

Responsabilidad patrimonial de la administración por daños ocasionados por fenómenos naturales

Carina del Pino León Verdejo
Abogada

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN
2. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN
 - 2.1. Breve evolución histórica hasta llegar a la regulación actual
 - 2.2. Teoría de la responsabilidad patrimonial de la Administración y su aplicación en los supuestos de daños derivados de fenómenos naturales
 - 2.2.1 Daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado
 - 2.2.2 Antijuricidad del daño
 - 2.2.3 Relación de causalidad
 - 2.2.4 Funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos
 - 2.2.5 Causas de exclusión de la responsabilidad
- III. RIESGOS NATURALES Y SU TRATAMIENTO JURÍDICO
 - 3.1 Concepto de desastre y riesgo natural. Delimitación con el daño
 - 3.2 El cambio climático y los fenómenos naturales extremos
 - 3.3 Clasificación de los riesgos naturales
 - 3.4 Gestión de los riesgos naturales en España y marco normativo europeo
 - 3.4.1. Ámbito competencial
 - 3.4.2 Marco normativo europeo
 - 3.5 Obligaciones y deber de actuación de la Administración
 - 3.5.1 Obligación de prevención
 - 3.5.2 Deber de actuación
 - 3.6 Títulos de imputación de responsabilidad a la Administración
 - 3.7 Procedimientos de responsabilidad patrimonial
- IV. EL RIESGO VOLCÁNICO
 - 4.1 Especial mención al riesgo volcánico. La situación de las Islas Canarias
 - 4.2. Análisis de la Ley 5/2025 de 30 de septiembre, de volcanes de Canarias
 - 4.3 Análisis de los pronunciamientos judiciales relativos a la erupción del volcán Tajogaite de 2021.
- V. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

Cada vez son más frecuentes los fenómenos naturales adversos que causan daños, en ocasiones irreparables, a las personas y sus bienes. La principal causa, con base en la evidencia científica, es el auge imparable del cambio climático, que no sólo hace que su frecuencia aumente, sino que estos se produzcan con una mayor virulencia. Esto supone todo un desafío para nuestro sistema jurídico, pues es preciso analizar en qué casos, ante la existencia de un riesgo natural, si llega a producirse el daño, será responsable la Administración pública y cuáles constituyen una causa de exoneración.

En cuanto a la responsabilidad patrimonial derivada de los fenómenos naturales, partimos de la premisa incuestionable, con base en nuestra Constitución, que establece la obligación de la Administración de indemnizar a todo ciudadano que sufra un perjuicio en sus bienes y derechos. Para que exista responsabilidad, ese daño debe ser efectivo, individualizado y evaluable. Además, debe existir un título de imputación basado en el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en el ámbito de la protección civil, en la ordenación del territorio o que se base en una actuación deficiente o inexistente en el deber de prevención y actuación del servicio público. Por último, será preciso acreditar la relación de causalidad entre la actividad o inactividad de la Administración y el perjuicio producido, sin que medien causas de exclusión de la responsabilidad como la fuerza mayor o la culpa exclusiva de la víctima.

No hay que olvidar que la Administración ocupa una posición de garante al disponer de los medios de información técnica y científica para proteger al ciudadano. En este camino, que podríamos tildar de novedoso y en auge, debemos caminar de la mano de la comunidad científica para mejorar los sistemas de prevención y reducir la vulnerabilidad.

En el ámbito de los riesgos naturales presentes en nuestro país, merece una especial consideración el riesgo volcánico. Debido a la naturaleza del archipiélago canario, caracterizado por una actividad volcánica constante y el reciente precedente de la erupción del volcán Tajogaite en la Palma, abordaremos la gestión de este riesgo, desde la perspectiva de la prevención.

II. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

2.1. Breve evolución histórica hasta llegar a la regulación actual

La responsabilidad patrimonial de la Administración ha experimentado una evolución profunda en nuestro ordenamiento jurídico. Partiendo de una concepción inicial de no responsabilidad de los entes públicos¹, las primeras referencias las encontramos en el Código Civil de 1889, con una formulación muy limitada basada en el principio de culpabilidad. Su artículo 1903.5 circunscribía la responsabilidad de la Administración a los supuestos en que actuara a través de agente especial, excluyendo los daños causados por funcionario público, lo que resultaba incompatible con el modelo de responsabilidad objetiva que hoy conocemos².

La Ley de Expropiación Forzosa de 1954 supuso el verdadero punto de inflexión, al incorporar por primera vez los presupuestos formales del daño indemnizable: efectivo, evaluable económicamente e individualizado, así como la responsabilidad derivada del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Como señaló García de Enterría, la clave de esta norma reside en prescindir de los elementos de ilicitud para centrar la responsabilidad en el daño antijurídico³, configurando una transformación profunda que llevaría al abandono definitivo de la antigua idea de subsidiariedad.

La Constitución de 1978 consolidó este modelo en su artículo 106.2, reconociendo el derecho de los particulares a ser indemnizados por toda lesión derivada del funcionamiento de los servicios públicos, salvo fuerza mayor. Resultaba novedoso y controvertido que la Administración estuviera obligada a indemnizar incluso por daños derivados de su funcionamiento nor-

1 MENÉDEZ SEBASTIÁN, E. M.^º. «Principios de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública (artículos 139 y 141 LRJPAC)», en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.) y CASARES MARCOS, A.

(coord.): *Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, 2ª ed., Valencia, Tirant Lo Blanch, 2023, págs. 38-39.

2 LÓPEZ Y GARCÍA DE LA SERRANA, J. *La responsabilidad de las Administraciones Públicas, en Ponencias XI Congreso Nacional: Sobre responsabilidad civil en general / coord. por Andrés Cid Luque, Javier López y García de la Serrana*, 2011, pág. 328.

3 GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. *Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación forzosa*, anuario de derecho civil, 1955. (4). págs. 1023 - 1166.

mal, lo que la Ley 30/1992 desarrolló incorporando expresamente esa distinción entre funcionamiento normal y anormal como título de imputación.

En la actualidad, la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se encuentra regulada tanto en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), como en la Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP). Mientras que la LRJSP va a regular en su capítulo IV, los aspectos sustantivos, la LPACAP, se encargará de los aspectos procedimentales. De este modo, se rompe con el anterior modelo unificado de la LRJPAC para dar paso a una estructura que aporta una mayor seguridad jurídica, blindando los principios de la responsabilidad y modernizando su tramitación a través de un procedimiento administrativo eficiente.

Por último, en el contexto del deber de prevención de la Administración ante las situaciones de grave riesgo colectivo resulta de vital importancia hacer mención a la Ley 2/1985 de 21 de enero sobre Protección Civil, pues abordó la cuestión de “*calamidad pública*” o “*catástrofe extraordinaria*” desde la perspectiva de la prevención, la actuación y la organización. La Ley 17/2015, de 9 de julio del Sistema Nacional de Protección Civil, vino a modernizar y completar a su predecesora incorporando medidas específicas de evaluación e inspección técnicas, diseñadas para mejorar la operatividad del sistema. Introduce un enfoque más participativo y coordinado, primando la información ciudadana, la gestión prospectiva del riesgo y, sobre todo, la optimización de la capacidad de respuesta de los servicios públicos de intervención.

Además, esta ley se complementa con el Real Decreto 524/2023 de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, y cuyo objetivo es garantizar la coherencia y funcionamiento del sistema de protección civil.

2.2. Teoría de la responsabilidad patrimonial de la Administración y su aplicación en los supuestos de daños derivados de fenómenos naturales

La responsabilidad patrimonial se configura en nuestro ordenamiento como una responsabilidad objetiva o de resultado, de carácter general, directo, objetivo e integral. El particular tiene derecho a ser indemnizado cuando sufra

una lesión en sus bienes o derechos derivada del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, siempre que no tenga el deber jurídico de soportarla y no medie fuerza mayor o culpa exclusiva de la víctima. Siguiendo la doctrina jurisprudencial consolidada, lo relevante no es la antijuricidad de la actuación administrativa sino la del daño resultante para el particular⁴.

2.2.1 Daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado

El daño debe ser real y concreto, quedando excluidas las meras expectativas o especulaciones. La Sala Tercera del Tribunal Supremo ha reiterado que el daño indemnizable ha de ser efectivo, sin que puedan admitirse hipótesis o conjeturas⁵, y debe estar individualizado respecto de una persona o grupo perfectamente determinado. En cuanto a su evaluación económica, el daño moral presenta mayores dificultades de cuantificación, requiriendo acudir por analogía a baremos orientativos y criterios de razonabilidad y ponderación⁵.

En el ámbito de los fenómenos naturales, la jurisprudencia ha reconocido la efectividad del daño en supuestos como el desbordamiento de ríos o las inundaciones de parcelas privadas, cuando concurre dejación de las funciones de policía demanial por parte de la Administración⁶.

2.2.2 Antijuricidad del daño

La antijuricidad no se predica de la conducta administrativa sino de la lesión patrimonial. Como señala Menéndez Sebastián, la clave reside en que el particular no tenga el deber jurídico de soportar el detrimento patrimonial, con independencia de la corrección o legalidad del actuar público⁷. Este deber de soportar el daño surge en tres escenarios: cuando deriva de cargas generales impuestas por ley, cuando es consecuencia de una actuación administrativa proporcional, o cuando se trata de riesgos inherentes al propio servicio.

4 Véase en este sentido también, STS de 3 de octubre de 2007, rec. núm. 1817/2003, ECLI:ES:TS:2007:6266. Reseña la doctrina jurisprudencial consolidada, en cuanto entiende la relevancia del daño que resulte del proceder antijurídico de la Administración y no la propia actuación u omisión de la Administración.

5 STS de 10 de abril de 2008, rec. núm. 7045/2003, ECLI:ES:TS:2008:946.

6 STS de 7 de octubre de 1997, rec. núm. 455/1997, ECLI:ES:TS:1997:8084.

7 MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M.ª: op. cit. en pág. 4.

En el caso de los daños ocasionados por fenómenos naturales, podrá imputarse responsabilidad a la Administración cuando concurra gestión deficiente de la emergencia, falta de implementación de los planes de protección civil, ejecución tardía de los mismos, o planificación urbanística inadecuada mediante la concesión de licencias de edificación en zonas de riesgo.

2.2.3 Relación de causalidad

Es indispensable la existencia de un nexo directo, inmediato y exclusivo entre la actuación u omisión de la Administración y el perjuicio sufrido, recayendo sobre el reclamante la carga de la prueba. En los supuestos de conducta omisiva, debe acreditarse además la preexistencia de un deber jurídico de actuar, pues la acreditación del nexo causal no opera de igual modo en los comportamientos activos que en los omisivos. La Administración, por su parte, soporta la carga de probar la concurrencia de fuerza mayor cuando la alegue como causa de exoneración.

Cabe reseñar en este punto, el pronunciamiento de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en su sentencia de 13 de marzo de 2020 en cuanto al desastre ecológico de las Minas de Aznalcóllar, al desestimar el recurso de casación interpuesto y confirmar que no existió responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por la rotura de la balsa de lodos tóxicos que generó el desastre. La Sala fundamentó la inexistencia de nexo causal directo entre la actuación de la Administración y el daño producido en el origen técnico del fallo, atribuible a los defectos en el proyecto técnico de construcción por no tener en cuenta la fragilidad de la arcilla del subsuelo y las altas presiones del agua en los cimientos. Además, en este caso el Tribunal puso límites en el deber de vigilancia, al entender que no es obligación de la Administración comprobar la adecuada redacción técnica de los proyectos, sino que la responsabilidad recae en sus autores y beneficiarios y, aunque hubo deficiencia en el seguimiento de los inclinómetros, la Sala dictaminó como causa principal la deficiencia constructiva⁸.

