



FACULTAD DE DERECHO

LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN EL ÁMBITO CATASTRÓFICO

Paula Martínez Sánchez

5º E3-B

Área de Derecho Civil

Directora: Prof. Dra. Belén del Pozo Sierra

Madrid

Marzo 2026

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS	8
1. FUNDAMENTO Y FUNCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL	8
2. EL DAÑO COMO EJE VERTEBRADOR DEL SISTEMA RESARCITORIO .	8
3. DISTINCIÓN CONCEPTUAL ENTRE RESPONSABILIDAD CIVIL CONTRACTUAL Y EXTRA CONTRACTUAL	9
3.1 Responsabilidad contractual	10
3.2 Responsabilidad extracontractual	11
4. DETERMINACIÓN DEL CONTENIDO DE LA REPARACIÓN.....	11
5. EXONERACIÓN DE RESPONSABILIDAD: CASO FORTUITO Y FUERZA MAYOR	12
CAPÍTULO II. DAÑOS CATASTRÓFICOS Y RESPUESTA PÚBLICA ANTE EMERGENCIAS DE PROTECCIÓN CIVIL	14
1. CONCEPTO Y RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LOS DAÑOS CATASTRÓFICOS.....	14
2. DECLARACIÓN DE ZONAS AFECTADAS GRAVEMENTE POR UNA EMERGENCIA DE PROTECCIÓN CIVIL	15
3. MEDIDAS DE APOYO ECONÓMICO.....	16
CAPÍTULO III. EL CONTRATO DE SEGURO	18
1. FUNCIÓN ECONÓMICA Y JURÍDICA	19
2. EL RIESGO COMO PRESUPUESTO TÉCNICO Y JURÍDICO	20
3. MARCO NORMATIVO DEL CONTRATO DE SEGURO	22
4. SUJETOS DEL CONTRATO DE SEGURO.....	23
4.1 Entidad aseguradora	23
4.2 El tomador	23
4.3 El asegurado	24
4.4 El beneficiario	25
4.5 El tercero perjudicado	25
5. TIPOLOGÍA DE SEGUROS	25
5.1 El seguro de Responsabilidad Civil	26
5.2 El seguro de Daños	28
CAPÍTULO IV. DISTRIBUCIÓN DE LOS RIESGOS EN EL ÁMBITO CATASTRÓFICO. INTERVENCIÓN DEL CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS	30
1. NATURALEZA JURÍDICA DEL CONSORCIO, RÉGIMEN APLICABLE Y FUNCIÓN INSTITUCIONAL.....	31

2. ACTIVACIÓN DE LA COBERTURA	32
3. BIENES ASEGURADOS Y BIENES EXCLUIDOS.....	36
4. INTERACCIÓN CON OTROS MECANISMOS.....	38
CAPÍTULO V. CONCLUSIÓN	39
BIBLIOGRAFÍA	42

Listado de abreviaturas

DANA: Depresión Aislada en Niveles Altos

AEMET: Agencia Estatal de Meteorología

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

SAP: Sentencia Audiencia Provincial

LCS: Ley del Contrato de Seguro

CCS: Consorcio de Compensación de Seguros

INTRODUCCIÓN

En la última década, España ha sufrido diversas catástrofes naturales que han puesto a prueba no solo la capacidad operativa de los poderes públicos para ofrecer una respuesta inmediata, sino también la solidez jurídica, económica y social de los mecanismos articulados para la reparación de los daños. Estos episodios han generado graves perjuicios tanto en el patrimonio público como en el privado. Afectando a miles de ciudadanos y situando en una posición de especial vulnerabilidad a quienes carecen de medios suficientes para afrontar por sí mismos las consecuencias de estos desastres naturales. Junto a los daños materiales y personales, debe destacarse la relevancia jurídica de los daños morales, cuya proyección resarcitoria adquiere una importancia cada vez mayor.

Uno de los episodios más significativos de nuestra historia reciente fue el terremoto acaecido en el municipio de Lorca, Murcia, el 11 de mayo de 2011. El movimiento sísmico, de magnitud 5.1 en la escala de Richter, provocó daños generalizados en un radio próximo al casco urbano y se sintió con intensidad en otros puntos de la región. Las consecuencias humanas y materiales fueron devastadoras: nueve personas fallecidas, más de doscientos heridos por la caída de fachadas y elementos estructurales, así como miles de vecinos evacuados o forzados a abandonar temporalmente sus viviendas ante el riesgo de nuevos movimientos sísmicos. Más allá de la dimensión fáctica del desastre, este suceso puso de relieve, desde el punto de vista jurídico, la necesidad de una actuación inmediata de los poderes públicos. Inspirada en el principio constitucional de solidaridad y orientada tanto a la adopción de medidas paliativas y reparadoras, como al establecimiento de mecanismos de coordinación entre la Administración General del Estado, Comunidad Autónoma y entidades locales afectadas¹. La excepcionalidad del fenómeno obligó, además, a complementar la normativa general a través de la aprobación de disposiciones extraordinarias dirigidas a la restitución de la normalidad y a la protección de los damnificados².

¹ Artículo 138.1 CE establece que “El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”.

² Real Decreto-ley 11/2012, de 30 de marzo, de medidas para agilizar el pago de las ayudas a los damnificados por el terremoto, reconstruir los inmuebles demolidos e impulsar la actividad económica de Lorca (BOE 31 de marzo de 2012).

Un segundo acontecimiento parecido fue la erupción volcánica iniciada el 19 de septiembre de 2021 en la zona de Cumbre Vieja, en la isla de La Palma. La duración prolongada del fenómeno, la incertidumbre inherente a su evolución y la virulencia de las coladas, afectaron gravemente a varios municipios destruyendo miles de edificaciones, explotaciones agrícolas, carreteras y redes de suministro. Al igual que sucedió en el caso de Lorca, la situación motivó la declaración de la zona como “afectada gravemente por una emergencia de protección civil” y dio lugar a un conjunto de medidas extraordinarias dirigidas a la recuperación económica y social de la isla³.

El episodio más reciente y trascendente en términos de impacto humano y material, ha sido la DANA acontecida a finales de octubre de 2024. La AEMET alertó de un fenómeno de especial severidad cuya evolución derivó en precipitaciones torrenciales de carácter extraordinario particularmente intensas en la vertiente mediterránea. Las comunidades autónomas más afectadas fueron la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Andalucía, Cataluña y, en menor medida, Islas Baleares y Aragón. Como consecuencia de ello, se produjeron graves inundaciones, destrucción de infraestructuras, interrupciones en el transporte y en los suministros esenciales y, lo que es peor, un elevado número de víctimas mortales y desaparecidos. Este episodio ha sido calificado como una de las mayores catástrofes naturales de la historia reciente de España y ha exigido el mayor despliegue de medios de emergencia, seguridad y defensa registrados en tiempos de paz. Junto a esta respuesta operativa, fue igualmente necesaria la activación de diversos mecanismos jurídicos dirigidos a afrontar las consecuencias del desastre y a articular la reparación de los daños ocasionados⁴.

Todos estos acontecimientos ponen de manifiesto que, frente a catástrofes naturales de gran magnitud, el Derecho desempeña un papel esencial en la tutela de los afectados y en la ordenación, distribución y reparación del daño ocasionado. En este contexto, no basta con atender a la urgencia material derivada del desastre, sino que resulta igualmente

³ Real Decreto-ley 13/2025, de 25 de noviembre, por el que se adoptan medidas complementarias urgentes para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras los daños ocasionados por las erupciones volcánicas (BOE 26 de noviembre de 2025).

⁴ Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de respuesta ante los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 (BOE 11 de noviembre de 2024).

necesario determinar qué instrumentos jurídicos permiten articular una respuesta resarcitoria adecuada, quiénes son los sujetos llamados a soportar el coste del daño y cuáles son los límites de los distintos mecanismos de cobertura existentes. Precisamente por ello, el análisis de los daños catastróficos exige una aproximación conjunta desde el Derecho público y el Derecho privado, en la medida en que ambos sectores del ordenamiento concurren en la configuración de los cauces de reparación.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo tiene por objeto estudiar el régimen jurídico aplicable a la reparación de daños catastróficos, prestando especial atención a la responsabilidad civil y a los mecanismos complementarios que operan en este ámbito. En particular, se examinará la interacción entre la responsabilidad civil, el contrato de seguro, el sistema de cobertura extraordinario articulado a través del Consorcio de Compensación de Seguros y las ayudas públicas extraordinarias. Atendiendo a su funcionamiento conjunto ante supuestos en los que la magnitud del daño, la pluralidad de perjudicados y la dificultad de identificar un responsable único obligan a diseñar respuestas jurídicas complejas y escalonadas. El estudio se apoyará en las principales construcciones doctrinales del Derecho Civil, el Derecho de Daños y el Derecho de Seguros, y se completará con la jurisprudencia más significativa, con el fin de proporcionar un enfoque no solo teórico, sino también práctico y conectado con la realidad.

En esta línea, el análisis de los daños catastróficos trasciende del plano estrictamente dogmático y se proyecta de forma directa sobre la realidad social, al poner a prueba la capacidad del ordenamiento para ofrecer respuestas adecuadas ante supuestos extraordinarios. Ello exige abordar los principales problemas jurídicos que suscita la reparación de los daños catastróficos, en particular la determinación del nexo causal, la delimitación entre riesgo ordinario y riesgo extraordinario, la articulación entre los mecanismos de resarcimiento de naturaleza privada y pública, así como la suficiencia real de los instrumentos previstos por el ordenamiento para garantizar una tutela efectiva de las víctimas. La relevancia de esta materia resulta especialmente importante en el contexto español, en la medida en que los acontecimientos mencionados se han producido en territorio nacional y evidencian que las consecuencias de una catástrofe pueden incidir de manera directa sobre cualquier ciudadano. Por tanto, se trata de una cuestión que no solo afecta los operadores jurídicos y las entidades aseguradoras, sino también al conjunto de la sociedad. Desde esta perspectiva, el presente estudio pretende ofrecer una visión

sistemática de un fenómeno de indudable trascendencia jurídica, económica y social, conectando su análisis con algunos de los episodios catastróficos más relevantes de la España reciente.

CAPÍTULO I. LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS

1. FUNDAMENTO Y FUNCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL

La responsabilidad civil ocupa un lugar esencial en el ordenamiento jurídico privado, en la medida en que articula la reacción del Derecho frente a la producción de un daño que altera la esfera patrimonial o personal de un sujeto. Históricamente, este ámbito se ha construido sobre el principio clásico *alterum non laedere*, que expresa el deber general de no causar daño a otro y que hunde sus raíces en el Derecho romano, singularmente en el Digesto de Justiniano, precepto fundamental en el Derecho de Ulpiano⁵. Junto a este principio, la Ley Aquiliana se erige como el primer antecedente normativo de la obligación de reparar el daño injustamente causado, al representar el paso desde una concepción retributiva propia de la venganza, vinculada a la Ley del Tali3n, hacia un modelo de compensaci3n patrimonial⁶. Ambos preceptos han influido en la evoluci3n del Derecho de da3os continental y constituyen hoy el presupuesto b3sico de cualquier obligaci3n resarcitoria, all3 donde existe un da3o, se activa la cuesti3n jur3dica de su reparaci3n. En consecuencia, la funci3n esencial del Derecho de da3os consiste en organizar el modo en que debe deshacerse el da3o producido, orientando su atenci3n hacia el da3o actual y efectivo, m3s que a la mera valoraci3n retrospectiva de la conducta lesiva⁷.

2. EL DAÑO COMO EJE VERTEBRADOR DEL SISTEMA RESARCITORIO

La centralidad del da3o delimita tanto la configuraci3n del hecho generador como la determinaci3n del alcance de la reparaci3n. Desde una perspectiva conceptual, el da3o constituye una realidad previa a su calificaci3n jur3dica, existe con independencia de que el ordenamiento jur3dico lo reconozca o lo califique jur3dicamente. Es el Derecho, a partir de esta realidad f3ctica, el que interviene para dotarlo de significado jur3dico. Primero

⁵ Bermejo Castri1llo, M. 3.: *Responsabilidad civil y delito en el derecho hist3rico espa3ol*, Dykinson, Madrid, 2016, p.13.

