

¿Quién responde en caso de catástrofe natural?

ANA DE MARCOS FERNÁNDEZ

Profesora de Derecho Administrativo de la UAM



CATÁSTROFES NATURALES Y GLOBALIZACIÓN

En la actualidad parece que se producen en el mundo más catástrofes que en el resto de la historia conocida. La razón de esta situación, que es más aparente que real, es que, hoy en día, indudablemente, la globalización permite tener conocimiento de lo que sucede en cualquier lugar del mundo. Las nuevas tecnologías de la comunicación aportan información en tiempo real de los fenómenos que están ocurriendo en las antípodas. Este conocimiento permite, en ocasiones, prevenir en alguna medida las consecuencias que las catástrofes naturales pueden tener en otros lugares, como las réplicas de los terremotos, los tsunamis como consecuencia de los terremotos marinos, la llegada de un huracán, la erupción de un volcán o las consecuencias, que por ejemplo, en relación con la contaminación, pueden producir determinados accidentes. No obstante, por el momento el estado de la ciencia no permite evitar, ni apenas prevenir con algún grado de precisión la producción de

los desastres naturales que tienen lugar como consecuencia del desencadenamiento de las fuerzas de la naturaleza.

La globalización también ha permitido una mayor difusión de la tecnología más avanzada en la detección temprana de algunas catástrofes, así como en relación con la mitigación y reparación de los daños que pueden producir, fundamentalmente en el primer mundo. Las estadísticas nos dan cuenta de las enormes diferencias relativas a las consecuencias que existen según si las catástrofes naturales se producen en el primer mundo, o en países emergentes o del tercer mundo. Estas consecuencias no solo se manifiestan en la magnitud de los daños personales y materiales que determina la catástrofe, sino también en relación con su reparación tanto material, como, en su caso, económica. También existen diferencias muy importantes en relación con los plazos en que dicha reparación tiene lugar.

¿CÓMO INTERVIENE EL HOMBRE EN LAS CATÁSTROFES NATURALES?

A grandes rasgos, cabe distinguir dos tipos de catástrofes naturales: las que tienen un origen endógeno, esto es, aquéllas que produce la evolución geológica del planeta o los fenómenos atmosféricos, y las de carácter exógeno o antropogénico, que son aquéllas que se producen en la naturaleza como consecuencia de la intervención de los hombres. En ambos casos se causan daños en el medio natural, si bien, en tanto que en las primeras los daños se producen principalmente como consecuencia de fenómenos naturales derivados de los cambios en las placas tectónicas o del clima, las segundas tienen lugar en los casos en que se producen daños en el medio natural, como consecuencia de la intervención de la mano del hombre, con carácter más o menos accidental, según los casos. Como ejemplos de los primeros, cabe citar los terremotos, tsunamis, huracanes, inundaciones, etc., y de los segundos, la contaminación marina producida por accidentes navales como en el caso del Prestige o del Exxon Valdez, los incendios provocados o causados por negligencia, o los daños causados por accidentes nucleares como en el caso de Chernobyl.

No obstante, como generalmente ocurre en la tarea de clasificar, los tipos expuestos admiten, o más bien, requieren, algunos matices, que son muy importantes en el análisis de las posibles responsabilidades. En este sentido es importante tener en cuenta la posibilidad de considerar como factor causal de los distintos tipos de desastres naturales, las cuestiones relativas a su posible prevención por parte de los hombres.

La posibilidad de considerar que la intervención del hombre puede incidir en la producción del desastre se refiere, principalmente, a la falta de previsión sobre el mismo

En relación con las catástrofes naturales que desencadenan las fuerzas de la naturaleza, la posibilidad de considerar que la intervención del hombre puede incidir en la producción del desastre se refiere, principalmente, a la falta de previsión sobre el mismo, que, en su caso hubiera permitido informar a la población, y, fundamentalmente, disminuir los daños.

Esta falta de previsión se puede enfocar desde dos puntos de vista: la ausencia de pronóstico, —evidentemente, cuando el mismo sea posible—, planteamiento, que, como más adelante se expondrá, implica, en general muchas dificultades desde el punto de vista de la imputación de responsabilidad; y, en segundo lugar, la negligencia derivada de no establecer las condiciones necesarias para evitar las posibles consecuencias de un previsible o posible desastre natural en un lugar determinado.

Sobre el primer caso, se puede hacer referencia a la falta de predicción de un comité científico del terremoto de L'Aquila, lo cual sorprendentemente ha determinado su condena penal en primera instancia, o la eventual incidencia de la actuación de los regantes de Lorca en la creación de las circunstancias geológicas que causaron, o, al menos pudieron influir, en el reciente terremoto de Lorca, casos sobre los que volveremos más adelante.

Sobre el segundo, la falta de condiciones de seguridad, o el error en la ubicación de la central nuclear de Fukushima en Japón, que agravaron las consecuencias del tsunami del Pacífico en este país, o la ubicación de un camping en una torrentera con autorización de la Administración, o la falta de desembalse de una presa en caso de fuertes lluvias, que pudiera haber afectado a su rotura. Evidentemente, la vinculación causal de la actuación humana y los daños producidos como consecuencia del desastre natural en unos y otros casos son muy diferentes.

Por último, es preciso hacer referencia a un plano fundamental en relación con el análisis de la responsabilidad en cualquier supuesto en que se produzca una catástrofe natural, sea cual sea su causa endógena o exógena: se trata del período que comienza a partir del momento en que el desastre se produce. En este período la posible imputación de responsabilidad se refiere a la gestión de la superación de la situación creada por el desastre natural y al restablecimiento de las condiciones iniciales previas a la catástrofe. En relación con estos casos cabe citar la responsabilidad de las autoridades autonómicas en relación con las actuaciones dirigidas a extinguir el incendio de Guadalajara, las de las autoridades chilenas que tardaron en decidir la evacuación de la costa tras el terremoto de Chile lo cual supuso la multiplicación de los daños a causa del posterior tsunami, o la actuación de los técnicos de la central de Fukushima y de las autoridades japonesas también tras el correspondiente tsunami.

