Casuística La responsabilidad patrimonial de la Administración por insuficiencia de los sistemas de alerta y evacuación ante catástrofes naturales, en relación con las exigencias de la nueva Directriz Básica ante el riesgo de terremotos

Casuística sobre el tema de la norma siguiente

La Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de terremotos, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2026 y publicada por la Orden INT/1069/2026, exige a los planes especiales estatal, autonómicos y locales establecer sistemas de alerta e información diferenciados, sistemas de alerta temprana a la población y medidas de protección —confinamiento, alejamiento, evacuación— ajustadas a los escenarios de daños previamente analizados (apartados 2.2.2, 2.2.4 y 2.2.5 de la directriz). El problema jurídico que suscita esta exigencia no es nuevo en el ordenamiento español: determinar en qué medida la insuficiencia o el retraso de los sistemas de alerta y de las medidas de evacuación ante una catástrofe natural puede generar responsabilidad patrimonial de la Administración por funcionamiento anormal del servicio público, frente a la alegación de fuerza mayor que habitualmente opone la Administración demandada. Imagínese el siguiente supuesto práctico, construido como hipótesis de trabajo y no como hecho real: un ayuntamiento situado en un municipio del anexo III-A de la directriz, con intensidad sísmica prevista igual o superior a grado VII, no ha completado la adaptación de su plan de actuación municipal dentro del plazo de cuatro años del apartado 2.8, y carece de un procedimiento claro para diferenciar, conforme exige el apartado 2.2.2.2, los avisos informativos del Instituto Geográfico Nacional de la alerta operativa a la población. Producido un terremoto de intensidad significativa, los vecinos afectados por el colapso parcial de un edificio alegan que una alerta más temprana y una evacuación preventiva habrían evitado o mitigado los daños personales y materiales sufridos, y plantean una reclamación de responsabilidad patrimonial contra la Administración responsable del plan. La cuestión jurídica central —si la insuficiencia de los sistemas de alerta y evacuación exigidos por la planificación de protección civil puede fundar la responsabilidad patrimonial de la Administración, y si la imprevisibilidad del fenómeno natural desplaza esa responsabilidad hacia la fuerza mayor— no ha sido resuelta por el Tribunal Supremo en relación con esta directriz, de aprobación muy reciente, ni específicamente en relación con el riesgo sísmico. Sí existe, sin embargo, un pronunciamiento del Tribunal Supremo que, aunque dictado bajo un marco legal distinto y referido a una catástrofe de otra naturaleza —la rotura de la presa de Tous—, resuelve precisamente el mismo problema jurídico de fondo: la responsabilidad patrimonial de la Administración por deficiencias en la vigilancia, en los sistemas de alerta y en la falta de evacuación preventiva ante un riesgo natural previsible, frente a la alegación de fuerza mayor. Ese pronunciamiento, que se analiza a continuación con valor analógico y no de aplicación directa, ofrece el criterio jurisprudencial de referencia más sólido disponible para valorar el supuesto planteado.

Casuística

Análisis

La sentencia seleccionada es la dictada por el **Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta, de 20 de octubre de**

1997, recurso contencioso-administrativo número 455/1997, siendo ponente el magistrado Juan José González Rivas. La resolución —cuyo cumplimiento fue ordenado por Orden del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente de 17 de marzo de 1998 (BOE núm. 82, de 5 de abril de 1998)— resuelve una de las sucesivas reclamaciones derivadas de la rotura de la presa de Tous, en Valencia, ocurrida el 20 de octubre de 1982 como consecuencia de lluvias torrenciales en la cuenca del Júcar. La materia es la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado por funcionamiento anormal del servicio público, y el criterio adoptado por el Tribunal es que dicha responsabilidad existe cuando la Administración no despliega la vigilancia, los sistemas de alerta y las medidas de evacuación preventiva exigibles ante un riesgo natural previsible, sin que la intensidad del fenómeno meteorológico baste por sí sola para exonerarla por fuerza mayor. La relación con la directriz analizada es exclusivamente analógica, no directa: el régimen legal aplicado en 1997 era el entonces vigente sobre protección civil y responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, distinto del actual marco de la Ley 17/2015 y de la Norma Básica de Protección Civil de 2023, y el riesgo enjuiciado era la rotura de una presa por avenida fluvial, no un terremoto. La utilidad práctica del criterio, no obstante, es directa para el profesional que deba valorar supuestos de protección civil ante el riesgo sísmico: el estándar de diligencia exigido —vigilancia técnica adecuada, operatividad de los sistemas de desagüe o de alerta, y activación de medidas preventivas de evacuación cuando el riesgo era previsible— es trasladable, mutatis mutandis, a la exigencia que la directriz de 2026 impone en materia de sistemas de alerta temprana e información a la población frente al riesgo de terremotos.

Antecedentes de hecho

PRIMERO.– Objeto del proceso. El proceso tuvo por objeto determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado por los daños personales y materiales derivados de la rotura de la presa de Tous, en el curso del río Júcar, acaecida el 20 de octubre de 1982.

SEGUNDO.– Hechos relevantes. Entre los días 19 y 20 de octubre de 1982 se produjeron lluvias de carácter torrencial en la cuenca del Júcar que elevaron de forma extraordinaria el caudal embalsado en la presa de Tous. El aliviadero de la presa no pudo activarse por problemas en el suministro eléctrico que impidieron la apertura de las compuertas, lo que determinó el colapso de la presa y una riada que afectó gravemente a poblaciones como Carcagente, Alcira y Beneixida, causando víctimas mortales y cuantiosos daños materiales.