2.2.4 Funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos

El funcionamiento normal comprende las actuaciones conformes a la ley que, sin embargo, generan daños por el riesgo inherente e inevitable al servicio. El anormal es aquel en que

la actuación administrativa es deficiente o incorrecta. Ambos pueden dar lugar a responsabilidad. Cabe precisar que, aunque pudiera existir un funcionamiento dentro de los parámetros legales, si no se dan los estándares de prevención exigibles ante un riesgo natural previsible, estaríamos igualmente ante un supuesto de responsabilidad.

2.2.5 Causas de exclusión de la responsabilidad

El fundamento de la exoneración de responsabilidad reside en la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido por el particular. Para ello, debe acreditarse que el daño deriva de una causa de fuerza mayor, la conducta determinante de la propia víctima, la intervención de un tercero o de los riesgos del desarrollo.

A) La fuerza mayor y su delimitación con el caso fortuito

La fuerza mayor se refiere a todos los sucesos externos al círculo de actuación de los servicios públicos que resultan imprevisibles o que de haberse previsto, son inevitables, mientras que el caso fortuito aglutina aquellos eventos inherentes al funcionamiento del servicio, que surgen de forma imprevisible no eximiendo a la Administración de responsabilidad.

En este sentido, la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su sentencia de 2 de abril de 1985, establece una distinción clara entre ambos conceptos, entendiéndose por fuerza mayor todos aquellos acontecimientos de entidad insólita y ajenos al campo normal de las previsiones de cada actividad o servicio y por caso fortuito, a los hechos imprevisibles pero insertos en el funcionamiento de cada actividad o servicio. A diferencia de la fuerza mayor, el caso fortuito no es óbice para la declaración de responsabilidad⁹. En esta línea, señala Luis Díez Picazo, para considerar la existencia de caso fortuito, no debe hacerse de manera automática, sino que habrá de valorarse la capacidad de previsión dentro de los márgenes estadísticos o de frecuencia de tales hechos⁹.

Nos centraremos en la fuerza mayor como causa de exoneración. Ésta se caracteriza por tratarse de sucesos ajenos al servicio público particularizados por la imprevisibilidad, o en el caso de ser previstos, la inevitabilidad¹⁰, como

⁸ STS de 13 de marzo de 2020, rec. núm. 67/2010, ECLI:ES:TS:2012:2079.

⁹ DÍEZ-PICAZO, L. *Fundamentos del derecho civil patrimonial*, 6ª ed., Madrid, Civitas, 2012, págs. 726-727.

¹⁰ RODRÍGUEZ, C., *Fuerza mayor y responsabilidad*

así lo establece el Tribunal Supremo en su sentencia de 20 de octubre de 1997¹¹ al condicionar la fuerza mayor a la concurrencia de estos dos requisitos. Añade a estos dos presupuestos, el mismo Tribunal en sentencia de 16 de febrero de 1999, el requisito de la irresistibilidad¹².

Sobre el presupuesto de la irresistibilidad, la jurisprudencia, en concordancia con las tendencias doctrinales supeditan la existencia de fuerza mayor en los supuestos de sucesos previstos, a la irresistibilidad y a la exterioridad, que se da cuando se trata, dicho en palabras de Pilar Domínguez Martínez, “*riesgo ajeno al círculo controlable del servicio público*”¹³.

El Tribunal Supremo ha ido delimitando rigurosamente el concepto de fuerza mayor de manera que exige para la concurrencia de tal presupuesto, que los fenómenos naturales alcancen una intensidad excepcional e inusual. La jurisprudencia, preminentemente de la justicia menor, ha permitido identificar parámetros de intensidad precisos, así, la Sentencia del Tribunal Superior de justicia de Castilla y León de 28 de septiembre de 2001, determinó que las rachas inferiores a los 120 km/h, no constituían eventos irresistibles y de intensidad suficiente para ser considerado un supuesto de fuerza mayor¹⁴.

En lo que respecta a la carga de la prueba corresponde a la Administración demostrar la concurrencia de fuerza mayor. Así lo subraya la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de fecha 9 de abril de 2002, al ser una responsabilidad objetiva, no se puede exigir al ciudadano que pruebe que la Administración fue negligente, sino que tiene que ser el propio ente público quien, de forma fehaciente, acredite la ruptura del nexo causal por fuerza mayor¹⁵.

administrativa extracontractual, Pamplona, Aranzadi, 2009.

11 STS de 20 de octubre 1997, rec. núm. 455/1997, ECLI:ES:TS:1997:8084.

12 STS de 16 de febrero de 1999, rec. núm. 6361/1994, ECLI:ES:TS:1999:1006.

13 DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, P., GPS. *Derecho de la circulación*, 4ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, págs. 1414-1415. BADILLO ARIAS, J.A. (Dir.).

Véase en cuanto al carácter exterior e irresistible, STS de 13 de diciembre de 2001 (rec. núm. 9004/1997, ECLI:ES:TS:2001:9790).

14 STSJ Castilla y León de 28 de septiembre de 2001 (rec. núm. 1447/1997, ECLI:ES:TSJCL:2001:4398).

15 STS de 9 de abril de 2002, rec. núm. 6851/1999, ECLI:ES:TS:2002:2491.

En este contexto, cabe plantearse cómo va a acreditar la Administración la concurrencia de la fuerza mayor. Para tal fin, los servicios públicos emplean diversos mecanismos probatorios; por ejemplo, ante daños derivados de fenómenos meteorológicos como la caída de ramas por fuertes vientos, se recabarán los informes del instituto nacional de meteorología para determinar si la intensidad registrada superaba los parámetros técnicos establecidos. En el caso de los contratos administrativos, la labor de acreditación se realizará mediante los informes de sus directores¹⁶ y en el supuesto de eventos naturales de gran magnitud, como sucedió en el caso de la DANA de Valencia¹⁷, mediante la declaración de zona afectada por una emergencia grave de protección civil (anteriormente denominada zona catastrófica). En este último supuesto, el principio de solidaridad podría desplazar la existencia de responsabilidad habilitándose vías de ayuda específicas para los afectados, aunque su declaración no va a exonerar a las administraciones públicas de responsabilidad siendo preciso el análisis de otros elementos como si se llevaron a cabo actuaciones de índole preventivas.

De lo anterior, podemos afirmar que la fuerza mayor constituye un elemento liberador para la Administración en el supuesto de responsabilidad por daños ocasionados por fenómenos naturales, siempre que concurren los criterios para su consideración, como la imprevisibilidad, la inevitabilidad, la irresistibilidad, la exterioridad y de intensidad, recayendo en el propio ente público demostrar la existencia de la fuerza mayor.

Por último, para los supuestos de fuerza mayor o riesgos extraordinarios en cuanto a la reparación del daño, aludiremos al Consorcio de Compensación de Seguros (en adelante CCS) en cuanto a su intervención como complemento a la póliza que cada particular suscriba sobre su persona o sobre sus bienes.

Según lo dispuesto en el artículo 1 del RD 300/2004 de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del seguro de riesgos

16 Véase STS de 13 de marzo de 2020 cit. Nota 25, pág. 14.

17 Orden PJC/1222/2024, de 6 de noviembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de ministros de 5 de noviembre de 2024, por el que se declara zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil el territorio damnificado como consecuencia de la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) que ha afectado a amplias zonas de la Península y Baleares entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024.

extraordinarios, el CCS indemnizará, a modo de compensación, por las pérdidas derivadas de acontecimientos extraordinarios. Esta indemnización, dependerá de varios factores: capital asegurado, cláusulas de la póliza, valoración efectuada por el perito del CCS y la franquicia establecida por la legislación española para que se aplique por el Consorcio. Respecto a la franquicia, viene fijada por la Orden ECC/2845/2015 de 23 de diciembre y por el RD 300/2004 y se establece en un 7% sobre la cuantía de los daños, sin embargo, ésta no aplica a viviendas, comunidades de propietarios ni a vehículos asegurados y respeta la franquicia de la póliza ordinaria para pérdidas de beneficios.

B) Culpa exclusiva de la víctima

Otra causa de exoneración de responsabilidad para las administraciones públicas es que concurra la culpa exclusiva de la víctima o perjudicado, pues va a suponer que el resultado dañoso sea imputable únicamente a su actuación u omisión, descartando responsabilidad alguna por parte de los servicios públicos.

Puede suceder que, tanto el servicio público y la conducta del particular, contribuyan a la producción del daño. Nuestra jurisprudencia es variada en este sentido, pudiendo encontrarnos con tres escenarios posibles en el caso de concurrencia:

- Denegación de indemnización por entender la culpa de la víctima (Ej. sentencia del TSJ de Aragón, de fecha 10 de septiembre de 2003 y del TSJ de Madrid, de fecha 8 de septiembre de 2020).
- Modulación de la indemnización atendiendo al caso concreto, entendiendo que se aplicará el porcentaje de responsabilidad en función de la participación en el daño (Ej. STS de 29 de noviembre de 2011 y STS de fecha 12 de febrero de 2009).
- Equivalencia de culpas, cuando su reparto entre la Administración y la víctima se produce al 50% (Ej. Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de abril de 2002)¹⁸.

18 FERNÁNDEZ ESPINAR-LÓPEZ, L.C.: «La Responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito forestal y de la conservación de la naturaleza», en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.) y CASARES MARCOS, A. (coord.): *Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, 2ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, págs. 1373-1377. Véase sentencias referidas, STSJ Aragón de 3 de septiembre de 2003 (REC 140/2000, ECLI:ES:TSJAR:2003:2248), STSJ Madrid de 8 de septiem-

C) Intervención de un tercero

La intervención de un tercero ajeno tanto a la propia víctima como a los servicios públicos implica que su participación ha sido determinante para la producción del resultado dañoso. Sin embargo, esto no siempre exime de responsabilidad a la Administración. Como ejemplo, la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su sentencia de 12 de junio de 2008, consideró responsable a un bañista que golpeó a otro tras lanzarse al agua de forma brusca. En este caso, se atribuyó la culpa al bañista, pero también a la Administración, debido a que la actuación del socorrista en la piscina municipal no fue la correcta¹⁹.

D) Riesgos del desarrollo

En atención a lo dispuesto en el artículo 34 de la LRJSP, tendrán la consideración de riesgos del desarrollo aquellos daños que deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos científicos o técnicos en el momento de su producción, no siendo por tanto, indemnizables. En este sentido, María Elena Sánchez Jordán señala lo confuso de este precepto, al entender que esta exoneración es un “elemento extraño” en un sistema de responsabilidad objetiva como el español, donde tradicionalmente la Administración respondía incluso por el funcionamiento normal de los servicios, pudiendo generar situaciones injustas donde la Administración quede exonerada por los daños producidos, rebajándose el nivel de responsabilidad del Estado y señalando que son los particulares los que tienen el deber jurídico de soportar las lesiones derivadas de estos riesgos²⁰.

Ejemplo de exoneración por parte de la Administración en este sentido, es el caso de las inundaciones en Miranda del Ebro en el año 2015 por el desbordamiento de los ríos Ebro, Bayas y Zadorra y en el que la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su sentencia de 8 de junio de 2020, argumentó los límites de la ciencia como causa de exclusión de la responsabilidad,

bre de 2020 (rec. núm. 625/2018, ECLI:ES:TSJM:2020:9828), STS de 29 de noviembre de 2011 (rec. núm. 4785/2009, ECLI:ES:TS:2011:8104), SAN de 12 de febrero de 2009 (rec. núm. 349/2006, ECLI:ES:AN:2009:977) y SAN de 26 de abril de 2022 (rec. núm. 592/2019, ECLI:ES:AN:2022:1638).

