

JESÚS JORDANO FRAGA
Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Sevilla

LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS CATASTRÓFICOS

**Catástrofes naturales, Administración
y Derecho Público: responsabilidad,
seguro y solidaridad**

Prólogo de Ramón Martín Mateo

MARCIAL PONS, EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
MADRID 2000 BARCELONA

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
AGRADECIMIENTOS	9
PRÓLOGO	11
ABREVIATURAS	15
SUMARIO GENERAL	19

CAPÍTULO I

LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS CAUSADOS POR CATÁSTROFES NATURALES: RESPONSABILIDAD Y SEGURO

I. INTRODUCCIÓN GENERAL	21
--------------------------------------	----

PARTE PRIMERA

CATÁSTROFES NATURALES Y RESPONSABILIDAD

II. LA FUERZA MAYOR COMO LÍNEA DIVISORIA ENTRE LA SOLI- DARIDAD Y LA RESPONSABILIDAD	26
A) Concepto	30
1. Breve referencia a la regulación de la fuerza mayor en el Código Civil	30
2. Concepto y elementos en Derecho público	35
a) La imprevisibilidad e irresistibilidad	38
a') Un riesgo no es imprevisible si es conocido <i>ex ante</i>. La imprevisibilidad exigida es en abstracto	39

	Pág.
a'') La imprevisibilidad de un evento no se transmite a sus consecuencias. Afirmación de la responsabilidad con fundamento en omisiones de labores de prevención o derivadas de la actuación de los servicios públicos en supuestos de catástrofes naturales: <i>la fuerza mayor como circunstancia excluyente de responsabilidad pero no como cláusula de inmunidad</i>	42
a''') ¿La irresistibilidad de un evento se ha de determinar en el momento de su producción?	46
a''') La irresistibilidad o inevitabilidad es objetiva en términos técnicos	47
b) La exterioridad. La interioridad como criterio definidor del caso fortuito	49
3. La ampliación del concepto de fuerza mayor en contra de los postulados constitucionales y de las bases conceptuales de la fuerza mayor	52
4. Otras cláusulas de exclusión de responsabilidad en el Derecho comparado con ocasión de eventos catastróficos; <i>Acts of God</i> y <i>Sovereign Immunity</i>	58
B) Excurso sobre la fuerza mayor en otros ámbitos del Derecho administrativo español. En especial, la contratación administrativa	66
1. Universalidad o variabilidad del concepto	66
2. Fuerza mayor en contratación como título indemnizatorio en catástrofes naturales en los supuestos de destrucción de infraestructuras afectas a la gestión de un servicio público	70
C) Carga de la prueba y otros aspectos procesales. El carácter colectivo de los procesos de responsabilidad en los que se discute sobre la fuerza mayor	73
1. Legitimación	77
2. Prueba	79
3. Costas	80
D) La diversidad institucional entre la solidaridad y responsabilidad: La reparación integral como regla general y la limitación de responsabilidad en determinados daños catastróficos: la compatibilidad de títulos indemnizatorios institucionalmente diferentes	81
III. LA FUERZA MAYOR EN LA JURISPRUDENCIA DEL TS	93
A) Las directrices jurisprudenciales sobre la fuerza mayor	94

	Pág.
B) Supuestos específicos de fuerza mayor en la jurisprudencia.....	99
1. Eventos meteorológicos.....	100
a) Lluvias.....	100
b) Temporal marítimo	109
c) Heladas.....	109
2. Otros eventos naturales	109
a) Desprendimientos de rocas	109
b) Movimientos del terreno	111
c) Caídas de ramas, árboles y muros de edificios por la acción del viento	112
3. Eventos humanos que no son fuerza mayor intervención de un tercero.....	114
a) De modo genérico, la intervención de un tercero no es fuerza mayor	114
b) Daños causados por el terrorismo	116
4. Otros eventos (robos, muerte de ciudadanos presos en instituciones penitenciarias, contagio de enfermedades, dilaciones indebidas y eventos relacionados con el planeamiento urbanístico)	117
IV. A MODO DE CONCLUSIÓN. LA NECESIDAD DE INTERCONEXIÓN DE LOS PARÁMETROS TECNOLÓGICOS, CIENTÍFICOS Y JURÍDICOS (O LA NECESARIA DIVERSIDAD INSTITUCIONAL DE LAS NORMAS TÉCNICAS).....	119

