

¿Cabe plantear responsabilidad patrimonial por el desastre volcánico en La Palma?



Pedro Sánchez, visitando la isla de La Palma tras la catástrofe (Foto: Moncloa)

Asistimos esta semana atónitos y expectantes a la erupción volcánica en la Palma que **ha arrasado a su paso casas, cultivos e infraestructuras** de diversas localidades, obligando a evacuar, de momento, a más de cinco mil personas.

No solo el frente de lava constituye un peligro, también las **explosiones y emisión de gases nocivos** que han anunciado los expertos, así como el colapso de terrenos y acantilados del litoral, se asocian a este fenómeno de la naturaleza.

Y ante el desolador panorama que nos atañe, nos preguntamos, ¿quién asume la responsabilidad por los daños materiales que están sucediéndose?

Para dar respuesta a esta cuestión, debemos partir de que **no es usual que los seguros de responsabilidad civil contratados en España tengan incluida la cobertura de riesgo volcánico** y los daños asociados a ello. Por ello, si revisamos nuestra póliza (de hogar, de coche, de negocio, etc) y no aparece tal cobertura, será el **Consorcio de Compensación de Seguros** quien se hará cargo de los daños reclamados.



Erupción del volcán Cumbre Vieja (Foto: RTV Canarias)

El Consorcio responde, con carácter subsidiario en determinados riesgos extraordinarios, según establece el art. 1 del [Real Decreto 300/2004, de 20 de febrero](#), por el que se aprueba el Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios, siendo uno de ellos la erupción volcánica, como también otros desastres naturales (terremotos, maremotos), así como daños ocasionados por terrorismo, rebelión, etc.

Es importante matizar, que **el Consorcio responderá siempre y cuando el asegurado tenga suscrito un seguro de responsabilidad civil**. Quienes no tengan seguro habrán de esperar a la declaración como Zona Afectada Gravemente por una Emergencia de Protección Civil (o zona catastrófica) por parte del Gobierno, para que éste ponga en marcha medidas de tipo económico para paliar los daños.

Ahora bien, y al margen de las ayudas que se ofrezcan (si se hace), si éstas son o no suficientes, si se cumplen o no los requisitos, etc. previstos en la [Ley 17/2015, de 9 de julio](#), del Sistema Nacional de Protección Civil, nos preguntamos: ¿cabría plantear la **responsabilidad patrimonial de la**

administración por el desastre acaecido?, ¿es responsable el Estado y/o la Comunidad Canaria por no haber prevenido y/o previsto las graves consecuencias que se están produciendo?.

Para responder a esta cuestión, debemos partir del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos, proclamado en el artículo 106.2 de nuestra Carta Magna y, actualmente objeto de regulación en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Así, los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda **lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.**

Para que los particulares tengan derecho a ser indemnizados por la Administración, la Jurisprudencia ha venido exigiendo la concurrencia de los siguientes requisitos (a título de ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 27 octubre 2014):

- La efectiva realidad de un daco o perjuicio evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas;
- Que el daco o lesión patrimonial sufrido por el reclamante en sus bienes o derechos sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa de causa a efecto, sin intervención extraña que pudiera influir en el nexo causal.
- Que el daco o perjuicio no se haya producido por fuerza mayor.

Como es sabido, nuestro Alto Tribunal tiene señalado que, para acceder a una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública ha de mediar una **relación directa, inmediata y exclusiva de causa – efecto entre el acto de la Administración y el daño que este acto ha producido**, siendo necesario que exista un acto o una omisión de la Administración Pública y un daño derivado de ellas efectivo, real, evaluable económicamente e individualizado.

Por último, además de estos requisitos, es de tener en cuenta que la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que la responsabilidad patrimonial de la Administración, contemplada por los artículos 106.2 de la Constitución, 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa, se configura como una **responsabilidad objetiva o por el resultado en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal**, bastando para declararla que como consecuencia directa de aquella, se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, siempre claro está, que en el plazo de un año el perjudicado o sus herederos efectúen la correspondiente reclamación.

Volviendo al caso que nos ocupa, el fenómeno natural que supone la erupción de un volcán ¿puede ser considerado como **fuerza mayor** que excluya la responsabilidad de la administración?.