19 STS de 12 de junio de 2008, rec. núm. 7363/2004, ECLI:ES:TS:2008:2858.

20 SÁNCHEZ JORDÁN, M. E.: «Los riesgos del desarrollo, causa de exoneración en algunos supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración», *Revista de Derecho y Salud*, Vol. 7, núm. 1, 1999.

entendiendo que en el estado científico existente en ese momento, no se podía exigir predicciones exactas a los organismos hidrológicos, sólo escenarios posibles y aproximados²¹.

III. RIESGOS NATURALES Y SU TRATAMIENTO JURÍDICO

3.1 Concepto de desastre y riesgo natural. Delimitación con el daño

Los organismos internacionales como la ONU y la UNDRR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction - Estrategia para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas), definen los desastres naturales como una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden de la capacidad económica de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos²². A esta definición hay que añadir que esas pérdidas se ven a menudo incrementadas, en función de la mayor vulnerabilidad debido a la pobreza o a la mala planificación urbana de la zona afectada, no siendo el fenómeno en sí, sino el impacto que genera en las poblaciones vulnerables lo que va a definir la magnitud del desastre.

Ante los efectos de consecuencias derivadas de catástrofes naturales, impera el principio de solidaridad. Es preciso tener claro que las personas afectadas por un evento natural, cuando en este suceso concurren las particularidades analizadas en cuanto a la fuerza mayor, no percibirán una indemnización por las pérdidas sufridas, recibirán una ayuda económica para mitigarlas.

Será preciso distinguir en este punto, los conceptos de peligro natural y riesgo natural, pues tienden a confundirse. Cuando hablamos de desastre, lo hacemos en términos catastróficos, siendo eventos extraordinarios que no generan *per se*, responsabilidad por parte de las administraciones públicas. El peligro natural supone el fenómeno en sí y no sus consecuencias,

es decir, un peligro natural puede ser por ejemplo, un volcán o un terremoto, mientras que el riesgo natural supone la probabilidad de que un daño derivado de un evento natural violento se produzca teniendo en cuenta la exposición al daño y la vulnerabilidad. Dicho en otras palabras, el riesgo natural puede definirse como la posibilidad de que alguien se vea afectado por estar expuesto a un peligro siendo vulnerable a él. La exposición al riesgo natural supone la proximidad del individuo al mismo y la vulnerabilidad, la mayor fragilidad²³.

Así, de modo ejemplificador, podemos citar el caso de Canarias, pues debajo de su suelo discurre una compleja geología volcánica, con extensos depósitos de piroclastos y lava, además de actividad tectónica constante. Ello supone un peligro natural inherente a la propia naturaleza volcánica, no obstante, no todas las zonas del territorio de Canarias constituyen un riesgo natural, sino sólo aquellas que los mapas cartográficos han catalogado como tal²⁴.

Resulta oportuno puntualizar que, en virtud del artículo 7 del RD 524/2023 de 20 de junio por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, en cuanto a la estructura y contenido de los planes de protección civil, estos contendrán entre otros elementos, la cartografía de peligrosidad, vulnerabilidad y riesgo.

En conclusión, la distinción entre desastre natural y riesgo natural, va a ser fundamental pues el concepto de desastre natural se va a subsumir con el concepto de fuerza mayor o riesgo extraordinario y por tanto, exonerará de responsabilidad patrimonial a la Administración, mientras que el riesgo natural, al suponer la probabilidad de que un evento natural suceda a partir de los conocimientos técnicos existentes y, por tanto, previsibles, si por parte de la Administración, no se observan estas medidas de prevención, sí podríamos estar ante un supuesto de responsabilidad patrimonial.

3.2 El cambio climático y los fenómenos naturales extremos.

No podemos analizar los riesgos naturales presentes en nuestro entorno, sin hacer men-

21 SAN de 8 de junio de 2020, rec. núm. 584/2019, ECLI:ES:AN:2020:1211.

22 Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación. Informe mundial para la reducción de riesgos de desastres naturales. Un desafío para el desarrollo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004, publicado en <https://www.undp.org/es/publicaciones/informe-mundial-la-reduccion-de-riesgos-de-desastres-un-desafio-para-el-desarrollo>.

23 CONDE ANTEQUERA, J. «La responsabilidad de la Administración por daños derivados de fenómenos naturales: especial referencia al riesgo de inundación», *Revista aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2015.

24 Cartografía de peligrosidad volcánica, a disposición en el MITECO, y publicada por el IGN, el IGME e INVOL-CAN.

ción del cambio climático, pues la crisis climática actual obliga a una continua actualización en el marco normativo en materia climática.

Son numerosas las normativas estatales que avanzan en esta senda, estableciéndose objetivos ambiciosos a futuro. Así, podemos mencionar la novedosa (en el momento de su creación) Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética, por establecer una hoja de ruta para obligarnos hacia la descarbonización, la reducción de emisiones y la promoción de energías renovables, que contribuyan a paliar sus efectos. Todo ello siempre, bajo la lupa de la Comisión Europea. Precisamente, es La Unión Europea la que está llevando la iniciativa en esta cuestión, pues de la convergencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, surgen los precedentes que van marcando la senda a seguir en este sentido.

Desde esta perspectiva, el TEDH, en su sentencia de fecha 9 de abril de 2024 en el caso de Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others contra Suiza²⁵, se planteó por primera vez la vulneración de un derecho fundamental a consecuencia de los efectos del cambio climático. En concreto, hablamos del art. 8 del Convenio Eu-

ropeo de Derechos Humanos (en adelante CEDH), que recoge el derecho al respeto a la vida personal y familiar y se consideró vulnerado la inacción de los Estados al no cumplir con su obligación de luchar contra el cambio climático. Además, esta sentencia, abordó la cuestión de la «causalidad climática» desde un punto de vista multidimensional estructurada en cuatro ejes: la causalidad científica, que implica la existencia de suficientes evidencias científicas para que resulte innegable el cambio climático, el reconocimiento de clima como derecho humano, la vinculación entre el daño y el riesgo que implica el deber de protección de un estado se modulará en función de la gravedad del riesgo y por último, el principio de responsabilidad compartida pues todos los estados contribuyen al cambio climático. Esta doctrina, impone a los Estados el deber de actuar contribuyendo al esfuerzo global para salvaguardar los derechos de los ciudadanos.

Lo que es evidente es la realidad del cambio climático y la velocidad de su avance, pues la ciencia ha confirmado que la acumulación de gases de efecto invernadero redundará en la intensificación de los fenómenos naturales y en la alteración de los ciclos hidrológicos, entre otros efectos. No obstante, aunque varios pasos por detrás de este auge, avanzamos positivamente en términos jurídicos, dejando atrás la concepción inicial reactiva, donde sólo se sancionaba

25 Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de abril de 2024. Disponible en: [https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22itemid%22:\[%22001-233206%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22itemid%22:[%22001-233206%22]})



el daño, hasta reconocimiento actual de los derechos climáticos, mediante la protección del medioambiente y la creación de instrumentos legales para tratar de combatir y mitigar los efectos de esta “*ebullición global*”²⁶.

3.3 Clasificación de los riesgos naturales

En atención a la clasificación efectuada por Jesús Conde Antequera, los tipos de daños generados, teniendo en cuenta el grado de intervención del factor humano, pueden ser los siguientes:

- Generalizados; son los denominados «*Acts of God*» (concepto procedente del derecho anglosajón) y que comprende aquellos fenómenos naturales de gran magnitud, que por su naturaleza imprevisible, resultan inevitables y por tanto, equiparables a la doctrina de la fuerza mayor. Ese carácter desconocido e imprevisible, le otorga la consideración de no indemnizables.
- Previsibles y, por ende, evitables; referidos a peligros naturales conocidos y zonas de riesgo cartográficamente delimitadas. En este supuesto, lo que va a determinar la responsabilidad por parte de la Administración será la ausencia de las actuaciones de prevención a cuyo cumplimiento estaba obligada, así como la no previsión de los factores de vulnerabilidad y exposición al riesgo.
- Inducido; se entenderá por riesgo inducido, aquel que deriva de las obras o actuaciones públicas sometidas al control administrativo y que generen un daño. En este supuesto, será objeto de responsabilidad patrimonial cuando pueda acreditarse el funcionamiento anormal de los servicios públicos en cuanto al control o ejecución y sea ésta, la causa directa del daño.
- Tecnológico; se vincula el desarrollo industrial y tecnológico a la producción de catástrofes ambientales. Será determinante en este caso, analizar la intervención humana en la gestión de dicha tecnología, como factor determinante en el daño producido²⁷.

3.4 Gestión de los riesgos naturales en España y marco normativo europeo

El concepto de riesgo entraña un componente humano, del cual adolece el peligro natural. En el momento en el que aparece este componente humano, podemos gestionar el riesgo²⁸.

En este sentido, cabe plantearse cómo vamos a decidir sobre el tipo y nivel de riesgo que aceptamos, o lo que se conoce como *riesgo permitido*. La respuesta la encontramos en la ponderación. Ésta implica la necesidad de valorar las consecuencias entre los diversos riesgos que pueden producirse y si la exclusión de algunos, pueden generar otros nuevos. Además, se irán perfilando a medida que avancen los conocimientos científicos y los avances técnicos²⁹.

La gestión del riesgo natural en nuestro país se articula a través del Sistema Nacional de Protección Civil. Este sistema, como ya dijimos (artículo 7 del RD 524/2023 de 20 de junio por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil), contiene los planes de actuación y protección ciudadana, la identificación de los peligros naturales, la planificación preventiva, así como los mapas de riesgo y ordenación territorial.

3.4.1. Ámbito competencial

La competencia para la gestión de los riesgos naturales es compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A la Comunidad Autónoma le corresponde la competencia en materia de gestión de sus planes territoriales de protección civil, así como la gestión de las emergencias que se producen en su propio territorio y al Estado, le corresponde la dirección de las emergencias de gran magnitud que afecten a todo el territorio (p.ej. crisis sanitaria COVID-19) o a varias comunidades autónomas. En este sentido, resultará de especial interés jurídico la sentencia que en su día recaiga sobre la responsabilidad por las pérdidas derivadas de la DANA en Valencia, pues ésta contendrá los razonamientos jurídicos para esclarecer la atribución de competencias en la gestión de la emergen-

26 Término acuñado por el secretario general de la ONU, António Guterres, el 27 de julio de 2023, en una rueda de prensa en la sede de la ONU en Nueva York, advirtiendo del final de la era del «calentamiento global» y el comienzo de la era de la «ebullición global». Publicado en el País el día 23 de agosto de 2023. Disponible en <https://elpais.com/videos/2023-08-23/video-del-cambio-climatico-a-la-ebullicion-global-el-porque-del-lenguaje-sobre-el-clima.html>

27 CONDE ANTEQUERA, J. «La responsabilidad de la

Administración por daños derivados de fenómenos naturales: especial referencia al riesgo de inundación», págs. 75-76.

28 ESTEVE PARDO, J., «Sobre la Teoría General del Riesgo» en *Técnica, riesgo y Derecho*, Ariel, 1999

29 CONDE ANTEQUERA, J., «Responsabilidad y restauración ambiental por riesgos en el desarrollo», en *Derecho, Globalización, Riesgo y Medio Ambiente*. 1ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, págs. 470-480.

cia, determinándose la autoridad responsable, amén de otros pronunciamientos. Sobre lo que no cabe duda, es que sentará un precedente en los protocolos de gestión de las catástrofes futuras.