⁶ Castresana Herrero, A.: *La Responsabilidad Aquiliana: Bases hist3ricas para una construcci3n jur3dica actual*, Instituto de Investigaciones Jur3dicas, UNAM, M3xico, 2006, p.290.

⁷ De 3ngel Y3g3ez, R.: *Algunas previsiones sobre el futuro de la responsabilidad civil: con especial atenci3n a la reparaci3n del da3o*, Civitas, Madrid, 1995, p.231.

identificándolo como el presupuesto que activa la responsabilidad y, posteriormente, valorándolo para determinar la cuantía de la indemnización. La doctrina ha insistido en que el daño actúa, al mismo tiempo, como criterio delimitador y como patrón de medida, pues permite subsumir la conducta en el supuesto de hecho de las normas de responsabilidad y determina, además, la extensión del deber de reparar. De este modo, la responsabilidad civil puede concebirse como una categoría funcional encaminada a delimitar el alcance del daño y a precisar quien debe soportar su reparación, incluso en aquellos casos en los que el sujeto obligado no coincide estrictamente con el autor material del hecho lesivo⁸. En esta línea, la doctrina ha coincidido en esta caracterización y, de forma particularmente expresiva, Díez-Picazo ha señalado que la responsabilidad civil es, esencialmente, el Derecho del daño⁹. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha mantenido esta perspectiva durante décadas, configurando la reparación como un mecanismo orientado al restablecimiento íntegro de la situación previa a la producción del daño¹⁰. Aunque el Código Civil no regule el daño moral como una categoría autónoma, no existen dudas sobre su integración en el ámbito del artículo 1902 Código Civil, pues la amplitud de la fórmula reparar el daño causado comprende tanto los perjuicios materiales como aquellos que afectan a la esfera espiritual del perjudicado.

3. DISTINCIÓN CONCEPTUAL ENTRE RESPONSABILIDAD CIVIL CONTRACTUAL Y EXTRA CONTRACTUAL

Una vez expuesto el papel central que el daño desempeña en la estructuración del sistema de responsabilidad civil, resulta necesario abordar el modo en que dicho sistema se articula internamente. En este punto, la tradición jurídica española ha diferenciado, desde la codificación, entre la responsabilidad contractual y extracontractual. Aunque ambas pertenecen a un tronco común, la doctrina durante décadas ha debatido sobre la

⁸ Atazar López, J. y Cobacho Gómez, J. A.: *Cuestiones clásicas y actuales del Derecho de daños*, Aranzadi, Madrid, 2021 [versión electrónica – base de datos *Aranzadi Legalteca* (no numerado)]. Fecha de la última de consulta: 15 enero de 2025.

⁹ Díez-Picazo, L.: *Derecho de daños*, Civitas, Madrid, 2000, pp.19-29.

¹⁰ La STS núm. 810/2006, de 14 de julio de 2006 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:2006:4420]. Fecha de la última de consulta: 28 enero de 2025, reafirma que la reparación del daño debe orientarse al restablecimiento íntegro de la situación anterior al daño, en coherencia con el principio de *restitutio in integrum*. Ahora bien, esta resolución no se limita únicamente a subrayar la necesidad de restaurar el daño material o patrimonial causado, sino que hace especial referencia a la inclusión de los daños morales, cuya reparación también forma parte del contenido natural de la responsabilidad civil.

conveniencia de dotarlas de un régimen jurídico unificado o, por el contrario, mantener su separación. Si bien, aunque comparten una lógica estructural semejante, ambas categorías responden a presupuestos distintos y se materializan en regímenes normativos diferenciados¹¹. Se delimitan ambos tipos de responsabilidad en función de que concurra o no una relación preexistente entre el causante del daño y la víctima.

3.1 Responsabilidad contractual

En el ámbito contractual, la responsabilidad surge cuando una obligación previamente constituida, normalmente nacida de un contrato, se incumple total o parcialmente. No basta, por tanto, con que el daño se produzca con ocasión de la existencia de una relación contractual entre las partes, sino que es necesario que el hecho dañoso constituya precisamente la infracción de una de las obligaciones pactadas¹². Tal incumplimiento genera una doble consecuencia, de un lado, la insatisfacción del derecho de crédito del acreedor y; de otro, el nacimiento de la obligación de reparar los daños complementarios ocasionados por el incumplimiento. Los artículos 1101 y siguientes del Código Civil establecen el régimen general de esta modalidad de responsabilidad. No se circunscribe únicamente a las obligaciones contractuales, sino que también se extiende a otras obligaciones preexistentes, como las nacidas de la ley o cuasicontratos, siempre que concurra una obligación previa¹³. En coherencia con este planteamiento, los elementos clásicos de la responsabilidad contractual contemplan la existencia de una obligación válida y exigible, su incumplimiento imputable al deudor, la existencia de un daño y la relación causal entre el incumplimiento y el perjuicio causado. A ello se añade, la previsibilidad del daño, conforme al artículo 1107 del Código Civil, que delimita el alcance de la indemnización a través de la referencia a los daños o perjuicios que sean

¹¹ Yzquierdo Toldada, M.: *Sistema de responsabilidad civil, contractual y extracontractual*, Dykinson, Madrid, 2001, p.81.

¹² En este sentido, STS núm. 60/1983, de 9 de marzo de 1983 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:1983:60]. Fecha de la última de consulta: 20 febrero de 2026, establece que “no es bastante que haya un contrato entre las partes para que la responsabilidad contractual opere necesariamente con exclusión de la aquiliana, sino que se requiere para que ello suceda la realización de un hecho dentro de la rigurosa órbita de lo pactado y como desarrollo del contenido negocial”.

¹³ Reglero Campos, L. F.: *Tratado de responsabilidad civil (5.ª ed.)*, Aranzadi, Madrid, 2014 [versión electrónica – base de datos *Aranzadi Legalteca* (no numerado)]. Fecha de la última de consulta: 4 febrero de 2025.

consecuencia necesaria del incumplimiento o que, habiendo podido preverse al tiempo de constituir la obligación no se evitaron¹⁴.

3.2 Responsabilidad extracontractual

Por el contrario, la responsabilidad extracontractual se configura como la obligación de reparar el daño causado sin que exista una relación jurídica previa entre el autor y la víctima o, incluso existiendo dicha relación, cuando el daño queda fuera del ámbito propio de la prestación contractual. Su fundamento reside en la vulneración del deber genérico de no dañar a otro, recogido en el artículo 1902 del Código Civil. Este precepto actúa como cláusula general del Derecho de daños en el ordenamiento jurídico español, operando como régimen supletorio en ausencia de disposiciones especiales y permitiendo abarcar cualquier supuesto inimaginable de responsabilidad extracontractual¹⁵. Tradicionalmente, esta modalidad de responsabilidad se ha construido sobre tres elementos esenciales: una conducta antijurídica, la existencia de un daño y la relación de causalidad entre ambos, junto con la culpa o negligencia del agente. No obstante, la evolución legislativa y jurisprudencial ha propiciado la consolidación de regímenes de responsabilidad objetiva en determinados sectores, de modo que la culpabilidad puede quedar desplazada cuando así lo establece expresamente el ordenamiento¹⁶.

4. DETERMINACIÓN DEL CONTENIDO DE LA REPARACIÓN

Una vez acreditado el daño y precisada la responsabilidad, surge la obligación de repararlo. En ese momento, la cuestión ya no se centra únicamente en la responsabilidad, sino en concretar el alcance de la reparación que corresponde frente al perjuicio producido. El daño pasa así a desempeñar una doble función, constituye, en primer lugar, el presupuesto indispensable de la responsabilidad civil y, en segundo término, el parámetro que delimita la extensión de la prestación resarcitoria. Por ello, la labor de cuantificación no consiste en una simple constatación material del perjuicio, sino en una auténtica operación de valoración jurídica, mediante la cual el ordenamiento selecciona, califica y traduce una realidad fáctica a categorías normativas susceptibles de valoración.

¹⁴ El artículo 1107 CC establece que “los daños y perjuicios de que responde el deudor de buena fe son los previstos o que se hayan podido prever al tiempo de constituirse la obligación y que sean consecuencias necesarias de su falta de cumplimiento”.

¹⁵ Del Pozo Sierra, B.: “La función del control del buen funcionamiento de los servicios públicos ante acontecimientos catastróficos como la DANA (29 de octubre de 2024). La concurrencia de un suceso inevitable en sí, pero no en sus consecuencias, en la determinación del daño resarcible”, *Anuario de Derecho Administrativo* 2025, 2025, pp. 651 - 675.

¹⁶ Yzquierdo Toldada, M.: “Sistema...”, *Op.cit.* pp. 138 y ss.

De ahí la conveniencia de distinguir entre el daño en sentido empírico, como menoscabo efectivamente sufrido por la víctima, y el daño indemnizable, que es aquel al que el Derecho une consecuencias resarcitorias tras someterlo a un juicio de relevancia jurídica. No todo perjuicio alegado, merece compensación, sino únicamente aquel que presenta entidad suficiente y guarda la necesaria conexión con el presupuesto de imputación aplicable¹⁷.

Desde esta perspectiva, la responsabilidad civil solo se comprende a partir de la existencia de un perjuicio jurídicamente relevante, pues, aun cuando el ordenamiento admita supuestos de responsabilidad objetiva, nunca puede prescindirse del daño como elemento estructural del deber de resarcir. Acreditado este presupuesto, la función del sistema consiste en determinar quién ha de soportar sus consecuencias y en qué medida, desplazando el coste del reparar el daño desde el patrimonio de la víctima, al de quien deba responder conforme a Derecho. La reparación podrá articularse, mediante la restitución *in natura* o a través de una compensación por equivalente. Pero en ambos supuestos permanece inalterada su finalidad, restablecer el equilibrio alterado por el hecho dañoso¹⁸. Por ello, la indemnización no puede configurarse como una fuente de ganancia para el perjudicado, sino exclusivamente como un instrumento dirigido a compensar el detrimento efectivamente sufrido y a recomponer la situación dentro de los límites legalmente procedentes¹⁹.

5. EXONERACIÓN DE RESPONSABILIDAD: CASO FORTUITO Y FUERZA MAYOR

El sistema de responsabilidad contempla, sin embargo, determinados supuestos en los que el sujeto llamado a responder queda exonerado del deber de reparar el daño. Esta posibilidad se proyecta tanto sobre el ámbito contractual como sobre el extracontractual. En particular, el artículo 1105 del Código Civil establece que nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse o que, previstos, fueran inevitables.

¹⁷ Ataz López, J. y Cobacho Gómez, J. A.: “*Cuestiones clásicas...*”, *Op.cit.*

¹⁸ El artículo 33 de la Ley de Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor (BOE 25 de julio de 2025), establece que el principio de reparación íntegra busca “asegurar la total indemnidad de los daños y perjuicios padecidos”.

¹⁹ La STS núm. 208/2011, de 25 de marzo de 2011 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:2011:2505]. Fecha de la última de consulta: 17 febrero de 2026, señala que la “...finalidad de la indemnización es la de reparar el daño causado y no la de enriquecer el perjudicado”.

Este precepto constituye el fundamento normativo de la exoneración por caso fortuito y fuerza mayor, categorías que, tradicionalmente han sido objeto de diferenciación conceptual. Entendiendo la fuerza mayor como un fenómeno debido a causas naturales, irresistibles o inevitables. Además, el propio Código Civil contempla en diversos preceptos supuestos específicos de exoneración, todos ellos coherentes con la idea de que el Derecho no puede imponer responsabilidad cuando el cumplimiento resulta imposible por causas ajenas al obligado²⁰. En este sentido, la fuerza mayor actúa como límite natural de la responsabilidad, en la medida en que interrumpe la relación de imputación entre el autor y el daño, atribuyendo la producción del resultado a un evento externo, irresistible e inevitable²¹. Con todo, su aplicación debe interpretarse de manera restrictiva, en atención a la finalidad reparadora del sistema y al principio general de protección del perjudicado²².