La tipificación a la que se ha hecho referencia se proyecta sobre el análisis de los distintos tipos de catástrofes naturales mostrando en cada caso sus perfiles propios y consecuencias relevantes en relación con la posible imputación de responsabilidad.

¿EN QUÉ CASOS SE PUEDE IMPUTAR RESPONSABILIDAD A UN SUJETO?

El artículo 1902 del Código Civil español establece que el que por acción u omisión causara un daño interviniendo culpa o negligencia estará obligado a reparar el daño causado. En la redacción de este precepto se resumen los elementos básicos de la responsabilidad: la existencia de una acción u omisión negligente vinculada causalmente con el daño producido. La imputación de responsabilidad a un sujeto exige por tanto la prueba del daño producido, así como del nexo causal que relaciona la acción u omisión del sujeto y el daño causado. Como es conocido, en caso de que sean varios los sujetos causantes del daño o los agentes determinantes del mismo, se repartirá o modulará la obligación de indemnizar. Este precepto recoge fundamentalmente los principios que rigen la responsabilidad extracontractual en el ámbito europeo.

El artículo 139 de la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común imputa a la Administración los daños derivados del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, ampliando la cobertura de la responsabilidad prevista para los sujetos privados en el Código Civil. En este ámbito, se excluye expresamente la responsabilidad en caso de fuerza mayor, que la jurisprudencia define como la existencia de causas imprevisibles e irresistibles, que se identifican comúnmente con los fenómenos de la naturaleza. Al mismo tiempo, se excluye también la responsabilidad en los

casos de los denominados riesgos del desarrollo, esto es, los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos. Este elemento tiene una clara aplicación en el caso que nos ocupa.

La responsabilidad penal se produce cuando se comete un delito tipificado en el Código Penal, —que implica la concurrencia de negligencia grave o dolo, intencionalidad— y puede determinar consecuencias indemnizatorias.

APROXIMACIÓN A LAS POSIBILIDADES DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD EN CASO DE DESASTRE NATURAL

La aplicación de los principios citados al ámbito de las catástrofes naturales permite obtener las conclusiones que se exponen a continuación.

Por el momento, parece im planteable la reclamación de indemnización por daños derivados de la falta de previsión de los desastres naturales, salvo en aquellos casos en que pudiera ser posible probar la existencia de dolo, —intencionalidad—, o negligencia grave. En el actual estado de la ciencia y de la técnica no resulta razonable poder justificar con carácter general que en estos casos pueda existir un nexo de causalidad entre la actuación de los técnicos o de los poderes públicos y los desastres que han tenido lugar. No parece posible predecir con la suficiente precisión que se va a producir un terremoto y su gravedad o la intensidad de un huracán o de las precipitaciones que puedan dar lugar a inundaciones. Evidentemente tampoco en su caso sería fácil evitar sus consecuencias.

En este sentido, la comunidad científica se ha llevado las manos a la cabeza ante la condena penal, —en la actualidad pendiente de apelación—, de los miembros de la Comisión Nacional de Grandes Riesgos de Italia en el caso del terremoto de L' Aquila. Las noticias recientes sobre la influencia de los regantes de Lorca, —procedentes de varias generaciones y de identificación prácticamente imposible a efectos de imputación de responsabilidad—, en el desencadenamiento del terremoto reciente carece también de sentido. En estos casos es indudable que el agente causante del daño es la fuerza mayor que excluye la imputación de responsabilidad. La ciencia actual no puede detener los desastres naturales ni prevenirlos con la precisión suficiente para evitar sus efectos devastadores. Solo cabe por el momento una prevención general, —sin fecha— y la aplicación de técnicas de protección que reduzcan los efectos conocidos de estos desastres.

En el segundo caso citado en el apartado anterior, la imputación de responsabilidad no se refiere a la produc-

ción del desastre natural, sino a una actuación concreta que determina la agravación de sus consecuencias. En estos casos sí sería planteable la imputación de responsabilidad a estos sujetos, al entender su actuación u omisión como un elemento que concurre en la causación del daño. Por lo tanto se les podría reclamar una parte de la posible indemnización, sin olvidar que la causa eficiente del daño ha sido el desencadenamiento del desastre natural y la actuación de dichos sujetos solo ha podido determinar agravantes en casos concretos. Un ejemplo paradigmático en la jurisprudencia española lo constituye el famoso caso de la presa de Tous. En este caso se reconoció la imputación de una parte de la responsabilidad a la Administración ya que sus ingenieros, ante unas precipitaciones de enorme volumen, no decidieron la apertura de la presa, que finalmente se rompió causando daños muy importantes, aunque no pudo ser probado que si se hubiera producido la apertura las consecuencias no hubieran sido las mismas.

Por el momento, parece im planteable la reclamación de indemnización por daños derivados de la falta de previsión de los desastres naturales

Por último, en los casos en que los daños pueden ser en parte imputados a posibles negligencias en la fase de reparación de los daños, se siguen las reglas generales, sin perjuicio de que la magnitud que generalmente presentan las catástrofes naturales, debilite en general las posibilidades de que prospere la exigencia de responsabilidad, dado que, en definitiva, la causa eficiente de los daños procede de fenómenos incontrolables, al menos por el momento, o porque, en todo caso, la concurrencia del nexo causal será muy difícil de comprobar.