Siguiendo con la estructura de gestión de estos riesgos y sus consecuencias lesivas, resulta necesario identificar los siguientes aspectos:

A) Determinación del responsable

La identificación del presunto responsable en el ámbito de la gestión de riesgos naturales exige deslindar con precisión cuál de las administraciones intervinientes incurrió en una omisión o en un funcionamiento anormal del servicio público en el ejercicio de sus competencias. En atención al reparto competencial, se considerará responsable a la Administración si el nexo causal se halla en una deficiente vigilancia científica, en la falta de mantenimiento de las redes de alerta o en la ausencia de comunicaciones preceptivas. Por el contrario, Administración Autonómica podrá ser responsable cuando el daño sea consecuencia directa de una gestión deficiente de los planes de emergencia o de una activación tardía de los protocolos de evacuación, al ser esta la escala administrativa encargada de la dirección operativa sobre el terreno.

B) Determinación de los perjudicados

Cuando hablamos de desastres naturales a gran escala como sucedió con las inundaciones causadas por la DANA de Valencia o la erupción volcánica del Tajogaite en La Palma, el número de afectados es masivo y ello plantea, a la hora de determinar los sujetos perjudicados y la reclamación que pudieran ejercitar, la posibilidad de tres escenarios:

- Acumulación de procesos. Aunque el daño es individual, la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en su art. 34, permite la acumulación de procesos. Se podrá tramitar los expedientes de forma conjunta para evitar sentencias contradictorias.
- Acciones colectivas. Se podrá comparecer de forma colectiva, sólo cuando se realice a través de asociaciones, sindicatos, grupos y entidades que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses colectivos, tal y como prevé el art. 19 de la LJCA.
- Pleito Testigo. Supone la solicitud de extensión de los efectos de la sentencia, previsto

en el art. 37.2 de la LJCA, exigirá que nos encontremos siempre ante una idéntica situación jurídica.

C) Determinación y valoración de los daños

La cuantificación de los daños es fundamental para conocer la cantidad resarcitoria que va a reclamarse o que debe obtenerse por la producción del daño. Pueden suscitarse problemas en cuanto a su valoración, ya sea en el ámbito personal (por ejemplo, los daños morales) o en el ámbito de los daños materiales (por ejemplo, la valoración de una vivienda). Será fundamental en este aspecto la intervención y valoración que efectúen los peritos.

3.4.2 Marco normativo europeo

En el ámbito europeo y desde la perspectiva del daño, así como la responsabilidad que los distintos Estados miembros puedan tener en su producción, recae principalmente en cada país y su legislación nacional. Desde Europa se instauran diversos instrumentos en cuanto a la protección civil, así, el mecanismo de Protección Civil de la Unión (adoptado por Decisión 1313/2013/UE, modificada por el Reglamento 2021/836 del Parlamento Europeo), establece como objetivo mejorar la cooperación entre Estados miembros para la respuesta a catástrofes naturales y humanas, coordinando recursos y logística. Establece en su considerando segundo que la *“responsabilidad primaria en materia de prevención, preparación y respuesta ante catástrofes naturales o de origen humano recae en los Estados Miembros”*. Este Mecanismo de la Unión promueve como su propio texto indica el principio de solidaridad entre los estados, propiciando una respuesta colectiva mediante el establecimiento de una reserva de capacidades (reserva rescEU) que complementa las capacidades existentes de los estados miembros cuando las disponibles a nivel nacional no sean suficientes y permitiendo así una respuesta más eficaz, mejorando la prevención, así como la preparación ante las catástrofes.

Como principales objetivos, el Mecanismo de la Unión, pretende el fortalecimiento de la reserva “rescEU” que implica que la UE no dependa de lo que los Estados miembros ofrezcan voluntariamente, sino que la Comisión Europea puede comprar o alquilar directamente capacidades (como aviones de extinción de incendios, hospitales de campaña, reservas médicas, etc.) para la reserva rescEU en casos de urgente necesidad. Además, tiene como objetivo dotar de una mayor autonomía y rapidez en las cuestio-

nes de transporte y logística, perimiendo a la Comisión Europea abordar carencias en este sentido. De esta forma, si un país ofrece ayuda pero no tiene como enviarla, la UE puede organizar y financiar el transporte de forma más rápida y ágil. Se refuerza para ello, el papel del Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias con mecanismos de monitorización de riesgos 24 horas. Como objetivo fundamental también cuenta con la resiliencia apelando a la propia organización de los estados para que tengan unos estándares mínimos de preparación ante una posible catástrofe natural o humana. Para el cumplimiento de todos estos objetivos, se ha dotado con un mayor presupuesto para el periodo 2021-2027, asignándoles 1.263 millones de euros, a los que se sumaron más de 2.000 millones adicionales procedentes del fondo de recuperación NextGeneration Eu para paliar los efectos de la crisis del COVID-19.

La Unión Europea provee a los Estados miembros de diversos Fondos Estructurales y de Inversión (EIE), tales como el FEDER y el FEADER, destinados a la gestión de contingencias climáticas y de infraestructura. En este contexto, destaca el fondo RECOVER, ratificado mediante el Reglamento (UE) 2021/2115. Dicho mecanismo faculta a las administraciones nacionales para la reasignación de hasta un 10% de los recursos provenientes del FEDER y el FSE+ hacia iniciativas de reconstrucción con resiliencia post-catástrofe, beneficiándose de elevados niveles de cofinanciación comunitaria.

Paralelamente, el ordenamiento jurídico europeo se ha reforzado con la Ley Europea del Clima y el Pacto Verde Europeo (Green Deal). Estos instrumentos configuran el marco estratégico a largo plazo para alcanzar la neutralidad climática, orientándose a mitigar las causas subyacentes de los fenómenos naturales extremos, si bien su objeto principal no es la regulación directa de las compensaciones por daños. El Pacto Verde Europeo es la estrategia de la UE para ser climáticamente neutra con un objetivo a 2050, transformando su economía de forma sostenible, mientras que la Ley Europea del Clima es el instrumento legal que convierte este objetivo en una obligación vinculante, estableciendo objetivos ambiciosos como la reducción de las emisiones, al menos en un 55%, para 2030 y la neutralidad climática para 2050.

En España se ha procedido a la transposición de esta normativa mediante un sólido cuerpo legislativo; Real Decreto 307/2005: Regula el sistema de subvenciones para la atención de necesidades derivadas de situaciones de emer-

gencia o naturaleza catastrófica y de manera más específica, el Real Decreto-ley 12/2025 que articula la concesión de ayudas directas a los damnificados y define las líneas de acción para la reconstrucción, integrando para ello el uso de los fondos europeos anteriormente mencionados.

Además, el compromiso internacional asumido por los Estados en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas de 2015 a través del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 a 2030³⁰ establece una hoja de ruta global para alcanzar una disminución sustancial de las pérdidas y fortalecer la resiliencia ante catástrofes. Entre sus objetivos figura reducir la mortalidad mundial causada por los desastres, así como el número de personas afectadas, reducir las pérdidas económicas en relación con el PIB y los daños en las infraestructuras e interrupción de los servicios públicos. Además, pretende incrementar el número de países que cuenten con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local, fomentar la cooperación internacional y la disponibilidad y acceso a los sistemas de alerta temprana.

3.5 Obligaciones y deber de actuación de la Administración

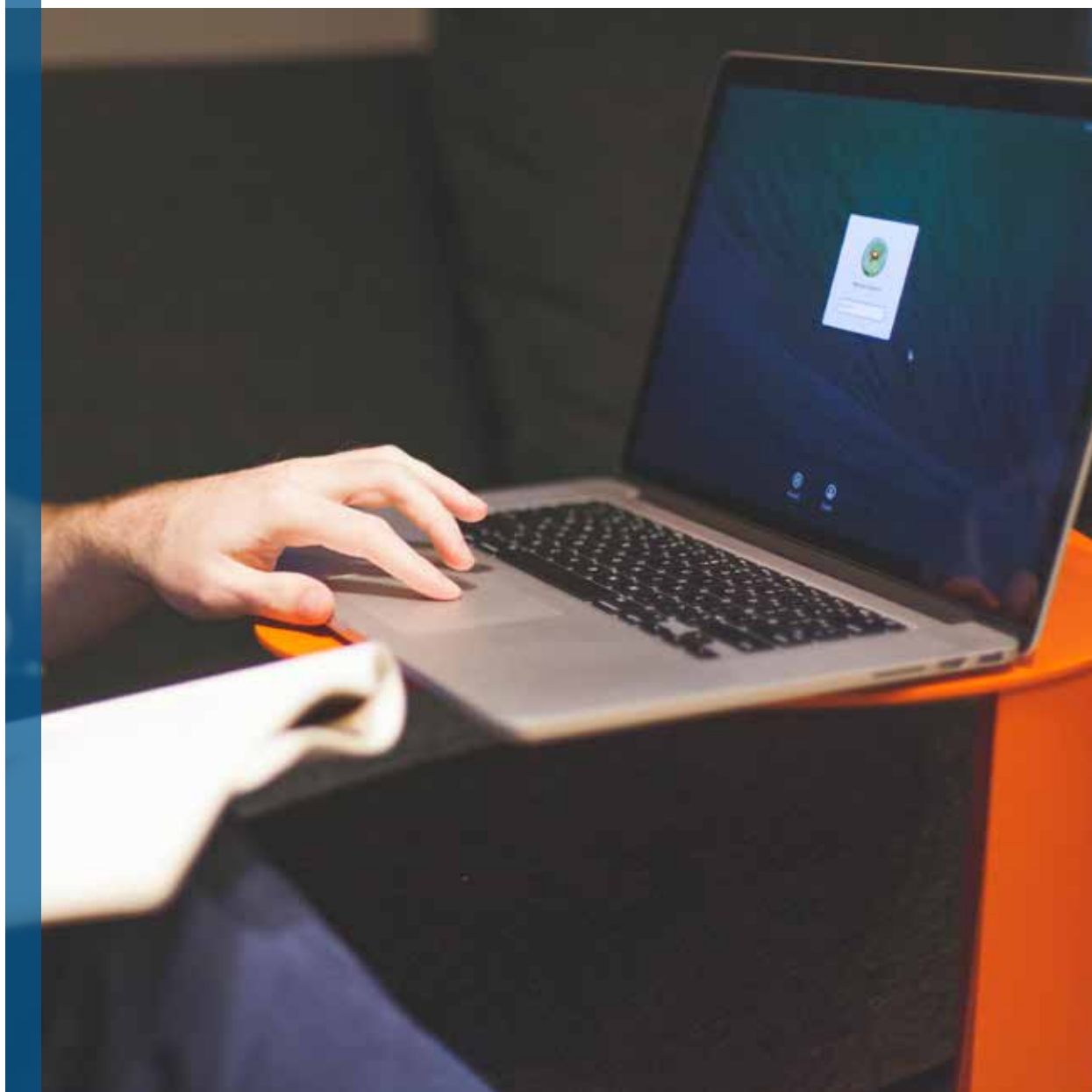
3.5.1 Obligación de prevención

El marco normativo actual establece que, para que la Administración asuma la responsabilidad patrimonial debe existir además de los presupuestos esenciales para la existencia de responsabilidad, un vínculo directo de causa y efecto entre su intervención o no y el daño efectivo. Partiendo de esta premisa, nos centraremos en los supuestos en los que la Administración, por incumplimiento de su deber de prevención, propicia la producción del daño, erigiéndose éste como principal criterio de imputación y como factor determinante de la causalidad del daño.

La prevención y la precaución resultan clave, en cuanto a la imposición a los poderes públicos del deber de diligencia en su posición de garantes de la seguridad de los ciudadanos. De este modo, cuando se producen daños vinculados a los riesgos naturales previsibles, es decir, que eran conocidos y por consiguiente, evita-

30 Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015-2030.