Según nuestro criterio, NO. La doctrina jurisprudencial viene conceptuando como fuerza mayor aquellos acontecimientos realmente insólitos y extraños. Son constitutivos de fuerza mayor los **acontecimientos imprevisibles e inevitables, en caso de ser previstos.**



Presidente del Gobierno visualizando la catástrofe en La Palma (Foto: Moncloa)

La fuerza mayor es una causa no solo irresistible, sino sobre todo extraña y ajena al funcionamiento del servicio. *“Aquellos hechos que, aun siendo previsibles, sean, sin embargo, inevitables, insuperables e irresistibles, siempre que la causa que los motive sea extraña e independiente del sujeto obligado”*: (STS de 1 de noviembre de 2001, FJ 2º). Un acontecimiento exterior o inesperado, imprevisible o irresistible, acontecimiento que aparte de ser ordinariamente imprevisible y siempre inevitable, excede de los riesgos propios de la empresa (STS de 12-3-84); suceso que está fuera del círculo de actuación obligado, que no hubiera podido preverse o que previsto fuera inevitable (STS de 3-11-88).

No es el caso. La erupción del volcán de La Palma, no puede ser estimada como un supuesto de fuerza mayor por imprevisible, pues se trata de sucesos que no son infrecuentes en la región y que podía ser previsto de conformidad con la situación de la zona de las últimas semanas. Por tanto, si no era imprevisible, **¿se adoptaron todas las medidas de prevención para evitar la producción de daños tan graves, o al menos para mitigar los mismos?.**

Todos recordamos la tragedia del Camping de Biescas ocurrida en el año 1996 cuando una riada se llevó por delante la vida de 87 personas. No fue sino hasta el año 2005 cuando la Audiencia Nacional declaró la responsabilidad patrimonial del Estado-Ministerio de Medio Ambiente (Confederación Hidrográfica del Ebro) y del Gobierno de Aragón, quienes permitieron que el camping se ubicara en un lugar que constituía un peligro para los acampados.

La previsibilidad del riesgo en ese caso fue advertida con carácter previo y por escrito por los técnicos, rebatiendo el argumento entonces de los demandados de que se trató de un evento no previsible.

En el caso de los volcanes, los expertos señalan que, días, semanas o incluso meses antes de que un volcán comience a expulsar lava y cenizas, se producen temblores que pueden llegar a decenas de kilómetros de distancia y que son fácilmente detectables. Estos **temblores y otras señales que preceden a la erupción**, se denominan **precursores** y la única manera de detectarlas es realizar una vigilancia volcánica adecuada.

¿Se han puesto en marcha en este caso, previo al desastre, todos los medios y recursos necesarios para prevenir el siniestro o atenuar los daños?.

La responsabilidad de la administración concurre en los casos en que se produce una actividad administrativa positiva, sino también y muy especialmente, en **la omisión de la administración**, unida a la creación de una situación previa de riesgo, así como en los casos en que se incumple de modo omisivo el deber **de poner fin o impedir el evento dañoso**.

Y ahí está el quid de la cuestión, en la omisión (si se ha producido), de las obligaciones que asume la administración ante el riesgo inminente de erupción volcánica, que a nuestro juicio, permitiría en su caso, sustentar las posibles demandas de responsabilidad patrimonial que se presenten. Previamente, se debería de interponer la correspondiente acción en sede administrativa. Transcurridos seis meses sin obtener cumplida respuesta resolutoria, operaría el [silencio administrativo](#) negativo quedando expedita la jurisdicción contencioso – administrativa.

Sin ser expertos en geología, parece evidente que la técnica a día de hoy permite adelantarse o predecir la erupción ocasionada. Máxime, con los antecedentes acaecidos en las últimas semanas. Sin embargo y pese a ello, hay muchas incógnitas que pudieran, en su caso, ser determinantes al tiempo de sustentar una posible acción de responsabilidad patrimonial. ¿Cómo es posible que no se haya efectuado una evacuación total de la población y que infinidad de ciudadanos se encuentren a día de hoy “atrapados” en sus viviendas por las nubes de gases tóxicos que se están generando?. ¿Qué explicación tiene que se haya permitido la construcción de edificaciones y su habitabilidad en zonas muy próximas al volcán?.

Sea lo que fuere, nuestros gobernantes no eligen las cartas -a veces catastróficas como aquí sucede-, pero si el modo de jugarlas -en este caso adoptando las medidas precautorias lógicas, diligentes y necesarias para evitar daños personales y materiales en una situación que se tornaba más que previsible-. Y he aquí, para bien o para mal, la responsabilidad que asumen.