En definitiva, la responsabilidad civil se configura como un sistema resarcitorio cuya aplicación exige, de un lado, la existencia de un daño jurídicamente relevante y, de otro, la identificación de un título de imputación que permita atribuir sus consecuencias a un sujeto determinado, sin perjuicio de los supuestos en que el ordenamiento admite la exoneración por caso fortuito o fuerza mayor. Sin embargo, cuando el perjuicio se produce en contextos de catástrofes naturales, que se incluyen en la categoría de la fuerza mayor por responder a acontecimientos externos, imprevisibles o inevitables, las categorías generales de la responsabilidad civil muestran por sí solas una capacidad explicativa insuficiente. En tales supuestos, la magnitud de los daños, la pluralidad de las víctimas, la concurrencia de causas y la frecuente dificultad para individualizar a un responsable, obligan a proyectar el análisis sobre un plano más amplio, en el que la exoneración propia de la fuerza mayor convive con otros mecanismos jurídicos de

²⁰Diez – Picazo, L. y Gullón, A.: *Sistema de Derecho Civil (Volumen I)*, Tecnos, Madrid, 2017, p.205.

²¹La STS núm. 845/1999, de 18 de octubre de 1999 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:1999:6426]. Fecha de la última de consulta: 1 marzo de 2026, reafirma que el caso fortuito y la fuerza mayor son situaciones de imprevisibilidad o inevitabilidad que repelen la existencia de culpa.

²²La STS núm. 644/2022, de 31 de mayo de 2022 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ES:TS:2022:2213]. Fecha de la última de consulta: 2 marzo de 2026, “contempla la fuerza mayor como una excepción al principio de riesgo y ventura, y como toda excepción no puede recibir una interpretación extensiva ni analógica, sino a los supuestos contemplados en la norma restrictiva”.

cobertura, compensación y reparación²³. Precisamente por ello, una vez expuestos los fundamentos, la estructura y los límites del sistema general de responsabilidad, resulta necesario examinar, la singularidad jurídica de los daños catastróficos y, seguidamente, los mecanismos de naturaleza pública activados en estos supuestos de protección civil, como instrumento esencial para ordenar la respuesta extraordinaria del Estado frente a acontecimientos que desbordan los mecanismos ordinarios de reparación.

CAPÍTULO II. DAÑOS CATASTRÓFICOS Y RESPUESTA PÚBLICA ANTE EMERGENCIAS DE PROTECCIÓN CIVIL

1. CONCEPTO Y RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LOS DAÑOS CATASTRÓFICOS

Los daños catastróficos son aquellos perjuicios materiales, personales o económicos que se producen como consecuencia de un suceso extraordinario de gran intensidad, capaz de generar una destrucción masiva y simultánea sobre un elevado número de personas, bienes e infraestructuras. Se trata de daños que exceden claramente el marco de los riesgos ordinarios, tanto por su magnitud como por su carácter excepcional e imprevisible. En línea con la definición de catástrofe recogida por la Real Academia Española como suceso que produce gran destrucción o daño²⁴. En términos generales, estos daños derivan de eventos como fenómenos naturales extremos (inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, tempestades) o de acontecimientos igualmente extraordinarios de origen humano o tecnológico. Su rasgo más característico es la acumulación de siniestros, es decir, la concentración de múltiples daños en un mismo episodio, circunstancia que dificulta su reparación individual a través de los mecanismos ordinarios de resarcimiento²⁵.

Desde esta perspectiva, el concepto de catástrofe puede adquirir matices distintos según se analice desde el ámbito público o desde el privado. Del mismo modo, que también puede variar la delimitación de sus riesgos y de los daños que genera. Asimismo, la forma

²³ La STS núm. 644/2022, precisa que, no toda catástrofe constituye fuerza mayor, sino únicamente aquellos fenómenos naturales de efectos catastróficos ajenos a una intervención humana directa u relevante.

²⁴ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española (23ª. ed.)*, [disponible en <https://dle.rae.es/contenido/cita>]. Fecha de la última consulta: 6 febrero de 2026.

²⁵ Sarrión i Roig, J.: *Guía de Valoración para el Sector Asegurado (1ª. ed.)*, Aranzadi, Madrid, 2016.

de resarcir dicho perjuicio difiere en función de los mecanismos jurídicos y económicos disponibles en cada uno de estos planos, ya sea mediante sistemas aseguradores o medidas extraordinarias de ayuda. Ambos modelos de resarcimiento no se excluyen, sino que pueden concurrir de manera complementaria, especialmente en aquellos supuestos en los que la magnitud del daño exige una respuesta coordinada entre instrumentos públicos y privados.

En el presente trabajo, la atención se centra exclusivamente en las catástrofes naturales, tal y como se ha expuesto en apartados anteriores. Ello se debe a que los daños derivados de actuaciones humanas permiten, por regla general, la exigencia de responsabilidad civil directa al causante. Por el contrario, el interés principal reside en aquellos supuestos en los que, debido al carácter inevitable y extraordinario del evento, este puede incluirse en la categoría de fuerza mayor, con la dificultad de articular una imputación conforme a las categorías ordinarias de la responsabilidad civil. Precisamente por ello, estos supuestos exigen acudir a mecanismos específicos de compensación y reparación.

2. DECLARACIÓN DE ZONAS AFECTADAS GRAVEMENTE POR UNA EMERGENCIA DE PROTECCIÓN CIVIL

Frente a la producción de catástrofes de gran magnitud, el ordenamiento jurídico articula mecanismos públicos destinados a paliar de forma inmediata las consecuencias materiales, morales y sociales derivadas de estos sucesos extraordinarios. Tales instrumentos cumplen una función esencial de apoyo y compensación, especialmente en aquellos supuestos en los que la magnitud del daño supera la capacidad de respuesta individual de los afectados y hace necesaria una intervención coordinada de los poderes públicos. En el ordenamiento jurídico español, el término “zona catastrófica” carece de reconocimiento legal expreso. En su lugar, la denominación empleada por el legislador es “zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil”, conforme a lo dispuesto en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, en adelante Ley 17/2015. Tal y como se desprende de la misma, se trata de una figura de carácter excepcional diseñada para dar respuesta a situaciones de emergencia y catástrofe

que alteren gravemente el desarrollo normal de la vida colectiva y funcionamiento de los servicios esenciales²⁶.

Su régimen jurídico queda expresado en la Ley 17/2015, que atribuye la competencia para efectuar la declaración al Consejo de ministros, a propuesta de los Ministerios del Interior y de Hacienda, junto con otros departamentos que resulten afectados. Dicha declaración debe incluir una delimitación territorial precisa y puede ser instada por las Administraciones Públicas interesadas, sin perjuicio de que el Gobierno pueda requerir previamente informe de las Comunidades Autónomas implicadas. Para su declaración, deben acreditarse daños personales y materiales derivados de un evento extraordinario que perturbe gravemente las condiciones de vida de la población o que provoque la paralización de los servicios públicos esenciales²⁷. Una vez declarada, se posibilita la activación de medidas excepcionales de apoyo, entre las que se incluyen medidas fiscales, laborales, de seguridad social y de reconstrucción de infraestructuras²⁸. Asimismo, la ley prevé un mecanismo de seguimiento y coordinación interadministrativa mediante una comisión integrada por representantes de la Administración del Estado, entidades locales y autonómica que supervisará la ejecución de las acciones de recuperación y reconstrucción.

3. MEDIDAS DE APOYO ECONÓMICO

En este contexto adquiere especial relevancia el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones y ayudas públicas destinadas a paliar situaciones derivadas de emergencias o catástrofes, en adelante Real Decreto 307/2005. Este texto tiene especial relevancia práctica, pues opera como instrumento de ejecución de las

²⁶ El preámbulo de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (BOE 10 de julio de 2015) reza que “Esta nueva ley se propone, pues, reforzar los mecanismos que potencien y mejoren el funcionamiento del sistema nacional de protección de los ciudadanos ante emergencias y catástrofes...con el fin último de afrontar de la manera más rápida y eficaz las situaciones de emergencia que puedan producirse, en beneficio de los afectados y en cumplimiento del principio de solidaridad interterritorial”.

²⁷ *Ibid.* Artículo 23 establece que “La declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil prevista en esta ley se efectuará por acuerdo de Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministros de Hacienda y Administraciones Públicas y del Interior y, en su caso, de los titulares de los demás ministerios concernidos, e incluirá, en todo caso, la delimitación del área afectada. Dicha declaración podrá ser solicitada por las administraciones públicas interesadas”.

²⁸ *Ibid.* Artículo 24 desarrolla que “En los términos que apruebe el Consejo de Ministros, cuando se declare una zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil se podrán adoptar, entre otras, algunas de las siguientes medidas...”

medidas económicas previstas tras la declaración de una zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil, de acuerdo con la Ley 17/2015. El decreto prevé un sistema de ayudas dirigidas a personas físicas por daños en vivienda o enseres esenciales, para autónomos y pequeñas empresas por la pérdida de locales de actividad, y para entidades locales por los daños en infraestructuras o por gastos de emergencia. Estas ayudas de naturaleza administrativa no excluyen ni sustituyen la responsabilidad civil o patrimonial que pueda derivarse de la conducta de terceros que hayan contribuido a la producción o agravamiento de ese daño. En consecuencia, el Real Decreto 307/2005 debe entenderse como un mecanismo de apoyo público complementario y compatible con otras vías indemnizatorias, procedentes de sistemas públicos o privados²⁹.

Junto a este marco legal, resulta imprescindible considerar el régimen previsto en la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, particularmente cuando las consecuencias de la catástrofe comportan daños al entorno natural, establece un sistema de responsabilidad objetivo y preventivo, que se aplica incluso en ausencia de dolo, culpa o negligencia, cuando los daños hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales recogidas en su Anexo III de la ley, presumiéndose en tales casos la imputabilidad del daño al operador, salvo prueba en contrario. Además, la ley amplía su ámbito a actividades no incluidas en dicho anexo cuando concurre dolo, culpa o negligencia, y establece medidas obligatorias de prevención, evitación y reparación del daño ambiental. No obstante, excluye expresamente su aplicación en supuestos de fenómenos naturales de carácter excepcional, inevitable e irresistible, así como en daños amparados por convenios internacionales específicos (Anexos IV y V). Esta delimitación adquiere particular relevancia en contextos de declaración de zonas afectadas gravemente por una emergencia de protección civil, donde es necesario diferenciar entre daños naturales y aquellos derivados, facilitados o agravados por la actividad humana, especialmente en sectores como la construcción, la energía o la industria extractiva. De este modo, la Ley 26/2007 actúa como complemento normativo clave, permitiendo exigir responsabilidad a operadores que hayan contribuido al daño ambiental en zonas

²⁹ El artículo 2.2 del Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones y ayudas públicas destinadas a paliar situaciones derivadas de emergencias o catástrofes (BOE 20 de marzo de 2005) establece que “No obstante, cuando los mencionados sistemas no cubran la totalidad de los daños producidos, las subvenciones previstas en este real decreto se concederán con carácter complementario y serán compatibles en concurrencia con otras subvenciones, indemnizaciones, ayudas, ingresos o recursos, procedentes de sistemas públicos o privados, nacionales o internacionales, hasta el límite del valor del daño producido”.

posteriormente reconocidas como gravemente afectadas, sin perjuicio de otras vías de reclamación civil o patrimonial³⁰.

