

JORDANO FRAGA, Jesús: *La reparación de los daños catastróficos (Catástrofes naturales, Administración y Derecho público: responsabilidad, seguro y solidaridad)*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales-Instituto García Oviedo, Madrid-Barcelona, 2000, 395 págs.

Jesús JORDANO FRAGA, cuya indiscutible autoridad en el estudio del Derecho medioambiental no necesita ser ponderada, acaba de ofrecernos una nueva monografía: *La reparación de los daños catastróficos (Catástrofes naturales, Administración y Derecho público: responsabilidad, seguro y solidaridad)*, en la que, desde su profundo conocimiento de este sector del ordenamiento jurídico y del Derecho en su conjunto, se adentra en un tema en el que interés jurídico y trascendencia social corren de forma paralela y al que, sin embargo, no se había dispensado, hasta ahora, la suficiente atención. La obra dispone, pues, de todos los ingredientes que hacen a un trabajo importante y atractivo: lo sugerente del tema, lo novedoso de su tratamiento y la especial cualificación de su autor en el análisis de las materias que lo componen.

\* \* \*

Resulta difícil, en las páginas necesariamente breves de toda reseña, dar cumplida cuenta del contenido de una obra en la que se analiza *in extenso* la respuesta del Derecho a los daños ocasionados cuando, en palabras del propio autor, la

naturaleza «desata sus fuerzas y se encarga de recordarnos nuestra frágil debilidad pese al alto grado de civilización alcanzado por la humanidad».

Como bien explica J. JORDANO en las páginas preliminares de su obra, las catástrofes naturales constituyen un fenómeno complejo en el que son varias las instituciones jurídicas implicadas. En ocasiones, la solución arbitrada por el Poder público a fin de reparar los daños causados por hechos de esta naturaleza se verbebra sobre la base proporcionada por el principio de solidaridad consustancial al Estado social; en otras, a partir de las posibilidades ofrecidas por el propio sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas. El concepto de fuerza mayor aporta la línea divisoria entre solidaridad y responsabilidad, de ahí que a su examen se destine justamente la primera parte del libro; examen que se realiza desde el amplio bagaje procedente no sólo del Derecho administrativo y su doctrina sino tomando en consideración, también, la regulación de la institución en el Código Civil y la jurisprudencia recaída en su aplicación. La naturaleza irresistible del hecho causante del daño, su carácter en cierta medida insólito y su condición de hecho ajeno a la actividad administrativa o al funcionamiento de los servicios públicos constituyen para el autor los elementos que definen al concepto en el Derecho público; elementos objeto de un exhaustivo análisis jurisprudencial que abarca el amplio espacio comprendido entre los años 1930 y 1999 y en el que resulta de singular interés, aparte de la atención dispensada a específicos supuestos de fuerza mayor, el contraste que J. JORDANO nos ofrece entre lo defendido por nuestros Tribunales y las soluciones procedentes del Derecho comparado; en particular, del ordenamiento francés y del norteamericano. La conclusión de su estudio le lleva a un resultado, ciertamente, pesimista, el que deriva de su afirmación de cómo «en lo fundamental el legislador suele ser parco dejando demasiados poros en instituciones esenciales. Pero al propio tiempo, en lo accesorio, el afán regulador llega al absurdo». Desde esta premisa propone, iniciando con ello importantes vías de reflexión y debate, una superación de la concepción de la fuerza mayor como «circunstancia determinante de un todo o nada para los ciudadanos damnificados sobre la base de estrictos criterios históricos» en beneficio de una nueva dialéctica que admita «una pluralidad de posibles configuraciones institucionales»: «Total indemnidad/parcial indemnidad ilimitada-parcial indemnidad limitada». De esta forma, y en definitiva, podrían conjugarse el sistema de responsabilidad con mecanismos de solidaridad a los que, a su juicio, debería reenviar la propia Ley reguladora de la responsabilidad.

