectivos vulnerables: casi la mitad de las víctimas mortales tenían más de 71 años, y muchas de ellas vivían solas y/o en viviendas bajas. La falta de información a tiempo y precisa sobre la emergencia afectó de manera especialmente grave a las personas mayores, con discapacidad o con movilidad reducida.



De acuerdo con la legislación nacional, el Gobierno central tiene la facultad de asumir la dirección de la emergencia si se prevé que más de una comunidad autónoma se verá afectada y es necesario coordinar varias administraciones o movilizar recursos a nivel estatal. Personas expertas consultadas por Amnistía Internacional coinciden en que, desde un punto de vista técnico, esta condición se cumplía. Sin embargo, el gobierno central asegura que no podía tomar esta decisión al no solicitarlo la Generalitat Valenciana, entendiéndolo que la dirección de la emergencia competía exclusivamente a la Comunitat Valenciana. Efectivamente, el gobierno autonómico tenía la posibilidad de solicitar la intervención del Gobierno central, pero no lo hizo. Tampoco se produjo la asunción directa de la dirección de la emergencia por parte del presidente de la Generalitat, a pesar de la magnitud de la crisis, ni siquiera cuando la situación ya se había desbordado.

Personas expertas consultadas por la organización inciden también en la responsabilidad de los ayuntamientos a la hora de analizar la información pública disponible y la posibilidad de adoptar medidas de cautela desde la mañana del día 29 de octubre de 2024. Amnistía Internacional considera que la catástrofe ha evidenciado la necesidad de que los ayuntamientos desarrollen e implementen de forma efectiva el servicio de protección civil, con personal técnico y especializado.

Según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la estructura institucional de un Estado no puede ser un obstáculo para garantizar los derechos fundamentales de las personas bajo su jurisdicción, especialmente cuando su vida e integridad están gravemente amenazadas. **La coordinación entre los distintos niveles del Sistema Nacional de Protección Civil es clave y vital para actuar frente a este tipo de catástrofes**, y así lo reconoce el Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, al afirmar que la reducción del riesgo de desastres requiere que la responsabilidad sea compartida entre los gobiernos centrales y los gobiernos regionales y locales.

La catástrofe del 29 de octubre de 2024 ha evidenciado deficiencias estructurales en el sistema de protección civil que requieren una revisión profunda e inmediata. Más allá de mejoras operativas, se hace necesaria una reforma sustantiva de los mecanismos de decisión, coordinación interinstitucional, ejercicio de la autoridad ejecutiva o de asignación de recursos. Las autoridades competentes deben ejercer sus responsabilidades, y tomar decisiones informadas y oportunas, a tiempo, ajustadas a su mandato legal, y priorizando el deber de proteger a la población.

Finalmente, la creciente frecuencia e intensidad de fenómenos meteorológicos extremos vinculados al cambio climático, como las lluvias torrenciales y las inundaciones, subraya la necesidad de reforzar las medidas estructurales de prevención en zonas especialmente vulnerables. Municipios situados en áreas inundables, como los del entorno del barranco del Poyo o del río Magro, requieren una protección efectiva que no puede depender únicamente de la respuesta en emergencia. En este contexto, cabe destacar que muchas de las actuaciones previstas en el Plan de Acción Territorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA), aprobado en 2003 y revisado en 2015, no se han ejecutado, incluyendo el encauzamiento integral del barranco del Poyo. En un escenario de riesgo creciente, es en todo punto necesario abordar actuaciones estructurales como obras en los cauces para incrementar sus umbrales de desbordamiento y capacidad de desagüe; así como estudiar y analizar la situación de las viviendas y edificaciones en zonas inundables y si son habitables de forma segura.



LA POBLACIÓN QUE SUFRE LAS CONSECUENCIAS DEL DESASTRE NO ES INVOLUCRADA NI CONSULTADA

Las autoridades competentes a nivel central y autonómico han destinado una parte significativa del presupuesto público a la recuperación y reconstrucción de las áreas afectadas por la DANA. Sin embargo, casi todas las personas entrevistadas por Amnistía Internacional expresaron su malestar por la falta de información sobre los planes de reconstrucción y la ausencia de mecanismos para su implicación y participación en las decisiones. La mayoría afirmó que no fueron consultadas ni involucradas en estos procesos, vulnerando el derecho de las personas a decidir sobre el futuro de sus vidas. Los planes de rehabilitación y recuperación tras una catástrofe no deberían hacerse al margen de la participación activa de la población afectada.