Disponible en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanish-sendaiframeworkfordisasterri.pdf



bles, surge la vía para atribuir responsabilidad por parte de la Administración.

Si la conducta activa de la Administración es la causa directa del riesgo o lo ha agravado de manera significativa, puede redundar en responsabilidad por parte de la Administración, pero también va a generar dicha responsabilidad la conducta omisiva, cobrando ésta especial relevancia, pues va en consonancia con el incumplimiento de los estándares de diligencia exigibles y el deber de actuación. Además, es preciso mencionar que para el cumplimiento, dentro de las obligaciones de la Administración están las facultades de control y policía en rela-

ción con el buen mantenimiento de las infraestructuras de contención o la seguridad urbanística. Como ejemplifica Jesús Conde Antequera, la autorización de actividades vulnerables en zonas de riesgo supone el aumento del riesgo y la peligrosidad³¹.

La imputación de daños a los servicios públicos requiere necesariamente la concurrencia de una obligación jurídica de actuar previa y es-

³¹ CONDE ANTEQUERA, J. «La responsabilidad de la Administración por daños derivados de fenómenos naturales: especial referencia al riesgo de inundación», págs. 67-100.

pecífica. La responsabilidad queda supeditada a la preexistencia de deberes de intervención orientados a la mitigación o supresión de los riesgos naturales. Sobre esta base, la doctrina jurisprudencial ha consolidado la posibilidad de exigir indemnización cuando los daños derivados de fenómenos naturales resultaban evitables mediante una actividad administrativa diligente. Esta diligencia se manifiesta en la correcta delimitación de las áreas de peligro o en la exclusión de usos y actividades vulnerables en dichas zonas. Tal deber de actuación debe interpretarse de manera extensiva, encontrando su justificación última en el mandato constitucional de garantizar la seguridad pública y la integridad de los ciudadanos.

En este sentido, es preciso mencionar la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobada por Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, pues prevé en su artículo 20, la obligación de observar el principio de prevención en materia de ordenación territorial, teniendo en cuenta los riesgos naturales y los derivados del cambio climático.

3.5.2 Deber de actuación

Nos referiremos al deber de actuación como la obligación jurídica que tiene la Administración de actuar de una forma concreta. Para que la omisión de este deber derive en responsabilidad patrimonial para la Administración, debe existir previamente un mandato jurídico que le imponga una obligación de actuar de una determinada manera ante diversas circunstancias. Así, en el ámbito que nos ocupa, será la Administración responsable cuando incumpla total o parcialmente, los estándares exigibles de una actuación diligente, atendiendo además a los medios de los que dispone la Administración para poder cumplir con este deber³².

La Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su sentencia de 28 de diciembre de 2011, en un supuesto de reclamación por ruidos excesivos, señaló la obligación de la Administración de intervenir cuando se ven afectados derechos fundamentales o intereses legítimos protegidos por la ley, entendidos en este caso como el derecho a la intimidad personal y familiar y la inviolabili-

dad del domicilio. Determina la Sentencia, que la Administración incurre en responsabilidad patrimonial cuando, teniendo conocimiento de una situación de riesgo o ilegalidad, no actúa de forma diligente. No siendo suficiente, la apertura de expedientes sancionadores si luego no se ejecutan o se logra el cese de la molestia³³.

3.6 Títulos de imputación de responsabilidad a la Administración

A colación de los conceptos anteriores y dentro de lo que cabría esperar como funcionamiento normal de los servicios públicos, podríamos, siguiendo la diferenciación efectuada por Jesús Conde Antequera, distinguir entre la responsabilidad que surge de la falta de previsión del riesgo natural y su inclusión en el planeamiento urbanístico y la que se deriva por la falta de adopción de las medidas que mitiguen los riesgos naturales³⁴.

La primera modalidad se deriva de la deficiencia en la detección y previsión de los peligros naturales y su inclusión en los planes de ordenación urbanísticos. Es de obligado cumplimiento, pues así lo recoge el principio de desarrollo territorial y sostenible desarrollado en el artículo 3 del RDL 7/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, observar por parte de los poderes públicos, una *“prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas”*. Ello va encaminado a la articulación de medidas que minimicen los riesgos o los supriman en el contexto de las posibles amenazas naturales que puedan afectar a un territorio concreto.

En este contexto, resulta esencial la cartografía referida a los riesgos naturales, ya que permitirá organizar los usos del suelo que manera que se prohíba situar viviendas o actividades en áreas de riesgo. Esta documentación técnica, obligatoriamente se debe incluir en el planeamiento y la ausencia de ésta, constituye un factor de imputación de responsabilidad ante posibles daños que puedan surgir.

Así, desde la perspectiva de zonas de riesgo, obligatoriamente se deberá calificar como suelo rural, aquella zona que previamente se

32 AGUADO I CUDOLÀ, V. Y NETTEL BARRERA, A.C., «La Responsabilidad patrimonial por inactividad de la Administración», en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.) y CASARES MARCOS, A. (coord.): *Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, 2.a ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, págs. 308-309.

33 STS de 28 de diciembre de 2011, rec. núm. 9064/2011, ECLI:ES:TS: 2011:9064.

34 CONDE ANTEQUERA, J. «La responsabilidad de la Administración por daños derivados de fenómenos naturales: especial referencia al riesgo de inundación», págs. 80-90.

haya señalado cartográficamente como crítica o de riesgo, preservándola así, de cualquier transformación urbanística.

El límite a este deber de prevención en el planeamiento, podemos fijarlo en el conocimiento técnico y científico, por tanto, si el riesgo no era previsible en el momento de la elaboración del plan y tras haber consultado los mapas de riesgos existentes y actualizados en el momento, podrá quedar exenta, la Administración de responsabilidad.

La Sala Tercera del Tribunal Supremo en este sentido, en su sentencia de 11 de octubre de 2010, en el caso del camping “Las Nieves” en Biescas, declaró la responsabilidad patrimonial conjunta y solidaria de la Confederación Hidrográfica del Ebro y de la Diputación General de Aragón, por la falta de previsión en el planeamiento ya que el camping estaba situado en una zona de peligro, en concreto, en un abanico aluvial. La Administración debió preverlo al autorizar la actividad de camping. La condena fue solidaria, pues como hemos visto en cuanto al reparto de competencias, la Diputación General

de Aragón, tiene las propias en materia de ordenación y la Administración Pública (Cuenca Hidrográfica del Ebro), al ser un organismo dependiente del entonces Ministerio de Medio Ambiente, por su actuación negligente en cuanto al a evaluación y gestión del riesgo hidráulico³⁵.

La segunda vía se relaciona con el incumplimiento por parte de la Administración en cuanto a sus obligaciones de limitación o reducción del riesgo, dentro de su actividad de limitación u ordenación, referida ésta a la potestad que tiene el Estado de intervenir para supervisar y controlar cualquier actividad que pueda afectar a la seguridad colectiva o al interés general. La falta de diligencia en las labores de cuidado y conservación del medio, si se demuestra la conducta omisiva de la Administración, también dan lugar a responsabilidad.

Otro supuesto sería la pasividad ante la edificación ilegal en zonas de riego también supo-

35 STS de 11 de octubre de 2010, rec. núm. 815/2006, ECLI:ES:TS:2010:5160.



ne una quiebra de la diligencia exigible en cuanto a las labores de control.

Podemos señalar por último en cuanto a esta segunda vía de imputación a la Administración, la responsabilidad que se deriva de la falta de control sobre las licencias y autorizaciones que se conceden, cuando éstas se otorgan con omisión de las advertencias técnicas o sin tener en cuenta la vulnerabilidad de la construcción o instalación.

3.7 Procedimientos de responsabilidad patrimonial

El procedimiento de reclamación de responsabilidad a la Administración viene regulado en la LPACAP, en su art. 65 y ss.

Durante el desarrollo del expediente administrativo de reclamación, la LPACAP, impone, la obligatoriedad de recabar informes técnicos además de los preceptivos del servicio que se presume responsable del daño (art. 81), siendo fundamental estos, en materia de daños producidos por fenómenos naturales. Su objetivo es ratificar si los hechos ocurrieron realmente, evaluar la autoría del servicio público y confirmar la relación de causalidad con el perjuicio causado.

La resolución que ponga fin al caso no puede ser arbitraria; debe estar plenamente justificada. En ella, la Administración tiene que analizar de forma pormenorizada si concurren los elementos legales de la responsabilidad, determinar el valor económico de la pérdida y decidir si procede o no el pago de la indemnización.

Respecto a los tiempos, el margen legal para dictar y notificar la decisión es de seis meses. Si del asunto y del ámbito territorial donde se haya producido el evento lesivo, siguiendo para ello los criterios de atribución de competencias establecidos en el artículo 92.

Este marco legal garantiza que el proceso de reclamación sea transparente y que el ciudadano tenga una vía de salida clara (la judicial) en caso de que la Administración no responda a tiempo a su solicitud de resarcimiento.

En el contexto de los daños producidos por fenómenos naturales, a la hora de reclamar, cabe la posibilidad de constatar la existencia de pólizas que cubran el riesgo y plantearnos la posibilidad de ejercitar acción directa. Por ejemplo, en un caso de responsabi-

lidad patrimonial de un ayuntamiento por la caída de un árbol en la vía pública cuando existe una falta de mantenimiento o negligencia en la conservación del arbolado. El afectado tiene derecho a indemnización por daños personales o materiales (vehículos, viviendas) siempre que la caída no sea producto de una fuerza mayor o fenómeno atmosférico extraordinario y podrá, o bien, efectuar la oportuna reclamación patrimonial al Ayuntamiento, por los cauces del procedimiento descritos anteriormente o, podrá ejercitar la acción directa frente a la aseguradora del ente público.

En este sentido, se suscitan los problemas de la acción directa, cómo va a indemnizar una aseguradora si no se ha declarado la responsabilidad de su asegurado por el hecho reclamado. La aseguradora suele defenderse alegando que su obligación de pago está condicionada a que exista una responsabilidad oficial previa del Ayuntamiento. Sin embargo, la ley permite superar este obstáculo mediante la autonomía de la acción directa, lo que significa que un juez puede valorar la negligencia en el mantenimiento del árbol específicamente para obligar a la aseguradora a pagar, incluso si el Ayuntamiento no ha admitido su culpa.

El riesgo principal aparece cuando el Ayuntamiento dicta una resolución firme negando la responsabilidad y el afectado no la recurre, ya que en ese caso la aseguradora utilizará esa decisión administrativa para bloquear cualquier reclamación posterior. Por tanto, para que la aseguradora indemnice pese a la negativa inicial del municipio, es imprescindible contar con pruebas periciales que demuestren que el daño no fue accidental, sino fruto de una falta de conservación.

IV. EL RIESGO VOLCÁNICO

4.1 Especial mención al riesgo volcánico. La situación de las Islas Canarias

De acuerdo con el artículo 2 del RD 300/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Seguro de riesgos extraordinarios, se entiende por erupción volcánica como todo aquel material expulsado por un volcán. Ante un riesgo volcánico, como es el caso de todo el territorio de Canarias, resulta imperativo el análisis de cuatro cuestiones: dos de tipo preventivo, la prevención y la predicción y dos, de manera reparatoria una vez se haya

materializado el peligro natural: gestión de la crisis y recuperación³⁶.