La práctica de esta figura puede apreciarse con especial claridad cuando se examina su aplicación a supuestos concretos de catástrofes recientes. En estos casos, la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil no opera como una mera calificación formal del acontecimiento, sino como el presupuesto jurídico que permite activar medidas extraordinarias de apoyo económico, reconstrucción y coordinación interadministrativa. Así, en episodios como la borrasca Filomena, la erupción volcánica de La Palma o la DANA de octubre de 2024, esta declaración ha servido para canalizar ayudas dirigidas a paliar daños en viviendas, enseres, establecimientos, infraestructuras públicas y servicios esenciales, poniendo de manifiesto que su utilidad no reside únicamente en reconocer la excepcionalidad del suceso, sino, sobre todo, en articular una respuesta pública inmediata y complementaria frente a perjuicios cuya magnitud desborda los mecanismos ordinarios de reparación. Desde esta perspectiva, la figura adquiere una relevancia central en el ámbito de los daños catastróficos, al conectar la constatación jurídica de la emergencia con la puesta en marcha efectiva de instrumentos de asistencia, recuperación y reconstrucción³¹.

CAPÍTULO III. EL CONTRATO DE SEGURO

Una vez analizados los daños catastróficos y los mecanismos de respuesta articulados desde el ámbito público, en particular a través de la declaración de zona afectadas gravemente por una emergencia de protección civil y de las correspondientes medidas extraordinarias de ayuda, resulta necesario centrar el análisis al ámbito privado. En este sentido, el contrato de seguro ocupa una posición central como técnica jurídica de cobertura del riesgo y como instrumento esencial para afrontar las consecuencias económicas derivadas del daño. En efecto, si los mecanismos públicos permiten articular una respuesta extraordinaria de apoyo y compensación ante supuestos de especial gravedad, el seguro constituye la vía ordinaria de previsión, distribución y cobertura

³⁰ En su artículo 3 de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental (BOE 25 de diciembre de 2007), establece el ámbito de aplicación de la misma.

³¹ De la exposición de motivos del Real Decreto-ley 10/2021, de 18 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por la borrasca “Filomena” (BOE 19 de mayo de 2021), podemos extraer la finalidad esencial de estos mecanismos jurídicos de orden público: “Este real decreto-ley tiene por objeto contribuir al restablecimiento de la normalidad de las zonas afectadas y la adopción, con la necesaria celeridad que demandan las circunstancias”.

patrimonial del riesgo, razón por la cual su estudio resulta imprescindible para comprender de forma completa el sistema de reparación en el ámbito catastrófico.

1. FUNCIÓN ECONÓMICA Y JURÍDICA

El contrato de seguro ocupa una posición central en el Derecho privado contemporáneo por la función jurídica, económica y social que desempeña. La experiencia reciente de las catástrofes ocurridas en España pone en relieve una realidad, según la cual la existencia humana se encuentra de forma constante expuesta a riesgos que inciden tanto en las personas como en su patrimonio. Frente a esta realidad, cabe adoptar dos actitudes, una pasiva, basada en la aceptación del riesgo como un hecho inevitable, y otra activa, orientada a prevenir su materialización o reducir las consecuencias dañinas del mismo. Es precisamente en este segundo plano donde nace el contrato de seguro como técnica jurídica de cobertura del riesgo³².

Desde esta perspectiva, el seguro responde a una lógica funcional precisa, transformar una eventual pérdida futura e incierta en un coste presente, a cambio de la obligación del asegurador de satisfacer una indemnización, renta, capital u otra prestación si se produce el siniestro cubierto. No se trata, por tanto, únicamente de un contrato aleatorio en sentido clásico³³, sino de un mecanismo institucionalizado de gestión de la incertidumbre y de reducción del impacto económico de eventos dañinos sobre personas y empresas³⁴. Su eficacia descansa, en la transferencia del riesgo a una entidad especializada y en la mutualización de una pluralidad de riesgos homogéneos, cuya compensación estadística, apoyada en la ley de los grandes números, hace posible una cobertura más eficiente que el mero ahorro individual³⁵. Gracias a ello, el seguro distribuye el coste de los siniestros

³² Alonso Soto, R.: *Responsabilidad civil y seguro*. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 2000, pp.193-204.

³³ En esta línea la SAP de Madrid núm.893/2007, de 30 de julio de 2007 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:2007:5670]. Fecha de la última de consulta: 1 de febrero de 2026, aclara que: “El contrato de seguro (visto desde una perspectiva individual); pertenece al género de los llamados contratos aleatorios, en los cuales el nacimiento de la obligación de una o de ambas partes dependerá de la suerte o el azar”.

³⁴ Veiga Copo, A.: *Tratado del Contrato de Seguro (4ª Ed.)*, Aranzadi, Madrid, 2016, [versión electrónica – base de datos *Aranzadi Legalteca* (no numerado)]. Fecha de última consulta: 5 de marzo 2026.

³⁵La ley de los grandes números establece que, al aumentar el número de riesgos homogéneos observados, los resultados reales tienden a aproximarse a los valores estadísticamente esperados. En el ámbito asegurador, ello permite estimar con mayor fiabilidad la frecuencia y el coste de los siniestros en una cartera amplia, aunque el resultado individual siga siendo incierto. Sobre esta

conforme a criterios técnicos y actuariales, y evita que cada sujeto deba inmovilizar por sí solo los recursos necesarios para hacer frente a pérdidas potencialmente graves³⁶.

2. EL RIESGO COMO PRESUPUESTO TÉCNICO Y JURÍDICO

La centralidad del riesgo en el contrato de seguro exige, además, una precisión conceptual. Como apunta Veiga Copo, el riesgo constituye el presupuesto teórico y jurídico indispensable, de modo que, sin riesgo asegurable no hay seguro. Ahora bien, no cualquier suceso puede ser objeto de aseguramiento, sino únicamente aquel que presenta una incertidumbre objetiva respecto de su realización y cuya producción puede generar un perjuicio económicamente valorable³⁷. El riesgo asegurado no se identifica con el hecho dañoso en sí mismo, sino con la posibilidad de que dicho hecho cause un daño al titular del interés protegido. En consecuencia, el riesgo delimita el contenido del contrato, define el ámbito de la cobertura y condiciona el alcance de la prestación asumida por el asegurador³⁸.

A partir de esta base, la función del seguro se comprende con especial claridad en su conexión con el Derecho de daños. En efecto, daño, responsabilidad civil y aseguramiento no son realidades aisladas, sino elementos que pueden ordenarse como una secuencia jurídica coherente. El daño constituye el presupuesto material del sistema, pues solo la existencia de una lesión jurídicamente relevante permite activar el deber de reparar. La responsabilidad civil actúa entonces como título de imputación y reparación, su función consiste en atribuir jurídicamente a un sujeto la obligación de resarcir el daño, ya sea por incumplimiento contractual o por vulneración del deber general de no causar daño. En este sentido, como ponen de relieve Coderch, Ramos González y Milà Rafel, la distinción

base se articula la mutualización del riesgo, mediante la cual las primas de muchos asegurados financian las prestaciones debidas a quienes sufren el siniestro. Este principio constituye el fundamento técnico del cálculo actuarial de primas y provisiones.

³⁶ Baker, T., & Siegelman, P.: “The Law and Economics of Liability Insurance: A Theoretical and Empirical Review”, Faculty Scholarship at Penn Law, 2013, pp. 169-196, [disponible en https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/350/]. Fecha de última consulta: 7 de febrero 2026.

³⁷ La STS núm.1061/2025, de 2 de julio de 2025 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:2025:3183]. Fecha de la última de consulta: 5 de febrero de 2026, concluye que la incertidumbre objetiva del riesgo desaparece cuando el siniestro queda sometido al dominio voluntario del sujeto.

³⁸ Veiga Copo, A. *El interés en el Contrato de Seguro. Ensayo dogmático sobre el interés (1ª Ed.)*, Aranzadi, Madrid, 2018, [versión electrónica – base de datos *Aranzadi Legalteca* (no numerado)]. Fecha de última consulta: 7 de febrero 2026.

clásica conserva relevancia sistemática, aunque la evolución del Derecho de daños revela una tendencia creciente hacia la objetivación en actividades especialmente riesgosas, en los que la centralidad de la culpa cede parcialmente ante la necesidad de garantizar una reparación efectiva³⁹.

La importancia del seguro, sin embargo, no se agota en esa conexión técnico – jurídica con la responsabilidad civil. En la sociedad contemporánea, su función económico y social es más amplia y puede entenderse desde una triple dimensión: protección individual, seguridad del tráfico jurídico y tutela de tercero. En primer lugar, desde la perspectiva del sujeto expuesto al riesgo, actúa como instrumento de previsión y estabilización patrimonial, al sustituir una posible pérdida futura de cuantía incierta por un coste cierto y limitado⁴⁰. En los seguros de daños, esta lógica se manifiesta en el principio indemnizatorio, que limita la prestación al perjuicio efectivamente sufrido y excluye el enriquecimiento injusto⁴¹. En segundo lugar, el seguro cumple una función decisiva en la seguridad del tráfico jurídico y en el fomento de la actividad económica. Permite que proyectos empresariales, operaciones mercantiles y relaciones contractuales se desarrollen bajo un marco de riesgos razonablemente administrables⁴². Por último, la evolución normativa y jurisprudencial ha reforzado la dimensión del seguro como instrumento de tutela de terceros especialmente de las víctimas. En el sistema actual, el seguro no se configura exclusivamente como un mecanismo de cobertura interna del asegurado, sino también como una garantía externa orientada a asegurar la efectividad de la reparación debida al perjudicado⁴³. En este sentido, figuras como la acción directa frente al asegurador ponen de manifiesto esta función, al facilitar al tercero lesionado el acceso a un sujeto solvente frente al que hacer efectiva su pretensión resarcitoria⁴⁴.

³⁹ Coderch, P.S., Ramos González, S., y Milà Rafel, R.: “Derecho comparado de los daños catastróficos: responsabilidad civil y seguro”, *Revista Trébol*, vol.61, 2010, pp. 1-5.

⁴⁰ Baker, T., & Siegelman, P.: “*The Law and Economics...*” *Op.cit.*

⁴¹ El artículo 26 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro (BOE 17 de abril de 1981), establece que: “El seguro no puede ser objeto de enriquecimiento injusto para el asegurado. Para la determinación del daño se atenderá al valor del interés asegurado en el momento inmediatamente anterior a la realización del siniestro”.

⁴² Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.: *Seguros y fondos de pensiones: Informe 2024*. Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, 2024.

⁴³ Morandi, J. C. F.: *Estudios de Derechos de Seguros*, Ediciones Pannedille, Buenos Aires, 1971, p. 386.

⁴⁴ El artículo 77 de la Ley 50/1980 reza que: “El perjudicado o sus herederos tendrán acción directa contra el asegurador para exigirle el cumplimiento de la obligación de indemnizar, sin perjuicio del derecho del asegurador a repetir contra el asegurado, en el caso de que sea debido a conducta dolosa de éste, el daño o perjuicio causado a tercero...”

3. MARCO NORMATIVO DEL CONTRATO DE SEGURO

A partir de esta función del seguro, resulta preciso determinar su encuadre jurídico dentro del ordenamiento español. Esa función de configuración técnica y normativa corresponde principalmente a la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro (LCS), que constituye la norma central del régimen jurídico-privado del seguro en España. Sobre esta base normativa, la doctrina ha tratado de construir una noción general del contrato de seguro y un tronco común aplicable a sus distintas modalidades. En efecto, aunque la ley regula de forma expresa únicamente nueve ramos o modalidades concretas de seguros, su vocación de generalidad ha permitido que los ramos que han ido surgiendo queden integrados bajo su esfera de actuación directa, sin que exista un sistema cerrado o *numerus clausus*⁴⁵. En este contexto, el artículo 1 de la LCS ofrece la definición legal básica del contrato de seguro al establecer que el asegurador, a cambio del cobro de una prima, y para el caso de que se produzca el evento cuyo riesgo es objeto de cobertura, queda obligado a indemnizar el daño sufrido por el asegurado o a satisfacer un capital, una renta u otra prestación convenida, siempre dentro de los límites pactados. De esta definición se desprenden sus elementos esenciales: la asunción del riesgo, la prestación del asegurador, la prima como contraprestación del tomador y la delimitación contractual de la cobertura. Desde el punto de vista jurídico, se trata, además, de un contrato consensual, oneroso, aleatorio, normalmente de tracto sucesivo y habitualmente de adhesión, rasgos que justifican un control particularmente intenso sobre el contenido de sus cláusulas.⁴⁶

Junto a la LCS, el régimen del seguro en España se apoya en un marco normativo complementario que incide tanto sobre la actividad de las entidades aseguradoras como sobre la distribución de los productos. En este plano destaca la LOSSEAR⁴⁷, que ordena el acceso y ejercicio de la actividad aseguradora conforme a criterios de solvencia, gobierno corporativo y control prudencial, así como la normativa europea, singularmente

⁴⁵ Veiga Copo, A.: *Comentario prácticos a la Ley de Contrato de Seguro: A los cuarenta años de su promulgación 1980-2020*, Thomson Reuters, Madrid, 2020, [versión electrónica – base de datos *Aranzadi Legalteca* (no numerado)]. Fecha de última consulta: 10 de febrero 2026.