Un enfoque basado en derechos humanos habría garantizado que las personas afectadas pudieran participar de manera significativa en las decisiones que impactan en sus vidas. Aunque las instituciones han difundido información sobre las ayudas disponibles, las personas entrevistadas no percibieron una comunicación clara, frecuente y accesible sobre las medidas de recuperación. En particular, afirmaron no haber recibido información sobre cuestiones tales como qué áreas y qué tareas se estaban priorizando o en qué orden se planeaban ejecutar y con arreglo a qué calendario.

Esta ausencia de información llevó a muchas personas afectadas a sentir que no estaban recibiendo apoyo, que la ayuda llegaba con retraso o que dependía en gran medida de la labor de personas voluntarias. De hecho, la contribución de miles de personas que se desplazaron a las zonas afectadas para colaborar en tareas de limpieza, distribución de alimentos, agua y medicinas, así como en la prestación de asistencia sanitaria y psicológica, fue ampliamente reconocida y valorada por quienes participaron en la investigación de Amnistía Internacional.

DESINFORMACIÓN EN TODOS LOS FRENTES Y EN EL PEOR MOMENTO

Amnistía Internacional ha identificado un elevado número de noticias, informaciones y publicaciones en redes sociales que contenían información no veraz y no fiable en los primeros días tras las inundaciones, algunas de ellas provenientes de autoridades. La organización ha constatado el impacto negativo de muchas de estas publicaciones o noticias precisamente en un momento y en unas circunstancias en los que era vital acceder a información precisa y rigurosa sobre la suerte y paradero de personas allegadas y familiares, o sobre dónde y cómo conseguir alimentos, agua, medicamentos.

UNA RENDICIÓN DE CUENTAS QUE GARANTICE VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN

La rendición de cuentas y las garantías de no repetición son fundamentales en un contexto donde la crisis climática aumenta la probabilidad de desastres. El Estado tiene la obligación de garantizar a las víctimas de violaciones de derechos humanos el acceso a un recurso efectivo, lo que implica verdad, justicia, reparación y medidas para evitar que estos hechos se repitan.



Para ello, es imprescindible llevar a cabo investigaciones exhaustivas que permitan esclarecer las violaciones de derechos humanos, llevar a los responsables ante la justicia cuando corresponda y garantizar la reparación a las víctimas. En este proceso, las autoridades implicadas deben colaborar plenamente con las investigaciones llevadas a cabo por los órganos jurisdiccionales. Además, para evitar la repetición de estas violaciones, es necesario realizar una evaluación independiente por parte de personas expertas, que analice lo sucedido e identifique mejoras a implementar en el Sistema Nacional de Protección Civil.

Las catástrofes como la DANA en la provincia de Valencia forman parte de una tendencia global que va a continuar. Se prevé que, para 2030, el número de catástrofes de mediana o gran magnitud alcanzará los 560 sucesos al año en el mundo. La intensificación de las precipitaciones que se está observando en la región mediterránea en las últimas décadas es muy probable que continúe incrementándose en las próximas décadas. No sólo es probable que aumente el número de catástrofes debido al cambio climático, sino que también se espera que éste aumente la dificultad, incertidumbre y complejidad de los esfuerzos de respuesta a las emergencias en todo el mundo. Por lo tanto, las autoridades centrales y autonómicas deben contemplar la adopción de medidas tanto en el corto como en el largo plazo para lograr proteger a la población, y especialmente a la más vulnerable y que reside en España en zonas de riesgo como zonas inundables.