En cuanto a la prevención, resulta fundamental la ordenación del territorio. En este sentido, teniendo en cuenta la competencia autonómica en materia de planeamiento urbanístico, acudiremos a la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, que desarrolla la obligación legal estatal impuesta de catalogar como suelo rústico toda zona de riesgo y se prohíba por consiguiente, la construcción o cualquier tipo de actividad. Esta obligación se materializa en el art. 33 estableciendo la catalogación de suelo rústico de los terrenos necesitados de protección por riesgos ciertos naturales o tecnológicos. Además, en el art. 37, se impone a los propietarios de suelo rústico el deber de diligencia en cuanto a la conservación y buen estado del suelo y lo que sea parte de él. Aunque esta ley no menciona el riesgo volcánico expresamente, más que en su disposición adicional vigesimosexta *“Declaración de ruina de edificaciones afectadas por una erupción volcánica”*, sí atiende al riesgo geológico, categoría que incluiría el fenómeno que analizamos, desde una vertiente preventiva, de ordenación y control.

La planificación territorial se erige como una herramienta útil para aumentar la resiliencia territorial, pues el planeamiento debe adelantarse a los cambios que se producen en nuestro entorno. Para ello, resulta de vital importancia, la cartografía de riesgos, pues estos mapas van a facilitar la implementación de medidas preventivas en la ordenación del territorio en función de los distintos niveles de riesgo, teniendo en cuenta la exposición y la vulnerabilidad³⁷.

Los mapas de peligrosidad volcánica, a disposición de la población en general a través del Gobierno de Canarias en RIESGOMAP³⁸, se utili-

zan en el planeamiento del territorio y se realizan a través de la simulación de los peligros volcánicos (previsión del flujo de coladas de lava, piroclastos de caída y dispersión de la ceniza volcánica), además tienen en cuenta factores como la topografía, el viento o las características geológicas. Con la información que se recabe, se elaborarán tres tipos de mapas: mapa de peligrosidad (tendrá en cuenta todos los peligros), mapa de peligro volcánico (sólo atenderá al peligro volcánico) y mapa de susceptibilidad (tiene en cuenta la probabilidad de albergar un nuevo centro eruptivo en un área de peligro ya considerada).

En el archipiélago canario, el proceso de planificación territorial se encuentra íntimamente ligado con el principio de preservación del suelo rústico en el sentido de su defensa como bien jurídico de especial protección, aunque no siempre ha sido así. Los procesos de antropización y ocupación durante la segunda mitad del siglo XX se efectuaron al margen de toda planificación territorial. Esta ordenación territorial deficiente, permitió los asentamientos de población en zonas impensables en la actualidad, aumentado la exposición al riesgo volcánico y, por ende, la vulnerabilidad de ciertas zonas del archipiélago. Según Miguel Ángel Morcuende Hurtado, los planes generales de ordenación de las islas adolecen de la variable de riesgo sismo volcánico, considerándolo como una vulneración del principio de seguridad y prevención en un ámbito geográfico que lo demanda. Además, destaca la necesidad de la divulgación a nivel didáctico, así conforme a sus propios términos: *“Los alumnos actúan como correa de transmisión familiar, facilitándoles la acción sobre el riesgo y las medidas para reducir el mismo, tratando de mitigar su vulnerabilidad y su exposición, comprendiendo el valor que tiene su «aprehensibilidad»”*³⁹.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe plantearse qué pasa con las viviendas ya construidas en suelo posteriormente cartografiado y catalogado como suelo de peligrosidad volcánica. Esta es una cuestión compleja, pues las viviendas legalmente construidas en su día, tras la aprobación del plan de ordenación que cambia la clasificación del suelo, quedan en situación

36 FERNÁNDEZ GARRIDO, M.I. Los riesgos naturales en España y en la Unión Europea: incidencia y estrategias de actuación. Dr. D. Juan Carlos García Codron, Universidad de Cantabria (Dir.) y Dr. D. Jean- Sylvain Magagnosc, Universidad de Poitiers (Dir.), Santander, 2006.

37 CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R.: Estructura territorial resiliente. Análisis y formalización a través del planeamiento urbanístico. GONZÁLEZ GARCÍA, I. (dir.), Universidad Politécnica de Madrid, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Madrid, 2021. Disponible en: https://oa.upm.es/69364/1/RAFAEL_CORDOBA_HERNANDEZ.pdf

38 RIESGOMAP. Memorias, cartografía y mapas del proyecto «Prevención de Riesgos Naturales y Tecnológicos en la Planificación Territorial y Urbanísticas - RIESGOMAP (MAC/3/C171)» perteneciente al Programa de Cooperación Transnacional Madeira - Azores - Canarias (MAC 2007 -

2013), cofinanciado por el FEDER. Disponible en: <https://opendata.sitcan.es/dataset/riesgomap>

39 MORCUENDE HURTADO, M.A., «La Gestión del Volcán Tajogaite/Cabeza de Vaca (Cumbre Vieja, La Palma, 2021)», *cosmológica*, n.º 3 (Santa Cruz de La Palma, 2023), págs. 99-107. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9103699>

de fuera de ordenación y por tanto, en un limbo urbanístico. Las soluciones que se están planteando en el territorio canario son varias, pudiendo destacar la solución dada por la Ley 2/2024, de 29 de mayo, de medidas en materia territorial y urbanística para la recuperación económica y social de la isla de la Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja, en su artículo 4, previendo la posibilidad de permuta de sus terrenos o la imposibilidad de ampliación (que no reconstrucción) de las casas construidas en este tipo de suelo y afectadas por la erupción.

Además, en este sentido, la Ley 4/2024, de 26 de julio por la que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja, prevé la creación de viviendas protegidas en zonas seguras situadas en municipios colindantes. Aunque esta ley prevé la posibilidad de los palmeros de quedarse en las zonas afectadas por la erupción, supedita esta posibilidad a la viabilidad técnica.

Dentro de las medidas preventivas, la predicción se erige clave. La Administración, cuenta con instituciones de investigación científica, tanto a nivel nacional como el Instituto Geográfico Nacional (IGN), el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y el Instituto Geológico y Minero de España (IGME), este último integrado en el CSIC, como instituciones especializadas en Canarias, como el Instituto Vulcanológico de Canarias (INVOLCAN). Estos medios resultarán fundamentales en el estudio del riesgo volcánico pues permitirán predecir de forma aproximada del momento en el que va a producirse una erupción y el lugar donde discurrirá la lava. Mientras que otros peligros naturales no son previsibles, como es el caso de un terremoto, en el ámbito vulcanológico no ocurre así, pues, aunque no puede determinarse el momento exacto en el que va a producirse una erupción, previo a ésta, se producen una serie de eventos como los seísmos y el aumento de la cámara magmática que, mediante los sistemas de monitorización, nos permiten saber si la erupción es más o menos inminente.

En concreto, la institución del CSIC como órgano superior de investigaciones científicas, va a ser determinante en lo relativo a las medidas de predicción y prevención. A lo largo de los últimos años ha ido liderando múltiples proyectos de investigación centrados en el estudio del vulcanismo y sus riesgos derivados. Estas

iniciativas han propiciado avances fundamentales en el conocimiento científico y se ha logrado una comprensión integral de las amenazas y peligros volcánicos. En última instancia, los resultados obtenidos de la investigación resultan determinantes para implementar las medidas de mitigación y estrategias de adaptación, lo que pone de relieve el papel vertebrador de la ciencia a la hora de abordar los retos sociales y de seguridad que conlleva la actividad volcánica. La labor del CSIC en cuanto a los riesgos volcánicos se estructura en las siguientes fases:

- Planificación preventiva a largo plazo. Se desarrolla durante los periodos de estabilidad del sistema volcánico, cuando los parámetros se mantienen dentro de los niveles de normalidad histórica y no se detectan alteraciones en su comportamiento de base.
- Fase de agitación o intranquilidad (*unrest*): Comprende el conjunto de actuaciones ante cambios físicos y químicos que indican una variación en el estado de reposo.
- Gestión de la crisis volcánica inminente: Se activa cuando la fase de agitación se agrava, incrementando el riesgo de una erupción. En este escenario, se intensifica el seguimiento científico, se actualizan permanentemente los pronósticos y se inician los protocolos de los planes de emergencia y los cambios en los niveles de alerta.
- Ejecución de la respuesta y atención a la erupción: Consiste en la puesta en marcha efectiva de las medidas de protección civil para salvaguardar la integridad de las personas y los bienes. Incluye la evacuación de las zonas afectadas, la prestación de ayuda humanitaria, la coordinación entre instituciones y el flujo constante de información técnica hacia las autoridades y la ciudadanía.
- Recuperación tras la erupción y fortalecimiento de la resiliencia: Una vez finalizada la actividad, se procede a la valoración de daños, la ordenación del territorio afectado y la reconstrucción de infraestructuras. Asimismo, se trabaja en la rehabilitación de las zonas damnificadas y en la actualización de las medidas de seguridad para minimizar riesgos ante futuros episodios⁴⁰.

40 BOLÓS, X., BARDE-CABUSSION, S., GEYER, A., SÁNCHEZ, N., GALINDO, I., FRAILE-NUEZ, E.

VÁZQUEZ, J.T. (coords.). «El riesgo volcánico» en *Ciencia*

Es preciso mencionar también, el Plan Nacional de Vigilancia Sísmica, Volcánica y de Otros Fenómenos Geofísicos, impulsado por el IGN y aprobado en 2025, ya que tiene como objetivo principal optimizar los recursos de las administraciones públicas y mejorar los sistemas de alerta temprana, detección y monitorización de geopeligros en todo el territorio nacional⁴¹

En lo relativo a gestión de la crisis volcánica aludiremos a la erupción del volcán Tajogaite en La Palma, como precedente histórico de actuación. La gestión se llevó a cabo poniendo en marcha el PEVOLCA (Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por riesgo volcánico en la Comunidad Autónoma de Canarias), surgido como plan especial de su matriz PLATECA (Plan Territorial de Emergencias de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Canarias). Este plan se crea en el año 2018 como instrumento de actuación ante una emergencia volcánica y con el objetivo de garantizar una respuesta coordinada, ágil y eficaz de todas las administraciones públicas ante una crisis volcánica. Contiene el mapa de riesgo volcánico y dentro de éste la catalogación de los elementos vulnerables, los mapas de peligro, los programas de formación del personal interviniente, la divulgación ciudadana y los simulacros entre otras cuestiones. Sobre la vulnerabilidad, elemento clave en una emergencia, determina que, *“La catalogación de los elementos vulnerables será fundamental para la evaluación de las consecuencias previsibles que produzca una erupción volcánica y formará parte de la evaluación de riesgo detallada, pues variará en función de la vulnerabilidad del medio en el que se materialice el riesgo”*⁴².

Además del PEVOLCA, se desplegaron otros planes de ámbito local, como el PEINPAL (Plan de Emergencia Insular de La Palma), organizado y diseñado por el

Cabildo de La Palma y el PEMU (Plan de Emergencia Municipal, activado por los ayuntamientos de los municipios afectados de El Paso, Los Llanos de Aridane, Tazacorte, Fuencaliente

para las Políticas Públicas. Gabinete de Presidencia CSIC, Madrid, 2024. Disponible en: <https://cpage.mpr.gob.es/producto/el-riesgo-volcanico-2/>

41 Plan Nacional de Vigilancia Sísmica, Volcánica y de Otros Fenómenos Geofísicos, aprobado por Consejo de Ministros el 4 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.ign.es/resources/docs/IGNCnig/PlanNacional-sismica.pdf>

42 Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por riesgo volcánico en la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto 112/2018 de 30 de julio, BOC, 9 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2018/154/002.html>

y Villa de Mazo, estos dos últimos de manera preventiva al estar en el área de riesgo.

Por último, en lo relativo a las medidas de recuperación, éstas se articularon a través de la aprobación del RDL 20/2021 de 5 de octubre por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la reconstrucción económica y social de la isla de La Palma, estableciendo entre otras, la concesión de ayudas para la reposición de la vivienda destruida o reparación de la vivienda dañada, beneficios fiscales o subvenciones a la infraestructura productiva de la isla.