⁴⁶ Laguado Giraldo, C. A.: “Condiciones generales, cláusulas abusivas y el principio de buena fe en el contrato de seguro”, *Vniversitas*, vol. 106, 2003, pp. 231-250.

⁴⁷ En su Preámbulo la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (BOE 1 de enero de 2016), dispone que su finalidad: “Esta situación exige garantizar que cuando eventualmente se produzca el siniestro que motive el pago de la indemnización la entidad aseguradora esté en situación de poder hacer frente a su obligación”.

la Directiva 2009/138/CE (Solvencia II)⁴⁸ y la Directiva (UE) 2016/97 (IDD)⁴⁹, que han reforzado la supervisión basada en riesgos y la protección del cliente en todos los canales de distribución.

4. SUJETOS DEL CONTRATO DE SEGURO

4.1 Entidad aseguradora

Desde el punto de vista subjetivo, el contrato de seguro presenta una estructura compleja en la que pueden concurrir diversas figuras con funciones diferenciadas. La entidad aseguradora es la persona jurídica que, tras seleccionar y valorar el riesgo, asume contractualmente sus consecuencias económicas. Su posición jurídica se caracteriza por la obligación principal de cumplir la prestación contractual cuando se produce el siniestro, correlativa al derecho de percibir la prima⁵⁰. La actividad aseguradora se fundamenta, por tanto, en la asunción profesional del riesgo dentro de un sistema basado en el cálculo actuarial y la mutualización de riesgos⁵¹.

4.2 El tomador

Por otra parte, el tomador del seguro es la persona que contrata con el asegurador y suscribe la póliza que documenta el contrato, actuando en nombre propio y pudiendo hacerlo por cuenta propia o por cuenta ajena. Le corresponde un papel central en la fase de perfección contractual, al negociar las condiciones del seguro y asumir las obligaciones principales, entre ellas el pago de la prima y el deber de declarar correctamente el riesgo. Aunque lo habitual es que tomador y asegurado coincidan en la misma persona, el ordenamiento jurídico admite su disociación, lo que permite una amplia variedad de configuraciones contractuales adaptadas a la práctica aseguradora⁵².

⁴⁸ La Directiva (UE) 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y reaseguro y su ejercicio (Solvencia II) (Diario Oficial de la Unión Europea 17 de diciembre de 2009), configura un régimen de supervisión basado en riesgos estructurado en torno a requerimientos de capital, gobernanza interna y transparencia.

⁴⁹ La Directiva (UE) 2016/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de enero de 2016, sobre la distribución de seguros (Diario Oficial de la Unión Europea 2 de febrero de 2016), ha transformado la comercialización de seguros al extender estándares uniformes de protección al cliente a todos los canales de distribución, incluida la venta directa por las propias aseguradoras.

⁵⁰ El artículo 18 de Ley 50/1980 establece que: “El asegurador está obligado a satisfacer la indemnización al término de las investigaciones y peritaciones necesarias para establecer la existencia del siniestro y, en su caso, el importe de los daños que resulten del mismo”.

⁵¹ Veiga Copo, A.: “*Tratado del ...*”. *Op, cit.*

⁵² Veiga Copo, A.: “*Tratado del ...*”. *Op, cit.*

4.3 El asegurado

El asegurado es el titular del interés asegurado y la persona directamente expuesta al riesgo cubierto por el contrato. Entre los seguros de daños, dicho interés se vincula a una relación jurídico o económica con un bien determinado, mientras que en los seguros de personas recae directamente sobre la vida, integridad física o salud del propio asegurado. Aunque no siempre coincide con el tomador, el asegurado es quien sufre las consecuencias del siniestro y, con carácter general, el destinatario de la prestación aseguraticia⁵³.

Desde esta perspectiva obligacional, la causa del contrato presenta una especial complejidad dogmática, en la medida en que responde a una finalidad distinta para cada una de las partes que intervienen en la relación contractual. Desde la posición del tomador y, en su caso, del asegurado, la causa se identifica con la obtención de cobertura frente a un riesgo incierto. Con la posibilidad de trasladar a un tercero especializado las consecuencias económicas derivadas de su realización, siendo el pago de la prima la justificación en esa finalidad de protección y seguridad patrimonial. Por el contrario, desde la óptica del asegurador la causa del contrato reside en el pago de la prima como contraprestación por la asunción del riesgo, dentro de un sistema técnico basado en la estadística y en la mutualización⁵⁴. Esta diversidad de intereses se articula jurídicamente a través de la póliza de seguro, que constituye el contrato del que, conforme al artículo 1089 del Código Civil, nacen las obligaciones y derechos recíprocos de las partes intervinientes. De este modo, el contrato genera una relación jurídica obligacional en la que el tomador asume, entre otras cargas principales, el pago de la prima. Mientras que, el asegurador queda obligado, si llega a producirse el siniestro cubierto y dentro de los límites legal y contractualmente pactados, a satisfacer la prestación asegurada correspondiente. Precisamente esta estructura obligacional explica la relevancia de

⁵³ El artículo 7 de Ley 50/1980 establece que: “Si el tomador del seguro y el asegurado son personas distintas, las obligaciones y los deberes que derivan del contrato corresponden al tomador del seguro, salvo aquellos que por su naturaleza deban ser cumplidos por el asegurado. No obstante, el asegurador no podrá rechazar el cumplimiento por parte del asegurado de las obligaciones y deberes que correspondan al tomador del seguro.

Los derechos que derivan del contrato corresponderán al asegurado o, en su caso, al beneficiario, salvo los especiales derechos del tomador en los seguros de vida.”

⁵⁴Dionne, G., & Harrington, S. E.: *The Handbook of Insurance (2nd ed.)*, Springer, 2013, [versión electrónica – base de datos *Springer Nature* (no numerado)]. Fecha de última consulta: 20 de febrero 2026.

identificar con claridad las posiciones jurídicas que ocupan los distintos sujetos del contrato de seguro.

4.4 El beneficiario

En determinados seguros, especialmente en los seguros de personas y de forma paradigmática en el seguro de vida para caso de muerte, aparece la figura del beneficiario. El beneficiario es un tercero designado para percibir la prestación aseguraticia cuando se produce el siniestro, sin ser parte en el contrato de seguro⁵⁵. Su derecho nace de la designación realizada por el tomador y se consolida con la realización del riesgo, sin que sea necesaria, con carácter general, su aceptación previa.

4.5 El tercero perjudicado

Al igual que el beneficiario es una persona ajena al contrato de seguro, titular del derecho propio para reclamar frente al asegurador la prestación indemnizatoria convenida. Pero, a diferencia del beneficiario, mantiene cierta vinculación con el riesgo específico propio del contrato de seguro de que se trate y, por otro lado, no figura mencionado en el documento contractual. Constituye la figura característica del contrato de seguro de responsabilidad civil⁵⁶.

5. TIPOLOGÍA DE SEGUROS

Concretados los elementos esenciales del contrato de seguro, procede introducir, la distinción entre dos tipologías presentes en el tráfico jurídico: el seguro de responsabilidad civil y el seguro de daños. Se trata de una diferenciación clásica y de notable importancia sistemática, en la medida en que permite ordenar las principales modalidades de seguro atendiendo a criterios de configuración jurídica y técnica. En particular, a la distinta estructura del riesgo cubierto y al alcance de las prestaciones asumidas por el asegurador. La contraposición entre ambas categorías no responde a una

⁵⁵ La STS núm.19263/1994, de 17 de diciembre de 1994 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:1994:19263]. Fecha de la última de consulta: 10 de febrero de 2026, aclara que: “La existencia de beneficiario en la póliza de seguros (...) no impide al tomador el ejercicio de los derechos derivados del contrato ante los Tribunales...”.

⁵⁶ Sánchez, N.M.: “Actividad aseguradora y contrato de seguro”, *Revista DCS* 7, vol. 22, 2010, [disponible en <https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/view/1495>]. Fecha de última consulta: 7 de febrero 2026.

mera diferencia terminológica, sino que incide en la determinación del objeto del contrato, en la delimitación de la cobertura y en la forma de articular la función económica y jurídica del seguro dentro del sistema de protección patrimonial. Sobre esta base, resulta necesario realizar una aproximación diferenciada a cada una de estas modalidades, a fin de precisar su encuadre y sus rasgos característicos en el marco del régimen general del contrato de seguro.

5.1 El seguro de Responsabilidad Civil

De acuerdo con el artículo 73 de la Ley 50/1980: “Por el seguro de responsabilidad civil el asegurador se obliga, dentro de los límites establecidos en la Ley y en el contrato, a cubrir el riesgo del nacimiento a cargo del asegurado de la obligación de indemnizar a un tercero los daños y perjuicios causados por un hecho previsto en el contrato de cuyas consecuencias sea civilmente responsable el asegurado, conforme a derecho”. Su objeto, por tanto, no se proyecta sobre una cosa o bien determinado, sino sobre el pasivo eventual que pueda nacer frente al perjudicado⁵⁷. Desde esta perspectiva económica y jurídica, este seguro desempeña una función de previsión y estabilización, canalizando el coste del daño hacia un mecanismo de cobertura previamente organizado⁵⁸. En el ámbito de la responsabilidad civil, esta técnica protege la indemnidad patrimonial del asegurado frente al nacimiento de una deuda resarcitoria por daños causados a terceros y, simultáneamente, refuerza la posición del perjudicado, al incrementar la probabilidad real de satisfacción del crédito indemnizatorio, con independencia de la solvencia del responsable⁵⁹. Esta función adquiere una relevancia mayor si se tiene en cuenta que, en numerosos sectores, el seguro de responsabilidad civil tiene carácter obligatorio como instrumento de garantía mínima frente a los riesgos que determinadas actividades pueden generar para terceros⁶⁰.

⁵⁷ En esta línea la STS núm.541/2021, de 15 de julio de 2021 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:2021:3036]. Fecha de la última de consulta: 10 de febrero de 2026, reafirma la necesidad del nacimiento de la obligación de indemnizar a un tercero para la activación de la cobertura.

⁵⁸ Torres Gamero, R. J.: (2021). “La responsabilidad civil en el contrato de seguro”. *Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Alas Peruanas*, vol. 19 (27), 2021, pp. 81-96 [disponible en <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v19i27.2251>]. Fecha de última consulta: 7 de febrero 2026.

⁵⁹ Stiglitz, R.S. y Stiglitz, G.A.: *Derecho de Seguros: Seguros contra la Responsabilidad Civil (4ª. Ed)*, La Ley, Buenos Aires, 2016, p. 42.

⁶⁰ El artículo 2.1 del Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor (BOE 5 de noviembre de 2004), muestra la obligatoriedad del seguro de responsabilidad civil en el sector de la circulación de vehículos a motor: “Todo propietario de vehículos a motor que tenga su estacionamiento habitual en España estará obligado a suscribir un contrato de seguro

De este modo, el seguro no se limita a operar *ex post* como un simple instrumento de pago tras la producción del siniestro, sino que se integra en la propia arquitectura del Derecho de daños como una pieza orientada a garantizar la efectividad del resarcimiento y a dotar de continuidad y seguridad económica al tráfico jurídico.