PARTE SEGUNDA

CATÁSTROFES NATURALES Y SEGURO. EL SISTEMA PÚBLICO

V. EL SISTEMA PÚBLICO DE REPARACIÓN DE LOS RIESGOS EXTRAORDINARIOS.....	125
A) Antecedentes inmediatos de la regulación de los riesgos extraordinarios en nuestro Derecho	125
B) El régimen vigente de aseguramiento de los riesgos extraordinarios. 131	
1. Concepto de riesgos extraordinarios y cobertura de los mismos a cargo del Consorcio de Compensación de Seguros. Problematicidad de la fórmula utilizada a la luz del principio de legalidad y de la doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados. La anomalía de la pervivencia del desarrollo reglamentario previo a la vigente regulación legal de los riesgos extraordinarios objeto de cobertura por el CCS	131
2. En particular, el riesgo extraordinario de inundación.....	140
3. Funcionamiento y financiación del sistema	143
4. El régimen especial de los daños agrarios	148

	Pág.
C) Interpretación jurisprudencial del modelo	150
1. Principio <i>pro damnato</i> o en beneficio del asegurado. El principio de unidad del fenómeno meteorológico como una de sus derivaciones	150
2. Principio de legalidad. Vinculación de la regulación reglamentaria a la legislación general de seguros. Plazo de prescripción de la reclamación de indemnizaciones. Vinculación reglamentaria a las cláusulas legales determinantes de la existencia de cobertura a cargo del CCS.....	152
3. La existencia de un RDL <i>ad hoc</i> reparador no implica el carácter extraordinario del riesgo y su necesaria cobertura por el CCS: <i>efectos diferentes y plenamente independientes en cuanto a los fines</i>	154
4. Presunta admisibilidad de la instrucción de medios de prueba.....	155
5. La jurisdicción competente	156
6. Carácter adyacente o derivado de la cobertura a cargo del CSS. Límites de esta concepción	158
a) Imposibilidad de reducción de la indemnización por el CCS si la prima es reducida con causa en la adopción de medidas preventivas	158
b) Cómputo del período de carencia	158
7. Existencia de inflexiones derivadas de la peculiar naturaleza del CCS y sus poderes de intervención.....	159
8. Interdicción del enriquecimiento injusto	160
D) Valoración crítica y perspectivas de evolución.....	160

CAPÍTULO II

LA REPARACIÓN DEL DAÑO CATASTRÓFICO. EL DESPLIEGUE DE LA SOLIDARIDAD

I. INTRODUCCIÓN GENERAL.....	165
PARTE PRIMERA	
EL SISTEMA GENERAL DE SOLIDARIDAD	
II. PRECEDENTES DE LA REGULACIÓN ACTUAL. EL DERECHO PRECONSTITUCIONAL SOBRE LOS DAÑOS CATASTRÓFICOS. EL “EXPEDIENTE DE CATÁSTROFES” EN EL DECRETO DE 13 DE NOVIEMBRE DE 1969 Y LA ORDEN DE PRESIDENCIA DE 17 DE DICIEMBRE DE 1970	172
A) Aspectos organizativos.....	174
B) Procedimiento	174
1. Iniciación del procedimiento.....	174
2. Tramitación: influjo de la urgencia.....	175

	Pág.
3. Propuesta y resolución	176
C) Aspectos sustantivos: amplia discrecionalidad y tipología de las ayudas. Valoración del sistema	176
III. MARCO NORMATIVO VIGENTE.....	178
A) El Derecho estatal sobre la reparación de los daños catastróficos y algunas directrices genéricas de nuestro ordenamiento jurídico en la materia.....	178
B) Aspectos constitucionales y régimen de declaraciones.....	183
1. Competencias normativas en la ordenación de la solidaridad reparadora.....	183
2. Posibles declaraciones con efectos jurídicos. El estado de alarma y la declaración de interés nacional de las emergencias. La necesidad mínima de expresa declaración de interés nacional de las emergencias para las intervenciones solidarias reparadoras estatales	187
3. Otras declaraciones en situaciones catastróficas y sus posibles efectos patrimoniales	191
C) El Derecho posconstitucional sobre los daños catastróficos: la regulación del Real Decreto 682/1981, de 27 de marzo, sobre Coordinación de medidas con motivo de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica	193
1. Aspectos organizativos.....	193
2. Procedimiento. Un mayor influjo de la urgencia: las ayudas de carácter inmediato.....	194
3. Aspectos sustantivos: Valoración del sistema	196
a) Ampliación del ámbito material de aplicación.....	196
b) Exclusión de la reparabilidad de determinados daños. La cláusula de equidad y el principio de “riesgo compartido” o interdicción del enriquecimiento	197
c) Tipología de las ayudas	199
D) Las ayudas de carácter inmediato.....	200
1. Ámbito subjetivo.....	201
2. Procedimiento. La modificación parcial del régimen de ayudas de carácter inmediato: régimen de recursos y “silencio administrativo”	202
3. La modificación parcial del régimen de ayudas de carácter inmediato: régimen de recursos, “silencio administrativo” y eventual delegación de competencias sobre su concesión.....	204
4. Tipología, cuantía y alcance de las ayudas.....	206