5.2 RECOMENDACIONES. ¿PUEDE ASEGURARSE UN “NUNCA MÁS”?

Amnistía Internacional formula las siguientes **recomendaciones**:

EN EL CORTO PLAZO:

A las autoridades competentes en materia de Protección Civil y Emergencias del Gobierno central y de la Generalitat de Valencia:

- ⌘ Revisar los sistemas de comunicación y de avisos dentro del Sistema de Protección Civil, tanto técnicos como decisorios, para incorporar las lecciones aprendidas tras la catástrofe de la DANA y los más actualizados estándares internacionales, y en todo caso para garantizar que estos sistemas aseguran la difusión e intercambio de la información sobre riesgos, emergencias y adopción de forma inmediata y efectiva entre los organismos competentes en materia de emergencias.
- ⌘ Adoptar un enfoque participativo e incluyente, de forma activa, en los procesos de toma de decisión y planificación y seguimiento de los esfuerzos de recuperación, incorporando plenamente a las personas y comunidades afectadas, y asegurando que son informadas de manera continua del proceso de recuperación (objetivos, fases, sectorizaciones, etc.). También implicando a asambleas ciudadanas y los comités locales de emergencia y



reconstrucción, que pueden garantizar que la ciudadanía tenga poder de decisión en la reconstrucción, fomentando la participación y la coordinación con las instituciones. Los comités deben mantenerse de forma continuada dados los escenarios de cambio climático que harán previsiblemente los episodios de DANA cada vez más frecuentes e intensos.

- ✚ Garantizar que los derechos humanos están en el centro de la respuesta a la catástrofe de la DANA, tanto a corto como a medio y largo plazo. Los esfuerzos de respuesta deben garantizar el derecho a la información y la participación en la toma de decisiones de todos los grupos, especialmente los más afectados. Garantizar la no discriminación en todos los esfuerzos de respuesta, ayuda, recuperación y reconstrucción tras la catástrofe, incluida la concesión de compensaciones económicas y la asignación de alojamiento alternativo.
- ✚ Garantizar a los supervivientes el derecho a una información fiable, oportuna, pertinente, accesible y precisa, sin discriminación. Como mínimo, los supervivientes deben tener acceso a información oportuna sobre las personas muertas o presuntamente muertas, a cualquier información disponible sobre familiares o amigos desaparecidos, y a detalles específicos sobre el suministro de vivienda, alimentos, agua, servicios médicos, acceso a empleo y otros servicios esenciales.
- ✚ Colaborar en todo momento con las diferentes comisiones de investigación en funcionamiento en Las Cortes Valencianas, en el Congreso y Senado para que se garantice el derecho a la verdad de las víctimas y familiares.

A la autoridad competente en materia de Protección Civil y Emergencias de la Generalitat Valenciana:

- ✚ Mejorar los criterios del empleo de la herramienta ES-Alert (técnicos y decisorios) y protocolizar su uso en los distintos planes de emergencias de las comunidades autónomas para asegurar que los organismos competentes en materia de protección civil y de emergencias pueden, deben y saben cómo hacer uso de esta herramienta de forma eficaz.¹²¹
- ✚ Incorporar en los mensajes de aviso y alerta dirigidos a la población recomendaciones claras y específicas sobre cómo actuar, dónde dirigirse, qué medidas tomar, áreas de riesgo y acciones a evitar.

A la Fiscalía:

- ✚ Impulsar y apoyar el desarrollo de investigaciones penales efectivas sobre las causas y las circunstancias que provocaron la enorme pérdida de vidas humanas como consecuencia de las inundaciones en la provincia de Valencia, entre otras cosas examinando si las

121 La propia Generalitat reconoce en su último informe sobre recuperación la necesidad de revisar los sistemas de alerta. Plan de recuperación para la zona afectada por la Dana, Generalitat Valenciana: “también la mejora de infraestructuras como drenajes y sistemas de alerta temprana”, página 2
<https://www.gva.es/documents/10809/1709075/Recuperem-valencia.pdf/8b59400d-8242-792c-5404-51389178773b?t=1733831853796>

autoridades no protegieron los derechos de las personas a la vida, la salud y otros derechos humanos. Las investigaciones deben ser exhaustivas, rápidas, transparentes, imparciales e independientes.