Sobre esta base, la titularidad del interés corresponde al asegurado, quien, expuesto al nacimiento de una obligación resarcitoria puede ver comprometida su solvencia. Sin embargo, el contrato despliega asimismo una proyección externa característica, pues su ejecución se orienta a la satisfacción del crédito del tercero, cuya posición se ve reforzada por la acción directa reconocida en el ordenamiento⁶¹. Esta configuración explica que la prestación típica del asegurador consista en asumir, dentro de los límites pactados, el pago de la indemnización debida al tercero o, en términos equivalentes, en mantener indemne al asegurado frente al desembolso que la responsabilidad le impondría. Junto esta cobertura, es habitual la cobertura accesoria de defensa jurídica y gastos frente a la reclamación, cuya relevancia práctica resulta evidente en litigios en los que se discuten la imputación del daño, su cuantificación o la eventual concurrencia de culpas⁶².

Por último, uno de los aspectos técnicos más delicados del seguro de responsabilidad civil es la delimitación temporal de la cobertura. En este ramo pueden separarse en el tiempo el hecho generador, la producción o manifestación del daño y la reclamación formulada por el perjudicado. De ahí la importancia de precisar si la póliza responde al criterio de ocurrencia, que vincula la cobertura a que el hecho dañoso tenga lugar durante la vigencia de la póliza, o al criterio de reclamación, propio de las cláusulas *claims made*, en las que la cobertura depende de que la reclamación se formule dentro del periodo asegurado, con los márgenes de retroactividad o ultraactividad que, en su caso, resulten admisibles⁶³. En términos generales, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha admitido la compatibilidad de estas cláusulas con el sistema de la LCS, en la medida en que operen como técnica de

por cada vehículo de que sea titular, que cubra, hasta la cuantía de los límites del aseguramiento obligatorio, la responsabilidad civil a que se refiere el artículo 1”.

⁶¹ Alonso Soto, R.: *Seguro de responsabilidad civil*, *Enciclopedia Jurídica Civitas*, IV, Madrid, 1995, p. 6156.

⁶² Torres Gamero, R. J.: (2021). “La responsabilidad civil...”. *Op. cit.* pp. 81-96.

⁶³ Veiga Copo, A.: “*Tratado del Contrato ...*” *Op.cit.* pp. 9. Tipología de cláusulas delimitadoras del riesgo. El modo de llevar a cabo la delimitación.

delimitación temporal del riesgo y no como un mecanismo de vaciamiento de la cobertura⁶⁴.

5.2 El seguro de Daños

El seguro de daños es el contrato por el que el asegurador se obliga, dentro de los límites establecidos legal y contractualmente, a indemnizar el perjuicio patrimonial propio sufrido por el asegurado como consecuencia de un siniestro que afecte al interés asegurado⁶⁵. A diferencia del seguro de responsabilidad civil, cuyo objeto recae sobre el pasivo eventual derivado de la obligación de indemnizar a terceros, el seguro de daños se proyecta sobre un interés patrimonial propio del asegurado, normalmente referido a un bien, conjunto de bienes o a un valor económico susceptible de lesión. Lo cubierto, por tanto, no es una deuda resarcitoria frente a un tercero, sino el daño emergente derivado de la destrucción, deterioro o pérdida del bien asegurado y, en su caso, la pérdida económica asociada cuando la póliza extienda la cobertura al lucro cesante⁶⁶.

Desde esta perspectiva, la función económica del seguro consiste en restablecer, en la medida pactada, el equilibrio patrimonial alterado por el siniestro. Se trata, sin embargo, como hemos visto anteriormente, de una técnica sometida a un principio estrictamente indemnizatorio, que impide que el seguro opere como fuente de enriquecimiento injusto, y, por ello, la determinación del daño atiende al valor del interés asegurado en el momento inmediatamente anterior a la realización del siniestro, de modo que el contrato organiza *ex ante* un mecanismo de cobertura destinado a restituir, en la medida pactada, la situación económica del asegurado, sin desplazar el daño hacia terceros ni convertir la prestación en un equivalente automático del valor nominal asegurado⁶⁷.

⁶⁴ La STS núm.252/2018, de 26 de abril de 2018 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ES:TS:2018:1496]. Fecha de la última de consulta: 9 febrero de 2026, ha sentado doctrina acerca de los requisitos que han de cumplir para su validez las cláusulas de delimitación temporal en los seguros de responsabilidad civil (cláusulas *claims made*).

⁶⁵ Tapia, M.: *El contrato de seguro y el exceso de responsabilidad civil*, Revista del magister y doctorado en Derecho, Madrid, 2007, pp. 160-200.

⁶⁶ Narváez Bonnett, J. E.: “Análisis crítico del principio indemnizatorio en los seguros de daños”. *RIS*, vol. 34(20), pp. 139-174.

⁶⁷ El artículo 27 de la Ley 50/1980 en coherencia con su artículo anterior establece que: “La suma asegurada representa el límite máximo de la indemnización a pagar por el asegurador en cada siniestro”.

De este modo, la titularidad del interés corresponde al asegurado o a quien tenga una relación económica legítima con el bien o el patrimonio asegurado, y su existencia constituye presupuesto de validez. En este sentido, como cita el artículo 25 de la LCS: “el contrato de seguro contra daños es nulo si en el momento de su conclusión, no existe interés del asegurado a la indemnización del daño”. Sobre esta base, la prestación típica del asegurador consiste en indemnizar el daño efectivamente sufrido dentro del límite de la suma asegurada, pudiendo, cuando la naturaleza del seguro lo permita y el asegurado lo consienta, sustituirse el pago por la reparación o reposición del objeto siniestrado. Ello evidencia que la finalidad del seguro no es pagar un capital, sino restablecer el valor económico lesionado por el siniestro. Esta lógica explica la relevancia de técnicas de delimitación cuantitativa del riesgo en el seguro de daños. Así, cuando al tiempo del siniestro la suma asegurada es inferior al valor del interés, se produce una situación de infraseguro, en cuyo caso opera la regla proporcional⁶⁸. Por el contrario, cuando exista sobreseguro, cualquiera de las partes puede exigir la reducción de suma asegurada y de la prima, y, en todo caso, impide que el asegurador indemnice más allá del daño efectivamente causado, con la consecuencia adicional de nulidad o ineficacia cuando el sobreseguro derive de mala fe del asegurado⁶⁹. De este modo, el ordenamiento trata de preservar la correspondencia entre cobertura y daño real, evitando tanto la insuficiencia resarcitoria como el abuso del asegurador.

Finalmente, uno de los aspectos más sensibles del seguro de daños es la delimitación temporal y valorativa de la cobertura. En esta modalidad, la prestación del asegurador se conecta, por regla general, con la producción del siniestro durante la vigencia del contrato, mientras que la cuantificación del daño se fija atendiendo al valor del interés inmediatamente anterior al siniestro⁷⁰. De ahí la importancia de fijar con rigor el momento del siniestro, los criterios de valoración (valor real, valor de reposición, valor convenido)

⁶⁸ Narváez Bonnett, J. E.: “*Análisis crítico del...*”, *Opt. cit.* pp. 139-174.

⁶⁹ La STS núm.2803/1992, de 31 de marzo de 1992 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:1992:280]. Fecha de la última de consulta: 14 febrero de 2026, recuerda que el artículo 31 LCS diferencia entre el sobreseguro meramente objetivo, que permite la reducción de la suma asegurada y de la prima, y el sobreseguro doloso, en el que la mala fe del asegurado puede determinar la ineficacia del contrato, quedando en todo caso la prestación del asegurador limitada al daño efectivamente sufrido.

⁷⁰ En esta misma línea la STS núm.9907/1989, de 1 de diciembre de 1989 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:1989:9907]. Fecha de la última de consulta: 14 febrero de 2026, establece que para que el cálculo de la indemnización ha de atenderse al valor del objeto asegurado en el momento del siniestro.

y los mecanismos destinados a mantener la adecuación entre el capital asegurado y el valor efectivo del interés cubierto. En este sentido, el ordenamiento jurídico en el artículo 28 de la LCS permite que: “las partes, de común acuerdo, podrán fijar en la póliza o con posterioridad a la celebración del contrato el valor del interés asegurado que habrá de tenerse en cuenta para el cálculo de la indemnización”, con un régimen de impugnación tasado cuando concurra violencia, intimidación, dolo o error que conduzca a una estimación notablemente superior al valor real. Asimismo, cuando se pacte expresamente que la suma asegurada cubra plenamente el valor del interés durante la vigencia, la póliza debe recoger los criterios y procedimiento de actualización de suma y prima conforme a las oscilaciones del valor.

CAPÍTULO IV. DISTRIBUCIÓN DE LOS RIESGOS EN EL ÁMBITO CATASTRÓFICO. INTERVENCIÓN DEL CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS.

La doctrina permite advertir que, ante eventos de gran magnitud, el sistema clásico de responsabilidad civil tiende a resultar insuficiente como técnica general de reparación⁷¹. Ello ocurre, por la concurrencia de fuerza mayor y por las consecuencias derivadas de este tipo de catástrofes, que exige liquidez inmediata y una gestión masiva que desborda la lógica de la gestión individual. Sobre esa premisa, la distribución del daño en el ámbito catastrófico no puede quedar confiada exclusivamente a la relación entre perjudicado y responsable. Sino que, debe apoyarse en mecanismos de transferencia del riesgo capaces de absorber pérdidas extremas sin comprometer la estabilidad del sistema económico. En el modelo español, esta función se articula mediante un esquema mixto en el que el seguro privado opera como instrumento ordinario de cobertura, mientras que el Consorcio de Compensación de Seguros asume, en los términos legalmente previstos, la indemnización de los denominados riesgos extraordinarios. Configurando así un dispositivo institucional que permite distribuir el impacto de la catástrofe en una base más amplia y técnicamente gestionable.

⁷¹ Ribot Igualada, J. (2020).: *Los fondos de indemnización de daños corporales*, Universidad de Gerona, Gerona, 2020, pp. 5-50. [disponible en <https://dugi-doc.udg.edu/bitstream/handle/10256/18550/FondosIndemnizacion-ByNc.pdf?sequence=1>].
Fecha de consulta: 20 de febrero 2026.

Desde una perspectiva jurídico-económica, el riesgo catastrófico presenta rasgos que alteran la lógica aseguradora ordinaria. Se trata de siniestros de baja frecuencia y elevado impacto, que generan acumulación de siniestros y dificultan tanto la mutualización ordinaria como la capacidad de absorción del mercado. En ese contexto, los ordenamientos comparados han tendido a incorporar fórmulas de intervención pública o cuasi pública para evitar dos efectos: la exclusión generalizada de coberturas por parte del mercado y la aparición de brechas de protección. La solución española no descansa en la sustitución del seguro privado, sino en una articulación institucional que separa normativamente el riesgo ordinario del extraordinario y vincula este último a una cobertura, financiada a través de recargos ligados a pólizas de seguros ordinarios. De este modo, la distribución del riesgo no se concibe como un simple complemento *ex post*, sino como una fórmula *ex ante* de aseguramiento y compensación, que pretende garantizar continuidad indemnizatoria y estabilidad sistémica.

1. NATURALEZA JURÍDICA DEL CONSORCIO, RÉGIMEN APLICABLE Y FUNCIÓN INSTITUCIONAL

De acuerdo con el artículo 1 del Estatuto del Consorcio de Compensación de Seguros se configura legalmente como una entidad pública empresarial, dotada de personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar y patrimonio separado del Estado, adscrita al ministerio competente en materia económica y sujeta, con carácter general, al ordenamiento jurídico privado en el desarrollo de su actividad⁷². Esta configuración institucional resulta esencial para comprender su posición en el sistema español de cobertura de riesgos catastróficos. El Consorcio no actúa como una mera administración prestacional ni como un simple fondo presupuestario de ayudas, sino como un ente especializado cuya intervención se inserta en el tráfico asegurador y se articula conforme a reglas propias de delimitación del riesgo, cobertura, financiación y tramitación del siniestro.