PARTE SEGUNDA

EJECUCIÓN Y RUPTURA DEL SISTEMA, DERECHO AUTONÓMICO
E INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL

IV. EJECUCIÓN Y RUPTURA DEL SISTEMA POR ORDENACIONES <i>AD HOC</i>	210
A) Recopilación de la actividad normativa <i>ad hoc</i> de rango legal.....	211
B) Descripción general del sistema de intervenciones <i>ad hoc</i> mediante Decretos-leyes.....	217
C) Un prototipo de Decreto-ley <i>ad hoc</i> reparador el RDL 18/1997, de 31 de octubre.....	219
1. Fundamento	219
2. Delimitación del ámbito temporal/causal y espacial de aplica- ción.....	220
3. Objeto de la reparación	221
4. Declaración como zonas de actuación especial de las áreas afectadas.....	222
5. Concesión de moratorias y exenciones, y correlativas cláusulas de compensación a la Administración Local por la disminución de ingresos.....	223
6. Medidas relativas a las relaciones jurídico-laborales o relacio- nadas con la Administración laboral	228
7. Concesión de un crédito extraordinario.....	229
8. Establecimiento de líneas de préstamo.....	230
9. Medidas organizativas y de interconexión con el sistema de cobertura de riesgos extraordinarios	230
10. Interdicción del enriquecimiento injusto y respeto del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias.....	231
D) Examen comparativo y evolución de las intervenciones <i>ad hoc</i> . Valo- ración de la ruptura del sistema general.....	234
V. LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS CATASTRÓFICOS EN EL DERECHO AUTONÓMICO.....	245
A) El Derecho autonómico de Andalucía	246
B) El Derecho autonómico de Cataluña: la regulación de la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña	251
1. Avances contenidos en esta regulación	252
2. Defectos.....	254
C) Otros modelos autonómicos.....	254
VI. VALORACIÓN E INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL MODELO EL DERECHO A LA IGUALDAD COMO GARANTÍA MÍNIMA Y LÍMITE A LA DISCRECIONALIDAD EN LA REPA- RACIÓN DE LOS DAÑOS CATASTRÓFICOS.....	257

	Pág.
A) La jurisprudencia del TS sobre la potestad de reparación de los daños ocasionados por catástrofes naturales. El derecho a la igualdad como garantía mínima y límite a la discrecionalidad en la reparación de los daños catastróficos	257
1. Disposiciones reglamentarias dictadas con ocasión de catástrofes y procedimiento de la elaboración.....	258
2. Régimen jurídico aplicable a las expropiaciones forzosas del suelo con ocasión de catástrofes.....	259
3. Control de la discrecionalidad en el ejercicio de la potestad de reparación de los daños catastróficos y derecho a la igualdad (art. 14 CE)	260
4. Subvenciones y agotamiento de la consignación presupuestaria. Falta de consignación presupuestaria.....	263
5. Efecto de las catástrofes sobre las relaciones subvencionales establecidas	266
6. La reparación de los daños causados por desastres naturales como giro o tráfico administrativo a los efectos de la contratación administrativa y jurisdicción competente.....	266
7. El derecho a la igualdad como garantía mínima y límite a la discrecionalidad en la reparación de los daños catastróficos.....	268
8. Ejecución de proyectos públicos de restauración y medidas cautelares jurisdiccionales	272
9. Órgano competente para conocer de las reclamaciones de reparación fundadas en un RDL <i>ad hoc</i>	272
B) Valoración final conclusiva sobre el sistema solidario de reparación de los daños causados por catástrofes naturales	273

CAPÍTULO III

LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS CATASTRÓFICOS EN EL DERECHO COMPARADO