El análisis de los mecanismos de solidaridad centran precisamente las páginas siguientes de la obra. En ellas se analiza con detalle la evolución habida en la que se ha pasado «de la exclusión *a radice* de la misma posibilidad de aseguramiento a la cobertura pública de determinados riesgos catastróficos» y el régimen vigente en el que se presta, como no podía ser de otra forma, singular atención al examen de los riesgos cubiertos por el Consorcio de Compensación de Seguros y la jurisprudencia recaída en aplicación de las normas que lo regulan. El sistema representado por la actuación de ese Organismo no puede, a pesar de haber supuesto un gran avance, considerarse, a juicio del autor, satisfactorio, pues, como bien señala, esa «cobertura de riesgos extraordinarios descansa sobre una premisa que no siempre existe; el seguro preexistente sobre el que se sobrepone»; de ahí que deba estimarse que la cobertura pública que representa sea «un elemento esencial del sistema de reparación pero no el único». La solución, concluirá de nuevo

J. JORDANO, debe provenir de «una red de instrumentos al servicio de los objetivos solidarios perseguidos».

Concluido así el Capítulo I del libro, el II, estructurado igualmente en diferentes Partes, se dedica al examen específico de la reparación del daño catastrófico desde el sistema general de solidaridad, la tercera gran perspectiva institucional del tema junto con la responsabilidad administrativa y el sistema de cobertura de riesgos extraordinarios. Los daños catastróficos, señala el autor, «reclaman la asistencia solidaria del Estado social que no puede permanecer como espectador ante la desgracia colectiva»; a partir de esta idea, la obra se adentra en el estudio del sistema jurídico de reparación de daños; en sus precedentes en el Derecho preconstitucional y, por supuesto, en el examen de la ordenación vigente inserta básicamente en el ámbito de la protección civil. Los problemas derivados de la distribución constitucional de competencias en la materia, el análisis de las distintas declaraciones de situaciones catastróficas o de la tipología de ayudas existentes constituyen algunas de las cuestiones examinadas en esta parte de la obra a la que sigue el análisis de la jurisprudencia que aplica ese Derecho y una valoración del autor en la que claramente se aboga por un nuevo régimen jurídico que haga frente a un modelo, como es el actual, definido por el carácter coyuntural de las ayudas y la insuficiencia de rango de las normas que lo regulan.

El análisis, al que se dedica el Capítulo III del libro, del Derecho comparado, fundamentalmente de los modelos norteamericano y francés, brinda al autor, junto al examen ya realizado del ordenamiento español, los elementos necesarios para un epílogo en el que, bajo la ilustrativa rúbrica de «Propuestas de regulación. Principios orientadores en la regulación de la reparación de los daños catastróficos», formula su idea sobre las grandes líneas que deberían inspirar la regulación normativa en la materia, destacando sus propuestas relativas a la determinación misma del objeto de las ayudas o la necesaria configuración de la reparación de los daños catastróficos como una «potestad reglada pero flexible», además de aquellas otras que se sitúan en los planos, no menos importantes, de la organización administrativa o el procedimiento en las intervenciones solidarias.

No debe concluir este somero repaso por el contenido del libro sin dejar constancia de sus últimas páginas en las que figuran no sólo una rica bibliografía, sino también un útil índice de jurisprudencia, así como un anexo documental en el que se resumen numerosas disposiciones de interés en la materia.

\* \* \*

En definitiva, se podrá o no estar de acuerdo con los muchos puntos de vista y valoraciones de J. JORDANO sobre una materia evidentemente controvertida y en la que es mucho, todavía, el camino por andar; de lo que no podrá dudarse es de que nos hallamos ante una obra importante por el interés del tema que aborda, el rigor y exhaustividad del estudio y las propias propuestas de *lege ferenda* que se nos ofrecen. Creo, en suma, que todos debemos felicitarnos por este nuevo libro de J. JORDANO en el que se hace patente, una vez más, su decidido compromiso con la investigación y el Derecho administrativo.

Concepción BARRERO RODRÍGUEZ