Además de la aprobación de este Real Decreto, también se aprobó el RDL 28/2021 de 17 de diciembre, para complementar que las medidas de carácter fiscal, en materia de seguridad social y agrarias.

El CSIC, también contribuyó en esta fase de recuperación, al ofrecer un respaldo técnico a los organismos responsables mediante estudios que facilitan las tareas de rehabilitación del entorno. Asimismo, supervisa de cerca otros factores críticos para la seguridad y el medio ambiente, tales como la naturaleza y concentración de las emisiones gaseosas, la calidad de los acuíferos, la firmeza de los suelos y las repercusiones detectadas en el medio marino.

En la reparación del daño también intervino el CCS. No existiendo desde la aprobación del Reglamento del Consorcio, precedentes volcánicos, la erupción de la Palma supuso una estimación en pérdidas por parte de éste, de 179.016.000 euros en 2021. En el año 2023, el CCS había abonado 232.400.000 euros⁴³.

El problema para el cobro de la indemnización prevista por CCS surgió en cuanto a los requisitos para su acceso, pues la indemnización quedaba supeditada a la contratación previa de una póliza de seguro sobre el bien en la que además, se incluyese el recargo del CCS por riesgos extraordinarios. La póliza también tenía que estar en vigor en el momento de la erupción y posterior destrucción. Requisitos lógicos dentro del ámbito del derecho de seguro, pero desconocidos para muchos palmeros que no pudieron acceder a la ayuda.

43 SORIANO CLAVERO, B. «Revisión de las valoraciones del riesgo de erupción volcánica y aplicación al evento de la Palma», *Revista digital Consorsegueros*. 2021, núm. 15. Disponible en: <https://consorseguerosdigital.com/almacen/pdf/revision-de-las-valoraciones-del-riesgo-de-erupcion-volcanica-y-aplicacion-al-evento-de-la-palma.pdf>

Otro de los problemas que se suscitaron, fue la discrepancia de los propietarios de las viviendas afectadas con la valoración efectuada por los peritos del CCS.

En este aspecto el RD 20/2021, para el acceso a la ayuda que el CCS no cubriese y con un límite de 60.480€ por inmueble, preveía como requisitos a acreditación de la titularidad de la propiedad, que ésta fuese vivienda habitual con la consiguiente carga de la prueba para el propietario y la acreditación del daño, mediante un certificado expedido por la entidad pública relativa a la magnitud de los daños sufridos (totales o parciales).

En conclusión, al tratarse lo acontecido en la Palma como un supuesto de fuerza mayor con la consiguiente declaración de zona gravemente afectada por una emergencia de protección civil, ha imperado el principio de solidaridad frente a la posible responsabilidad patrimonial de la Administración por incumplimiento de sus deberes de prevención.

4.2. Análisis de la Ley 5/2025 de 30 de septiembre, de volcanes de Canarias

La «Ley de Volcanes» de 30 de septiembre de 2025, surgió para dar respuesta a los problemas suscitados tras la erupción del volcán Tajogaite, representando un hito legislativo en nuestro país por ser la primera norma integral dedicada a la gestión de la reconstrucción y la resiliencia en zonas volcánicas. Ya en su exposición de motivos, contextualiza la vulnerabilidad de Canarias y la necesidad de un marco jurídico estable que supere los decretos – leyes temporales.

Entre sus novedades principales destaca:

- Posibilidad de que los afectados puedan volver a instalarse en el mismo lugar donde se encontraban sus propiedades, siempre que sea posible y garantizando la seguridad. En el caso de no ser posible, prevé la cesión de suelo en el mismo municipio o en los municipios próximos (art. 1).
- Extensión de la consideración de afectado las personas herederos y causahabientes de las personas afectas, subrogándose en su posición en caso de fallecimiento del afectado (art. 3.2).
- Fomentar la educación, a través de la formación de la población sobre cómo actuar ante un riesgo volcánico (art. 18).

- Reforzar la vigilancia mediante la monitorización sísmica y volcánica en todo el territorio canario (art.30).

También se incluye una regulación estricta sobre la prevención, obligando a actualizar permanentemente los mapas de riesgo y a informar a cualquier comprador de inmuebles sobre la peligrosidad volcánica de la zona y en su disposición adicional primera establece la posibilidad de la crear un “Consorcio de para la recuperación de la situación de normalidad” que implicaría la agilización en materia económica, reduciendo los obstáculos burocráticos.

De particular interés es el artículo 28, que impone a la Comunidad Autónoma de Canarias la obligación de requerir a las compañías aseguradoras que operen en Canarias, o en su caso al CCS, que faciliten a la población la información necesaria para el aseguramiento de las viviendas situadas en zonas de riesgo volcánico, incluyendo las de alto riesgo. Esta previsión trata de corregir uno de los principales problemas detectados tras el Tajogaite: el desconocimiento generalizado de los requisitos de acceso al CCS y la consiguiente desprotección de una parte significativa de los afectados.

En definitiva, con esta ley, Canarias se dota de una herramienta pionera que equilibra la protección del nuevo patrimonio geológico con el derecho constitucional a una vivienda y a la recuperación de los medios de vida de sus habitantes.

4.3 Análisis de los pronunciamientos judiciales relativos a la erupción del volcán Tajogaite de 2021.

Los recientes pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Canarias han venido a dar respuesta a los problemas jurídicos generados a raíz de la erupción en La Palma, y que van creando precedentes sobre la manera en que nuestros Tribunales, los resuelven. Aunque no podemos hablar de jurisprudencia mayor, pues no hay sentencias aún sobre esta materia en el Tribunal Supremo, sí podemos comentar la creada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

Así, podemos analizar los problemas surgidos y las decisiones tomadas al respecto:

- Viviendas con carga hipotecaria. En estos supuestos, el TSJ de Canarias ha resuelto que la cantidad abonada en concepto de ayuda por el CCS irá destinada a la entidad

bancaria si pesa sobre la vivienda afectada una carga hipotecaria y hasta cubrir la cantidad adeudada. La STSJ de Canarias de 3 de abril de 2025, ejemplifica esta cuestión; una afectada que perdió su vivienda valorada en 199.438,76€, recibió por parte del CCS la cantidad de 190.019,07€, importe que fue entregado directamente a la entidad bancaria para cubrir el crédito hipotecario. Su vivienda estaba valorada en 199.438,76€, por lo que recibió como ayuda por parte del Estado, los 9.419,69€ que cubrían la diferencia hasta el límite del valor del daño producido. El Tribunal resolvió recordando que el art. 1877 del Código Civil y el art. 109 de la Ley Hipotecaria, establecen que la hipoteca recae también sobre las indemnizaciones que sustituyan al bien si este desaparece⁴⁴.

- Discrepancias sobre la valoración de las viviendas. En este contexto, el TSJ de Cana-

rias en su sentencia de 2 de mayo de 2025, determinó la improcedencia de la indemnización reclamada por un perjudicado por la erupción volcánica, al entender que había recibido 145.000€ por parte del CCS y según la valoración de su perito y no se acreditó por el reclamante que el valor de su vivienda fuera superior⁴⁵.

Sobre la valoración efectuada por el perito del CCS, es importante conocer la posibilidad de impugnación de la tasación efectuada por éste en vía administrativa y la aportación de contra pericial, ya que de no hacerse en el momento oportuno, luego no podrá hacerse en vía judicial, como reza la sentencia del TSJ de Canarias de fecha 24 de abril de 2025 con otro damnificado por la erupción del volcán⁴⁶.

44 STSJ ICAN de 3 de abril de 2025, rec. núm. 204/2024, ECLI:ES:TSJICAN:2025:1208.

45 STSJ ICAN de 5 de mayo de 2025, rec. núm. 161/2023, ECLI:ES:TSJICAN:2025:2949.

46 STJS ICAN de 24 de abril de 2025, rec. núm. 12/2025, ECLI:ES:TSJICAN:2025:1281.



- Falta de acreditación de la titularidad de la vivienda. Este es uno de los problemas que más se repiten, la existencia de muchas viviendas que carecían del justo título. Así, el TSJ en su sentencia de 19 de febrero de 2025 y 30 de enero de 2025, resolvió que el requisito de propiedad es condición *sine qua non* para acceder a la ayuda económica. No obstante, teniendo en cuenta la realidad de muchas de las viviendas afectadas, se permitió la acreditación “flexible” de la titularidad mediante la aportación de cualquier documento admisible en derecho como los recibos del IBI, certificados catastrales, etc. y teniendo estos efectos sólo en aras de percibir la ayuda y no como declaración de propiedad frente a terceros⁴⁷.

Tampoco probará la titularidad de la vivienda ni los derechos como usufructuario, la aportación de sentencia de divorcio donde se atribuya el uso al cónyuge reclamante de la ayuda. En la sentencia del TSJ de Canarias, de 17 de octubre de 2024, se desestimó el recurso interpuesto por una ciudadana de la Palma que reclamaba ayuda por destrucción total de su vivienda habitual, intentando acreditar la titularidad del inmueble con la sentencia de divorcio por la que se le atribuía el uso del domicilio familiar. Resolvió el Tribunal que esa atribución no se trataba de un usufructo sino de un derecho de carácter familiar y no derivado de un derecho real⁴⁸.

- Requisito de la vivienda habitual para la percepción de la ayuda. En la Sentencias del TSJ de Canarias de fecha 17 de diciembre de 2024, se desestimó el recurso interpuesto por un perjudicado, en reclamación de la ayuda por la pérdida de su vivienda, al no poder acreditar que era su vivienda habitual. Es importante, en este supuesto la acreditación de la condición de vivienda habitual, mediante la aportación de un certificado de empadronamiento⁴⁹.
- Situación de ERTE por fuerza mayor. Sentencia del TSJ de Canarias de 22 de julio de 2025. En este caso fue denegado el ERTE

por fuerza mayor a la empresa solicitante, dedicada al renting de vehículos, por no acreditarse que la disminución del trabajo se debió directamente a la erupción sino por la disminución de turistas, constituyendo este hecho una causa productiva y no de fuerza mayor. Además, no se probó que los centros de trabajo estuvieran en zonas evacuadas ni que existieran restricciones de movilidad para los empleados que impidieran desarrollar la actividad normal⁵⁰.

V. CONCLUSIONES

PRIMERA.- La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas por daños ocasionados por fenómenos naturales se configura, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, como una responsabilidad objetiva, cuyo eje central es la antijuricidad del daño sufrido por el particular. Ello, supone que el ente público puede ser responsable, aun cuando su actuación se haya ajustado formalmente a la legalidad, siempre que el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado, y, que el ciudadano no tenga el deber jurídico de soportarlo. Para que exista título de imputación, deberá existir además relación causal directa entre el daño sufrido por el particular a causa de un fenómeno natural y el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

SEGUNDA.- Las administraciones públicas quedarán exoneradas de responsabilidad en los supuestos de daños causados por fenómenos naturales cuando exista culpa exclusiva de la víctima o cuando concurren los presupuestos de la fuerza mayor, es decir, cuando se produzcan daños por un evento externo al círculo de actuación de los servicios públicos de naturaleza imprevisible o, que de haber sido previstos, resulten inevitables e irresistibles, siendo a cargo de la administración presuntamente responsable demostrar la concurrencia de la fuerza mayor cuando la alegue como causa de exoneración.