I. INTRODUCCIÓN. UNA VISIÓN DE DERECHO COMPARADO.....	276
II. LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS CATASTRÓFICOS EN EL DERECHO FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS	276
A) La <i>Disaster Relief Act</i> : Antecedentes, objetivos y conceptos fundamentales “Emergency” y “Major disaster”	278
B) La <i>Federal Emergency Management Agency</i> (FEMA). Procedimiento de declaración y asistencia disponible bajo la <i>Disaster Relief Act</i> ..	281
C) Aspectos innovadores dignos de ser imitados en la <i>Disaster Relief Act</i> o que constituyen elementos significativos de un modelo alternativo	287
1. Reversión local de los gastos de reparación	287
2. Condicionamiento de ayudas a la aseguración pro futuro.....	288

	<u>Pág.</u>
3. Extensión del objeto de reparación a la infraestructura social privada de utilidad pública	288
4. La existencia de reglas exactas interadministrativas de distribución de los costes de restauración.....	288
5. La posibilidad de establecimiento de sistemas de control de precios.....	289
6. La conexión del despliegue de la reparación con la ordenación y planificación territorial.....	289
7. La personalización de la coordinación.....	290
D) Interpretación jurisprudencial del modelo contenido en la <i>Disaster Relief Act</i>	291
E) La <i>Federal Flood Insurance Act</i>	295
1. Antecedentes.....	296
2. El seguro público como elemento polarizador del sistema del NFIP	299
3. Funcionamiento operativo del Programa y problemas constitucionales derivados de su puesta en acción. El <i>Taking problem</i>	300
F) Evolución del sistema norteamericano y críticas.....	303
III. LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS CATASTRÓFICOS EN EL DERECHO FRANCÉS.....	308
A) Antecedentes	308
B) Bases del régimen vigente de reparación de los daños causados por desastres naturales. Seguro e intervención pública. El principio de la asegurabilidad de los daños y la complementariedad de la solidaridad.....	309

EPÍLOGO

PROPUESTAS DE REGULACIÓN. PRINCIPIOS ORIENTADORES EN LA REGULACIÓN DE LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS CATASTRÓFICOS

I. EL MODELO REGULADOR.....	321
A) Lo organizativo. La necesidad de mecanismos de coordinación.....	325
B) El procedimiento en intervenciones solidarias.....	327
II. EL OBJETO, <i>QUANTUM</i> Y NATURALEZA DE LAS AYUDAS. LOS DAÑOS COLECTIVOS REPARABLES NO LIMITADOS A LAS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS PÚBLICOS.....	331
III. NECESIDAD DE CONFIGURACIÓN DE LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS CATASTRÓFICOS COMO UNA POTESTAD REGLADA PERO FLEXIBLE	336
A) La afirmación de un derecho social a la reparación de los daños catastróficos	336

	Pág.
B) Definición de lo catastrófico desde parámetros cualitativos.....	338
C) Intercomunicabilidad de las instituciones en supuestos de daños catastróficos	340
BIBLIOGRAFÍA	345
ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA	359
ESPAÑA	359
Carga de la prueba de la fuerza mayor.....	359
Relación de causalidad.....	360
Fuerza mayor y contratación administrativa.....	360
Catástrofes.....	361
Concepto y tipología de la fuerza mayor.....	363
Eventos naturales.....	364
Consorcio de Compensación de Seguros y cobertura de los riesgos extraor- dinarios	365
Supuestos de responsabilidad y eventos humanos no constitutivos de fuerza mayor	369
Imprevisibilidad.....	371
Protección civil	371
Responsabilidad de la Administración Pública: divergencia institucional y com- patibilidad de títulos indemnizatorios	372
Catástrofes: subvenciones, ayudas y solidaridad.....	373
Igualdad en la aplicación de la ley por la Administración.....	375
ESTADOS UNIDOS	376
<i>Disaster Relief Act</i>	376
<i>Sovereign immunity, Acts of God</i> y responsabilidad extracontractual	378
ANEXO DOCUMENTAL	379
I. CLÁUSULA DE INDEMNIZACIÓN DE LAS PÉRDIDAS DERIVA- DAS DE ACONTECIMIENTOS EXTRAORDINARIOS ACAECIDOS EN ESPAÑA	379
II. <i>LEADING CASE</i> EN MATERIA DE FUERZA MAYOR: STS DE 20 DE OCTUBRE DE 1997, AR. 7254, PONENTE: GONZÁLEZ RIVAS, SALA 3.ª, SECCIÓN 6.ª, FUNDAMENTOS DE DERECHO 10.º Y 11.º	382