TERCERO.– Actuación de la Administración. La instrucción del procedimiento puso de relieve deficiencias en la vigilancia meteorológica e hidrológica de la presa durante el episodio de lluvias, la ausencia de personal técnico de guardia fuera del horario laboral ordinario, y la falta de activación de medidas preventivas de información y evacuación de la población potencialmente afectada antes del colapso.

CUARTO.– Recurso y controversia planteada. Tras sucesivos procedimientos administrativos y judiciales —incluidas las Órdenes del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 1984 y 1985, que inicialmente excluyeron la responsabilidad estatal—, numerosos afectados, entre ellos particulares, municipios y entidades, interpusieron recurso contencioso-administrativo exigiendo la declaración de responsabilidad patrimonial directa de la Administración del Estado y la indemnización de los daños no resarcidos por vías anteriores (decretos-leyes de ayudas extraordinarias, seguros y sentencia penal previa).

QUINTO.– Cuestión que llega al Tribunal Supremo. La cuestión sometida a la Sala Tercera consistía en determinar si procedía anular las resoluciones administrativas que habían excluido la responsabilidad del Estado, y si el colapso de la presa era atribuible a fuerza

mayor —por el carácter extraordinario de las lluvias— o, por el contrario, revelaba un funcionamiento anormal del servicio público imputable a la Administración.

Fundamentos de derecho

PRIMERO.– Marco jurídico aplicable. El Tribunal parte del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos vigente en el ordenamiento español, y de la normativa de protección civil y de gestión de infraestructuras hidráulicas aplicable en el momento de los hechos, distinta de la Ley 17/2015 y de la Norma Básica de Protección Civil de 2023 que rigen en la actualidad.

SEGUNDO.– Criterio jurídico del Tribunal Supremo. La Sala rechaza la calificación de fuerza mayor pretendida por la Administración del Estado, razonando que las lluvias torrenciales, aun siendo intensas, no eran un fenómeno absolutamente imprevisible en la cuenca del Júcar, y que la causa determinante del daño no fue exclusivamente la fuerza de la naturaleza, sino las deficiencias operativas detectadas: falta de vigilancia técnica adecuada fuera del horario laboral, imposibilidad de activar las compuertas del aliviadero por problemas eléctricos, y ausencia de sistemas de alerta y de evacuación preventiva de la población antes de que la situación se tornara irreversible.

TERCERO.– Aplicación del criterio al caso concreto. Sobre esa base, el Tribunal declara la responsabilidad patrimonial directa de la Administración del Estado por funcionamiento anormal del servicio público respecto del desmoronamiento de la presa de Tous, anula las resoluciones administrativas que habían excluido dicha responsabilidad, y condena al Estado a indemnizar a los recurrentes —particulares, municipios y entidades, entre ellos Hidroeléctrica Española y el Ayuntamiento de Valencia— por los daños y perjuicios no resarcidos por otras vías, con deducción de las cantidades ya percibidas por decretos-leyes de ayuda, seguros o la sentencia penal previa.

CUARTO.– Relación con la norma analizada. Aunque el régimen legal y el riesgo enjuiciado difieren del actual marco de protección civil ante el riesgo de terremotos, el criterio de fondo —que la previsibilidad técnica del riesgo natural, unida a la insuficiencia de la vigilancia, de los sistemas de alerta y de las medidas de evacuación preventiva exigibles, desplaza la exoneración por fuerza mayor y determina la responsabilidad patrimonial de la Administración— resulta plenamente trasladable, con valor analógico, a la exigencia de sistemas de alerta temprana, información a la población y medidas de protección que la Directriz Básica de 2026 impone a los planes especiales ante el riesgo de terremotos.

Fallo

PRIMERO.– Decisión principal del Tribunal Supremo. El Tribunal Supremo estima el recurso contencioso-administrativo y anula las resoluciones administrativas impugnadas que excluían la responsabilidad del Estado.

SEGUNDO.– Pronunciamiento declarativo. Se declara la responsabilidad patrimonial directa de la Administración del Estado por funcionamiento anormal del servicio público en relación con el desmoronamiento de la presa de Tous de 20 de octubre de 1982.

TERCERO.– Consecuencia jurídica principal. Se condena a la Administración del Estado a indemnizar a los recurrentes por los daños y perjuicios sufridos no resarcidos por vías anteriores, con abono del interés legal desde la reclamación hasta el completo pago, remitiéndose la determinación cuantitativa definitiva al trámite de ejecución de sentencia.

CUARTO.– Costas y otros pronunciamientos. El texto consultado no permite acreditar con precisión el pronunciamiento específico sobre costas procesales en esta resolución; este extremo no se da aquí por cierto a falta de constancia documental suficiente. La utilidad práctica de este fallo para la casuística planteada reside en que confirma que la insuficiencia de los sistemas de vigilancia, alerta y evacuación ante un riesgo natural previsible —exactamente el tipo de exigencia que la nueva directriz impone en materia de sistemas de alerta temprana ante el riesgo de terremotos— puede fundar, por sí misma, la responsabilidad patrimonial de la Administración, sin que la ocurrencia de un fenómeno natural extraordinario baste para exonerarla automáticamente por fuerza mayor.