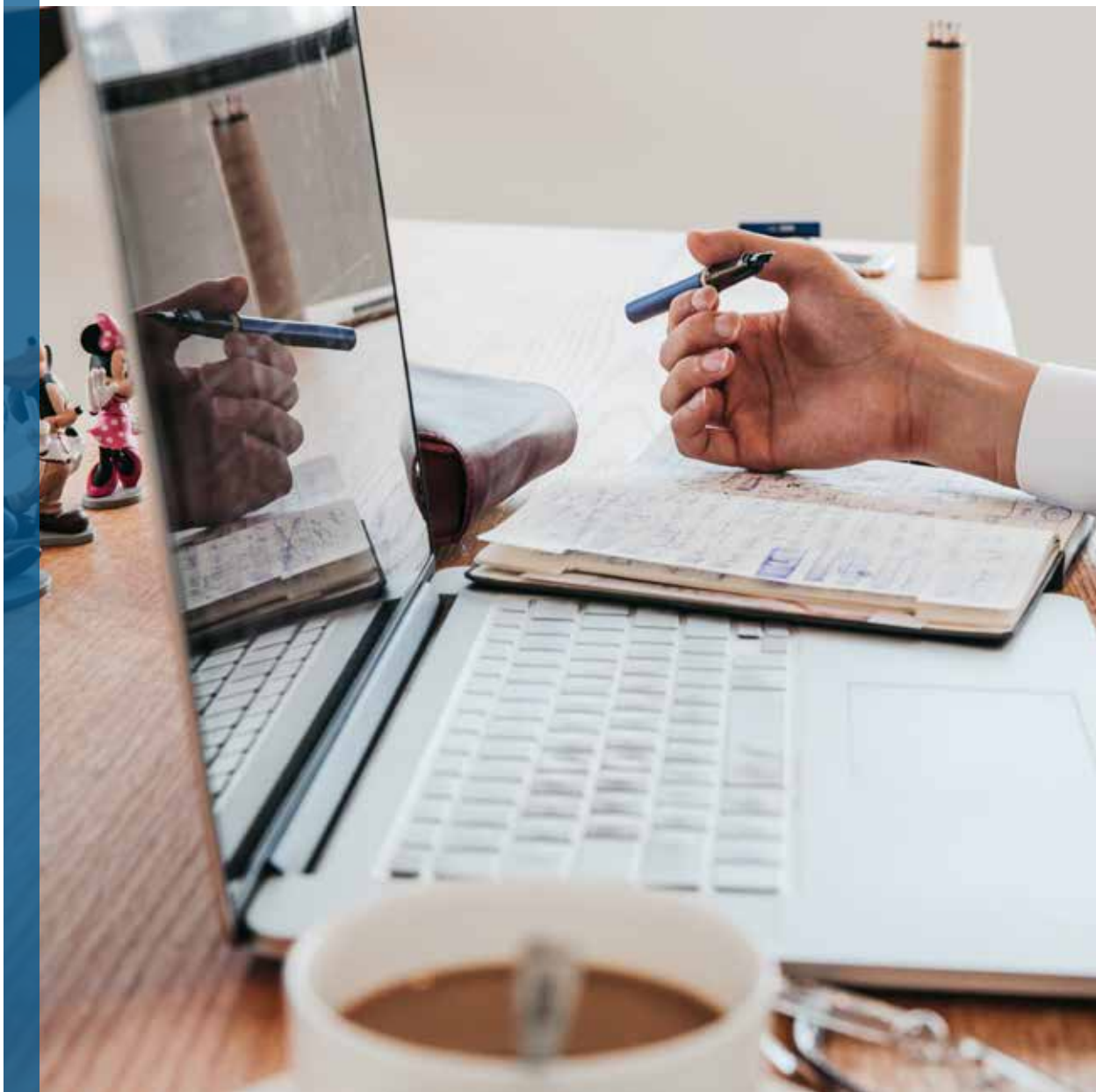
TERCERA.- Es imprescindible la diferenciación de desastre natural del concepto de riesgo natural. Mientras que los desastres naturales son extraordinarios y constituyen supuestos de fuerza mayor que excluyen la

47 STSJ ICAN de 19 de febrero de 2025, rec. núm. 327/2023, ECLI:ES:TSJICAN:2025:1382 y STSJ ICAN de 30 de enero de 2025, rec. núm. 282/2023, ECLI:ES:TSJICAN:2025:657.

48 STSJ ICAN de 17 de octubre de 2024, rec. núm. 355/2022, ECLI:ES:TSJICAN:2024:3385.

49 STSJ ICAN de 17 de diciembre de 2014, rec. núm. 340/2024, ECLI:ES:TSJICAN:2024:4810.

50 STSJ ICAN de 22 de julio de 2025, rec. núm. 1169/2023, ECLI:ES:TSJICAN:2025:3285.



obligación indemnizatoria, los riesgos naturales conocidos y científicamente previsibles, no pueden subsumirse en dicha categoría. El riesgo natural se configura como la probabilidad de que una persona o grupo de personas, se vean afectados por estar expuestos a un peligro natural, siendo vulnerable a él. Por tanto, al asumir esa posibilidad, ya descartamos la imprevisibilidad.

Por el contrario, cuando existe esa previsibilidad, las administraciones públicas tienen el deber de actuar. Si el daño ocurre debido a la falta de medidas preventivas, a una

mala planificación del territorio o a una gestión inadecuada del riesgo, la responsabilidad podrá imputarse a estas.

CUARTA.- Dado el acceso privilegiado de las administraciones públicas a la información científica y técnica, ocupa una posición de garante reforzada en materia de gestión de los riesgos naturales. Esta posición impone obligaciones concretas de prevención, planificación, control y actuación, especialmente en el ámbito de la protección civil y la ordenación del territorio. El incumplimiento de estos deberes puede transformar un daño inicialmente natural en un daño an-

tijurídico y por tanto, imputable a la Administración.

QUINTA.- El riesgo volcánico en Canarias constituye un ejemplo paradigmático de riesgo natural estructuralmente previsible, lo que exige una gestión basada en la prevención, mediante la ordenación del territorio y la inclusión de los mapas de peligrosidad volcánica en el planeamiento. Asimismo, resultará fundamental la predicción científica. La erupción en La Palma reveló la vulnerabilidad derivada de ocupaciones históricas sin planificación y motivó la creación de la Ley 5/2025 de Volcanes de Canarias, norma pionera que regula la reconstrucción, la resiliencia y el derecho a la recuperación de los afectados.

SEXTA.- Desde la perspectiva de la gestión de la emergencia, el papel de los planes de emergencia, como el PEVOLCA en Canarias, resultó determinante. La conclusión técnica es que estos planes no son meras guías de actuación, sino instrumentos que claves para la correcta gestión de una emergencia. Un fallo en la comunicación de las alertas o una demora injustificada en la evacuación ciudadana rompe el nexo causal con la naturaleza y lo traslada a la gestión del servicio. En el caso de fenómenos de evolución lenta o previsible, como las erupciones volcánicas, el estándar de exigencia para las administraciones públicas es máximo, ya que el margen de maniobra temporal debe traducirse en una reducción efectiva del daño personal y material.

SÉPTIMA.- La efectividad del resarcimiento por daños naturales cuando se constate que el ciudadano no tiene el deber jurídico de soportar, no puede depender de la complejidad del entramado institucional y la atribución de competencias, siendo necesario un análisis pormenorizado de cada intervención para evitar que el perjudicado quede desprotegido ante la atomización administrativa. Casos como la DANA en Valencia o la erupción volcánica en La Palma, servirán de ejemplo para la gestión futura de los peligros naturales de nuestro entorno.

BIBLIOGRAFÍA

AGUADO I CUDOLÀ, V. Y NETTEL BARRERA, A.C., «La Responsabilidad patrimonial por inactividad de la Administración», en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.) y CASARES MAR-

COS, A. (coord.): Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales, 2.a ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.

BARRERO RODRÍGUEZ, C., «Fuerza mayor y responsabilidad administrativa extracontractual», Pamplona, Aranzadi, 2009.

BOLÓS, X., BARDE-CABUSSION, S., GEYER, A., SÁNCHEZ, N., GALINDO, I.,

FRAILE-NUEZ, E. VÁZQUEZ, J.T. (coords.). «El riesgo volcánico» en Ciencia para las Políticas Públicas. Gabinete de Presidencia CSIC, Madrid, 2024.

CONDE ANTEQUERA, J., «Responsabilidad y restauración ambiental por riesgos en el desarrollo», en Derecho, Globalización, Riesgo y Medio Ambiente. 1ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.

CONDE ANTEQUERA, J. «La responsabilidad de la Administración por daños derivados de fenómenos naturales: especial referencia al riesgo de inundación», Revista aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2015.

CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R.: Estructura territorial resiliente. Análisis y formalización a través del planeamiento urbanístico. GONZÁLEZ GARCÍA, I. (dir.), Universidad Politécnica de Madrid, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Madrid, 2021.

DÍEZ-PICAZO, L. *Fundamentos del derecho civil patrimonial*, 6ª ed., Madrid, Civitas, 2012.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, P., «GPS. Derecho de la circulación», 4ª ed., Tirant lo Blanch, 2020.

ESTEVE PARDO, J., «Sobre la Teoría General del Riesgo» en Técnica, riesgo y Derecho, Ariel, 1999.

FERNÁNDEZ ESPINAR - LÓPEZ, L.C.: «La Responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito forestal y de la conservación de la naturaleza», en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.) y CASARES MARCOS, A. (coord.): Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales, 2ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. *Potestad expropiatoria y garantía patri-*

monial en la nueva Ley de Expropiación forzosa. Anuario de derecho civil, 1955.

LÓPEZ Y GARCÍA DE LA SERRANA, J. *La responsabilidad de las Administraciones Públicas, en Ponencias XI Congreso Nacional: Sobre responsabilidad civil en general* / coord. por Andrés Cid Luque, Javier López y García de la Serrana, 2011.

MENÉDEZ SEBASTIÁN, E. M.^a. «Principios de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública (artículos 139 y 141 LR-JPAC)», en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.) y CASARES MARCOS, A. (coord.): *Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, 2ª ed., Valencia, Tirant Lo Blanch, 2013.

MORCUENDE HURTADO, M.A., «La Gestión del Volcán Tajogaite/Cabeza de Vaca (Cumbre Vieja, La Palma, 2021)», *cosmológica*, n.º 3, Santa Cruz de La Palma, 2023.

MUÑOZ GUIJOSA, M.A., «Sobre el requisito de la antijuricidad en la responsabilidad patrimonial por anulación del acto administrativo», núm. 168, 2015.

REBOLLO PUIG, M., «La Responsabilidad patrimonial por inactividad de la Administración», en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.) y CASARES MARCOS, A. (coord.): *Responsabili-*

dad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales, 2ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.

RIESGOMAP. Memorias, cartografía y mapas del proyecto «Prevención de Riesgos Naturales y Tecnológicos en la Planificación Territorial y Urbanísticas - RIESGOMAP (MAC/3/C171)» perteneciente al Programa de Cooperación Transnacional Madeira - Azores - Canarias (MAC 2007 - 2013), cofinanciado por el FEDER.

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANY, M.L. «La responsabilidad patrimonial de la Administración». Recurso de aprendizaje Universitat Oberta de Catalunya. GALINDO, RAMÓN (coord.). 1ª. ed., Barcelona, FUOC, 2019.

SÁNCHEZ MORÓN, M. «Derecho administrativo Parte General», 21ª ed., Madrid, Tecnos, 2025.

SÁNCHEZ JORDÁN, M.E.: «Los riesgos del desarrollo, causa de exoneración en algunos supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración», *Revista de Derecho y Salud*, Vol. 7, núm. 1, 1999.

SORIANO CLAVERO, B. «Revisión de las valoraciones del riesgo de erupción volcánica y aplicación al evento de la Palma», *Revista digital Consorsegueros*. 2021, núm. 15.