⁷² En este sentido la STS núm.13187/1991, de 20 de enero de 1991 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ* Ref. ECLI:ES:TS:1991:13187]. Fecha de la última de consulta: 14 febrero de 2026, destacó la sujeción del CCS a la normativa privada afirmando que estos organismos autónomos realizan operaciones equivalentes a las entidades privadas, y deben ajustarse íntegramente a la legislación específica de seguros quedando sometidos en el ejercicio de su actividad aseguradora a la Ley del Contrato de Seguro y jurisdicción civil.

Su régimen jurídico se asienta, en primer término, en su Estatuto Legal y, supletoriamente, en la normativa aplicable a las entidades públicas empresariales y en la legislación aseguradora general. Desde esta perspectiva, el Consorcio ocupa una posición mixta, en la medida en que combina una naturaleza pública con un funcionamiento propio de las aseguradoras privadas, en aquellos ámbitos que el legislador le encomienda. Esta dualidad explica que su intervención en materia de riesgos extraordinarios no deba ser entendida como una ayuda, sino como una cobertura indemnizatoria vinculada a la existencia de una póliza de riesgos ordinarios y al previo pago del recargo correspondiente⁷³. Precisamente por ello, la prestación del Consorcio responde a una lógica aseguradora legalmente predeterminada, lo que permite diferenciar con nitidez su función respecto de las ayudas públicas de protección civil⁷⁴.

En coherencia con esta configuración, los fines del Consorcio se inspiran en el principio de compensación y se proyectan sobre la cobertura de los riesgos que la ley le atribuye, así como sobre otras funciones de carácter público vinculadas a la exigibilidad de recargos, la colaboración institucional y la liquidación de entidades aseguradoras. En lo que respecta, al ámbito catastrófico su función consiste en actuar como un mecanismo institucional de distribución de riesgos extraordinarios, evitando que el coste recaiga exclusivamente sobre el patrimonio del perjudicado, sobre un responsable individual difícilmente identificable o sobre la solvencia de una entidad aseguradora concreta⁷⁵.

2. ACTIVACIÓN DE LA COBERTURA

La delimitación del riesgo extraordinario y la activación de la cobertura del Consorcio de Compensación de Seguros constituyen el núcleo técnico del sistema español de reparación de daños catastróficos. El punto de partida se encuentra en la legislación del contrato de seguro, que permite diferenciar los riesgos ordinarios, asumidos por el

⁷³ El artículo 4 del Real Decreto 300/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios (BOE el 20 de febrero de 2004), enumera aquellas pólizas de riesgos ordinarios con recargo obligatorio a favor del CCS.

⁷⁴ En este sentido la SAP de Barcelona núm.647/2012, de 5 de diciembre de 2012 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:APB:2012:13860]. Fecha de la última de consulta: 20 febrero de 2026, declara que: “El Consorcio actúa, pues, en relación a los riesgos extraordinarios cubiertos por él, como un verdadero asegurador si bien, bajo un régimen especial tanto en lo que se refiere al ejercicio de la actividad aseguradora, como en su relación con el asegurado”.

⁷⁵ De acuerdo con el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2004, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros (BOE 5 de noviembre de 2004)

asegurador privado, y aquellos de carácter extraordinario, cuya cobertura se articula a través de un mecanismo específico. Ahora bien, esa previsión legal no basta por sí sola para resolver la cuestión, ya que la Ley no fija de manera cerrada el contenido del concepto de riesgo extraordinario⁷⁶. Por ello, el sistema remite a un desarrollo reglamentario que tipifica los acontecimientos indemnizables y concreta el ámbito material de intervención del Consorcio.

En este marco, se consideran fenómenos extraordinarios, entre otros, los terremotos y maremotos, las inundaciones extraordinarias, las erupciones volcánicas, las tempestades ciclónicas atípicas y la caída de cuerpos siderales y aerolitos. Junto a ellos, se incorporan acontecimientos de naturaleza político-social, como los actos de terrorismo, rebelión, sedición, motín y tumulto popular, así como los hechos o actuaciones de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en tiempo de paz. Esta tipificación legal y reglamentaria no solo fija el ámbito material de la cobertura, sino que cumple una función sistemática, desplaza el coste indemnizatorio de eventos extraordinarios hacia un mecanismo especializado. Evitando que el mercado ordinario de seguros soporte pérdidas potencialmente inasumibles o, alternativamente, que excluya dichos supuestos y deje a los afectados sin protección⁷⁷.

Conviene advertir, además, que la lógica del sistema no equivale a identificar automáticamente catástrofe con riesgo extraordinario. La experiencia demuestra que no todo evento socialmente percibido como catástrofe encaja en el concepto jurídico de riesgo extraordinario, del mismo modo que ciertos riesgos extraordinarios pueden no presentarse con una dimensión catastrófica en términos cuantitativos. El encuadre debe realizarse sobre la base normativa y no de etiquetas descriptivas. Esto se traduce en que, la activación de la cobertura del Consorcio depende de la verificación del suceso conforme al marco de la ley, no de una declaración administrativa de zona afectada ni de la intensidad mediática del acontecimiento.

⁷⁶ El artículo 44 de la Ley 50/1980 establece que: “El asegurador no cubre los daños por hechos derivados de conflictos armados, haya precedido o no declaración oficial de guerra, ni los derivados de riesgos extraordinarios sobre las personas y los bienes, salvo pacto en contrario”.

⁷⁷ Los artículos 1.1 y 2 del Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios establecen los riesgos extraordinarios que cubre el CCS, así como la definición de cada uno de ellos.

Sobre esta base, la activación de la cobertura extraordinaria exige la concurrencia de determinados presupuestos. Con carácter general, la indemnización corresponde al Consorcio cuando el siniestro extraordinario se produce en España y afecta a personas o bienes respecto de los cuales exista una póliza de seguro ordinario en vigor, siempre que se hayan satisfecho los recargos legalmente exigibles. La financiación del sistema se integra así en el tráfico asegurador ordinario, ya que dichos recargos se recaudan junto con la prima del seguro suscrito con la entidad aseguradora privada. De este modo, la protección frente a riesgos extraordinarios no descansa en una lógica, sino en una técnica aseguradora de base colectiva vinculada a la contratación previa de determinados seguros ordinarios.

La exigencia de un seguro ordinario como presupuesto de la cobertura extraordinaria cumple varias funciones. En primer lugar, opera como criterio de inserción del sistema en la realidad del mercado asegurador, el asegurado accede al seguro extraordinario a través de la contratación ordinaria, lo que favorece la extensión de la cobertura. En segundo lugar, permite delimitar con claridad los bienes, capitales y sumas aseguradas, ya que la referencia principal para determinar el interés y la cuantía máxima indemnizable será la póliza ordinaria. En tercer lugar, refuerza la idea de universalidad de la cobertura extraordinaria, en la medida en que el recargo, al integrarse en la prima de seguros ordinarios, configura una base de contribución amplia. En conjunto, el sistema crea una cobertura que tiende a ser generalizada para quienes se aseguran ordinariamente, sin necesidad de una negociación individualizada para un riesgo que, por su propia naturaleza, no se ajusta a una tarifa convencional⁷⁸.

Partiendo de esto, la situación más habitual es aquella en la que la póliza de seguro ordinario excluye de su cobertura, directa y expresa los riesgos extraordinarios

⁷⁸ La SAP de Granada núm.381/2013, de 15 de noviembre de 2013 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:APGR:2013:1501]. Fecha de la última de consulta: 24 febrero de 2026, afirmaron en este sentido que sin un contrato de seguro de riesgos ordinarios no hay cobertura de los riesgos extraordinarios: “Debemos poner de manifiesto, con carácter previo, que, como es sabido, la responsabilidad del Consorcio de Compensación de Seguros en los supuestos de riesgos extraordinarios solo surge con la existencia de un seguro previo en que sea asegurado el reclamante. Así es, en efecto, porque el mecanismo de cobertura del riesgo extraordinario está destinado a cubrir determinados riesgos de quienes son asegurados en un contrato de seguro previo”.

garantizados por el Consorcio⁷⁹. En este supuesto, la póliza ordinaria opera con carácter subsidiario, de manera que solo entra en juego una vez agotada la cobertura del seguro extraordinario o cuando esta no puede desplegar eficacia por incumplimiento de los requisitos exigidos por su normativa⁸⁰. En consecuencia, el seguro ordinario únicamente indemnizará los daños que queden fuera del ámbito propio del seguro de riesgos extraordinarios, siempre que, la póliza privada otorgue cobertura al riesgo causante del daño. Esta articulación confirma, que el sistema español no se construye sobre una concurrencia indiferenciada de coberturas, sino sobre una estricta delimitación entre el aseguramiento ordinario y el extraordinario. Reservando al Consorcio la reparación de aquellos eventos excepcionales que, por su gravedad, anormalidad y difícil asegurabilidad, exigen un régimen específico de cobertura.

La autonomía del seguro extraordinario presenta consecuencias directas en materia de delimitación del riesgo, especialmente en supuestos fronterizos. Una cuestión recurrente es determinar si el daño deriva realmente de un riesgo extraordinario o si se trata de un riesgo ordinario cubierto por la póliza privada. En ese terreno, la regla decisiva es que el Consorcio no indemniza siniestros que, aun produciendo daños relevantes, no encajan en el concepto normativo de riesgo extraordinario o están ya cubiertos por el seguro ordinario. De ahí que, ante determinados daños por agua, sea crucial diferenciar entre inundación extraordinaria y daños por agua de origen ordinario, distinción que no depende solo del resultado, sino de la causa, del modo de producción y de los umbrales reglamentarios aplicables.

⁷⁹ La SAP de Vizcaya núm.225/2014 de 2 de septiembre de 2014, [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:APBI:2014:1763]. Fecha de la última de consulta: 28 febrero de 2026, declaró la función de complementariedad del seguro de riesgos extraordinarios, al proclamar que: “En el ámbito del seguro de riesgos extraordinarios el modelo español se basa fundamentalmente en que el Consorcio de Compensación de Seguros y en cobertura de los riesgos extraordinarios se define por su complementariedad. El Consorcio no compite con las entidades aseguradoras, actúa donde éstas no lo hacen y colabora con ellas”.

⁸⁰ La SAP de Palma de Mallorca núm.495/2006, de 11 de diciembre de 2006, [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:APIB:2006:2447]. Fecha de la última de consulta: 26 febrero de 2026, atribuyó el siniestro al Consorcio de Compensación de Seguros porque el riesgo que había originado el daño reclamado estaba excluido de la cobertura de riesgos ordinarios: “Cierto es que el riesgo de inundación se hallaba cubierto y que en el mismo se incluía el “desbordamiento o avería de alcantarillado, colectores y otros cauces subterráneos”, pero no lo es menos y ello tiene trascendencia decisoria, que la cláusula 2.1.1.3 del contrato, especifica que “la inundación (riesgo que se previene) queda garantizada siempre que no sea producida por hechos o fenómenos que correspondan a riesgos comprendidos y amparados por el Consorcio de Compensación de Seguros”

La independencia contractual se proyecta también sobre las exclusiones. El seguro extraordinario, al ser de inserción legal obligatoria, no depende de la autonomía del asegurado para su contenido esencial. Pero mantiene un régimen de exclusiones propio, legal y reglamentario, que no queda alterado por las cláusulas de la póliza ordinaria. En consecuencia, las condiciones generales del seguro privado no pueden ampliar por sí mismas el ámbito de cobertura del Consorcio, ni tampoco desplazarlo cuando el riesgo extraordinario ocurre y se cumplen los presupuestos legales. La delimitación se realiza, mediante una combinación de reglas de tipificación del evento, sobre bienes asegurados y bienes excluidos, y de coordinación con el seguro ordinario cuando existen coberturas superpuestas o complementarias.