Al Ministerio de Justicia y a la Consejería de Justicia de la Generalitat Valenciana:

- ✚ Establecer procedimientos claros para garantizar que los sobrevivientes cuyos familiares estén desaparecidos puedan reclamar sus derechos civiles, familiares, patrimoniales y económicos y sociales, como los relacionados con la custodia de los hijos, la herencia, las pensiones y los derechos a la asistencia pública, sin la condición de tener certificados de defunción. Debe proporcionarse a las y los supervivientes apoyo jurídico y ayuda para que puedan desenvolverse en los procesos administrativos y legales.

EN EL LARGO PLAZO:

A las autoridades competentes en materia de Protección Civil y Emergencias del Gobierno central y de la Generalitat Valenciana:

- ✚ Desarrollar planes de sensibilización y formación a la ciudadanía sobre actuaciones en contexto de emergencias, toma de conciencia del riesgo aparejado a determinados niveles de alerta (p. ej. qué significa un nivel rojo de la AEMET), a través de ejercicios, simulacros y formación escolar temprana, incluida en el currículo, sobre autoprotección, prevención y actuación en caso de emergencia.
- ✚ Establecer de sistemas de difusión de información independiente, veraz, fiable y objetiva. Asunción de portavocías sobre emergencias por parte de personal técnico.
- ✚ Colaborar con los medios de comunicación para que desempeñen un papel activo contribuyendo a la sensibilización y entendimiento públicos y difundiendo información exacta sobre los riesgos y amenazas por desastres naturales, de una manera sencilla, transparente, fácil de entender y accesible, en estrecha cooperación con las autoridades.
- ✚ Aumentar la prevención de las catástrofes mediante actuaciones previas a las condiciones meteorológicas adversas que incluyen: revisar y actualizar los mapas de zonas inundables y establecer un mapeado preciso de las zonas de riesgos con indicación in situ, llevar a cabo las obras necesarias en los cauces para incrementar sus umbrales de desbordamiento y capacidad de desagüe; estudiar y analizar la situación de las viviendas y edificaciones en zonas inundables y si son habitables de forma segura; renaturalizar cauces y riberas, favoreciendo la vegetación autóctona compuesta por juncos, sauces y diversas especies de arbustos, megaforbios y árboles que reducen la velocidad de la lámina de agua y favorecen la infiltración, y mantener extensas zonas de la llanura de inundación libres de infraestructuras y viviendas.

 Implementar de forma plenamente los compromisos adquiridos bajo el Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, especialmente:

- Desarrollar, mantener y fortalecer sistemas de alerta temprana y de predicción de amenazas múltiples que sean multisectoriales y estén centrados en las personas, mecanismos de comunicación de emergencias y riesgos de desastres, tecnologías sociales y sistemas de telecomunicaciones para la supervisión de amenazas, e invertir en ellos; desarrollar esos sistemas mediante un proceso participativo; adaptarlos a las necesidades de los usuarios, teniendo en cuenta las particularidades sociales y culturales, en especial de género; promover el uso de equipo e instalaciones de alerta temprana sencillos y de bajo costo; y ampliar los canales de difusión de información de alerta temprana sobre desastres naturales.
- Preparar o examinar y actualizar periódicamente los planes, políticas y programas de preparación y contingencia para casos de desastre con la participación de las instituciones pertinentes, teniendo en cuenta las hipótesis de cambio climático y sus efectos en el riesgo de desastres, y facilitando como corresponda la participación de todos los sectores y de los actores pertinentes.

A los ayuntamientos de la Provincia de Valencia:

- Asegurar la implantación de Planes de Protección Civil en sus respectivos territorios con personal técnico y especializado.



ANEXO – ACRÓNIMOS

AEMET: Agencia Estatal de Meteorología

ANEPPC: Asociación Nacional de Especialistas en Protección Civil y Emergencias

CECOPI: Centro de Coordinación Operativa Integrada

CHJ: Confederación Hidrográfica del Júcar

DANA: Depresión Aislada en Niveles Altos

ES-Alert: Sistema de Alerta de Emergencia del Estado Español

OMM: Organización Meteorológica Mundial

OMS: Organización Mundial de la Salud

PATRICOVA: Plan de Acción Territorial frente al Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana

SAIH: Sistema Automático de Información Hidrológica

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TJSCV: Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana

UME: Unidad Militar de Emergencias

UNDRR: Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres



AMNISTÍA
INTERNACIONAL