No obstante, debe matizarse que el hecho de que el seguro de riesgos extraordinarios se articule de forma preceptiva a través del Consorcio no significa que esta entidad ostente un derecho exclusivo y excluyente sobre toda cobertura relativa a tales riesgos. De acuerdo con el artículo 8 de su Estatuto, la cobertura del Consorcio despliega sus efectos cuando no exista un seguro contratado con otro asegurador que cubra el mismo riesgo extraordinario y se superponga o se solape con la cobertura del CCS. En estos casos, la intervención del Consorcio cede, precisamente porque el ordenamiento no le atribuye un monopolio absoluto, sino una función legal de cobertura en defecto de aseguramiento eficaz⁸¹.

3. BIENES ASEGURADOS Y BIENES EXCLUIDOS

Un presupuesto estructural de la intervención del Consorcio es la localización del riesgo. Aunque una póliza de seguros ordinarios pueda otorgar garantía de seguro a bienes situados en distintos países. El sistema se orienta, con carácter general, a riesgos situados en España y a acontecimientos acaecidos en territorio nacional, aunque se contempla la posibilidad de cobertura de determinados daños personales en el extranjero para

⁸¹ En este sentido las STS núm.263/2005, de 26 de abril de 2005, [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:2005:2562]. Fecha de la última de consulta: 27 febrero de 2026, confirma la inexistencia de una exclusividad del Consorcio en la cobertura de los riesgos extraordinarios: “Precisamente desde el Estatuto Legal de 1930, el Consorcio de Compensación de Seguros ya no tiene encomendada en exclusiva la cobertura de los riesgos extraordinarios”.

residentes habituales en España, conforme a la lógica recogida en los materiales⁸². La razón de ser de este criterio es clara, el Consorcio opera como instrumento nacional de distribución de riesgos extraordinarios, de modo que su financiación y su capacidad operativa se construyen sobre el perímetro territorial de su actuación.

La delimitación del ámbito territorial se vincula, a su vez, con la determinación de los bienes asegurados. La Resolución de 28 de marzo de 2018, lista los siguientes bienes incluidos en la cobertura del seguro de riesgos extraordinarios: “bienes como viviendas y oficinas, bienes comerciales e industriales, vehículos automóviles y obras civiles en sentido amplio, con inclusión de infraestructuras y elementos integrados en la obra, así como determinadas infraestructuras y conducciones”. Esta enumeración, aunque extensa, no debe interpretarse como un listado abierto sin límites, sino como una concreción funcional de aquello que, al integrarse habitualmente en pólizas ordinarias de determinados ramos, resulta razonable y técnicamente asegurable en el marco del sistema extraordinario.

Por otro lado, la delimitación de bienes excluidos constituye uno de los puntos más relevantes para evaluar los límites del sistema de distribución del riesgo. En primer lugar, se excluyen, con carácter general, bienes no cubiertos por la póliza ordinaria, lo que refuerza la idea de que el seguro extraordinario no amplía por sí mismo el objeto asegurado, sino que opera sobre el mismo interés previamente asegurado en la póliza base⁸³. En tercer lugar, se recogen limitaciones en relación con bienes en construcción y

⁸² De acuerdo con el artículo 1.2 del Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios y 6.2 del Estatuto del CCS limitan el ámbito de cobertura del seguro de riesgos extraordinarios exclusivamente a los bienes que se encuentran situados en España.

⁸³ El artículo 5.1 del Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios establece que: “La cobertura de los riesgos extraordinarios alcanzará a los mismos bienes o personas, así como las mismas sumas aseguradas que se hayan establecido en las pólizas de seguro a efectos de la cobertura de los riesgos ordinarios, sin perjuicio de lo establecido en los apartados 3 y 4 de este artículo”.

De acuerdo con el artículo 46 de la Ley 50/1980: “La cobertura del seguro se extenderá a los objetos descritos en la póliza. Si se tratare de seguro sobre mobiliario, la cobertura incluirá los daños producidos por el incendio en las cosas de uso ordinario o común del asegurado, de sus familiares, dependientes y de las personas que con él convivan.

Salvo pacto expreso en contrario, no quedarán comprendidos en la cobertura del seguro los daños que cause el incendio en los valores mobiliarios públicos o privados, efectos de comercio, billetes de Banco, piedras y metales preciosos, objetos artísticos o cualesquiera otros objetos de valor que se hallaren en el objeto asegurado, aun cuando se pruebe su preexistencia y su destrucción o deterioro por el siniestro”.

montaje, donde se subraya la importancia de que el inmueble esté finalizado o cuente con certificación de fin de obra para que la cobertura opere conforme a las reglas aplicables, admitiéndose excepcionalmente una extensión en circunstancias acotadas si el recargo se hubiera girado y concurren requisitos específicos.

Estas exclusiones no deben entenderse como meras restricciones, sino como una pieza estructural de sostenibilidad del sistema. El Consorcio asume riesgos extraordinarios precisamente porque están delimitados normativamente. Si el ámbito material fuera ilimitado, la mutualización mediante recargos perdería racionalidad técnica, el sistema se expondría a selección adversa y se diluiría la previsibilidad financiera. En otras palabras, la solidez del mecanismo de distribución exige fronteras claras: el objetivo no es asegurar todo daño catastrófico imaginable, sino aquellos riesgos extraordinarios definidos, sobre intereses típicamente asegurados, bajo ramos y recargos preestablecidos. Desde esta perspectiva, la existencia de exclusiones permite mantener el equilibrio entre cobertura amplia y sostenibilidad financiera, sin perjuicio de que, en la práctica, ciertos supuestos limítrofes generen litigiosidad interpretativa y exijan criterios técnicos y jurídicos precisos.

4. INTERACCIÓN CON OTROS MECANISMOS

La intervención del Consorcio debe situarse, por último, en relación con los otros mecanismos de reparación analizados en el trabajo. En términos conceptuales, la cobertura por riesgos extraordinarios no sustituye necesariamente la responsabilidad civil, pero sí la reconfigura en muchos supuestos. Cuando el daño deriva de un evento natural extraordinario que opera como fuerza mayor, la imputación a un responsable individual puede debilitarse, y la reparación se canaliza principalmente a través del seguro extraordinario si el interés estaba asegurado y se cumplieron los requisitos. En cambio, cuando junto al evento natural concurren conductas humanas que agravan el daño o generan daños diferenciables, no cabe excluir de plano la existencia de responsabilidad civil o de regímenes especiales de responsabilidad objetiva, pero el Consorcio seguirá cumpliendo su función indemnizatoria sobre el interés asegurado en los términos normativos, sin prejuzgar necesariamente las acciones de repetición o las reclamaciones que pudieran articularse frente a terceros responsables, según el régimen aplicable. Esta convivencia, lejos de ser contradictoria, refleja el carácter policéntrico de la reparación del daño catastrófico: distintos instrumentos responden a distintas preguntas, y su

coordinación exige no confundir la lógica indemnizatoria del seguro con la lógica de imputación de la responsabilidad.

En un plano paralelo, la relación con las ayudas públicas debe entenderse como complementariedad. La declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil activa medidas administrativas y subvenciones destinadas a paliar daños y restablecer la normalidad, pero esa intervención pública no define por sí misma la existencia de cobertura aseguradora del Consorcio ni sustituye el sistema de seguros. De hecho, el diseño institucional apunta a una división funcional: el Consorcio indemniza conforme a reglas de seguro, mientras que las ayudas públicas atienden a objetivos de solidaridad, reconstrucción y asistencia en supuestos que pueden exceder o no coincidir con la cobertura aseguradora. Esta separación de planos contribuye a la coherencia del sistema: la distribución del riesgo se organiza ex ante por la vía aseguradora, mientras que la solidaridad pública opera como red complementaria, con criterios y límites propios.

CAPÍTULO V. CONCLUSIÓN

La realidad más reciente, con episodios como la DANA o el volcán de la Palma, ha demostrado que las catástrofes naturales constituyen fenómenos de extraordinaria gravedad no solo por la magnitud de sus efectos materiales y humanos, sino también por las dificultades que plantean en el ámbito de la reparación jurídica de los daños. Sobre esta base, la investigación se ha centrado en estudiar los mecanismos de reparación en el ámbito de los daños catastróficos, con el objetivo de analizar su funcionamiento y la forma en que se complementan entre sí.

En primer lugar, se puede afirmar que la **responsabilidad civil**, a pesar de ocupar una posición central en el Derecho privado como mecanismo de imputación y reparación del daño, resulta insuficiente cuando se refiere al ámbito catastrófico. Esto se debe a que estos supuestos, como está previsto en el artículo 1105 del Código Civil, se vinculan a supuestos de fuerza mayor, en las que la responsabilidad puede quedar exonerada. No obstante, no todos los daños catastróficos pueden ser comprendidos dentro de la fuerza mayor, ya que como se extrae de la jurisprudencia, solo pueden tener esta consideración aquellos derivados de fenómenos naturales en los que no interviene la voluntad humana. En consecuencia, resulta muy complejo imputar este tipo de daños a un sujeto concreto

y, con ello, la posibilidad de su resarcimiento. Por esta razón, la responsabilidad civil no puede actuar como la única respuesta jurídica frente a catástrofes naturales, pues esta resulta insuficiente al no poder imputar la responsabilidad a un sujeto. La principal conclusión del trabajo supone, que el resarcimiento de los daños catastróficos debe ser comprendido desde una perspectiva más amplia, integrada por una pluralidad de instrumentos resarcitorios, tanto públicos como privados, orientados a garantizar una tutela rápida y efectiva.

En segundo lugar, el **contrato de seguro** se integra en ese marco jurídico más amplio de resarcimiento del daño en el ámbito privado. Este instrumento desempeña un papel decisivo en la gestión del riesgo y en el mantenimiento de la estabilidad patrimonial, al actuar como un mecanismo de previsión, antes de que se produzca el siniestro, que protege el patrimonio del asegurado cuando debe hacer frente a sus consecuencias. Si nos centramos, como el trabajo, al ámbito de los daños catastróficos, esto adquiere una relevancia práctica. La magnitud de estos daños impide que las consecuencias puedan ser soportadas exclusivamente por las víctimas, lo que hace necesario un sistema de previsión como el contrato de seguro. Sin embargo, del análisis realizado se desprende que el seguro privado ordinario no es suficiente, para cubrir los riesgos de esta magnitud derivados de desastres naturales, sino que debe de existir un mecanismo complementario que permita absorber las consecuencias propias de estas catástrofes.

En tercer lugar, como mecanismo complementario al contrato de seguro nace el **Consorcio de Compensación de Seguros**, que ocupa una posición central dentro del modelo español de cobertura de riesgos extraordinarios. El Consorcio aparece configurado como un instrumento con un régimen jurídico propio, que permite hacer frente a la reparación de determinados daños extraordinarios cuando ese riesgo no se haya asumido por otro asegurador. En el ámbito asegurador, tanto el seguro ordinario como el Consorcio solo contemplan como riesgos extraordinarios aquellos expresamente previstos dentro de la Ley del Contrato de Seguro, de modo que no todo daño catastrófico queda comprendido dentro de esta categoría. Su intervención exige, que el siniestro se produzca en España y que exista una póliza ordinaria a través de la cual se hayan satisfecho los recargos legalmente exigibles. De este modo, el Consorcio no sustituye al seguro privado, sino que completa el sistema donde la cobertura ordinaria resulta insuficiente. La importancia práctica de este mecanismo puede apreciarse en episodios

como la DANA, en el que aquellas personas que perdieron su vehículo como consecuencia del desastre fueron indemnizadas, puesto que la póliza obligatoria de responsabilidad civil de vehículos a motor lleva asociada el pago del recargo que financia esta cobertura. En consecuencia, como ya hemos visto, el Consorcio se configura como un instrumento esencial en el resarcimiento de los daños catastróficos, al completar el sistema ordinario de seguro y permitir una respuesta efectiva frente a siniestros extraordinarios.

En cuarto lugar, en el ámbito público destacan las **medidas de apoyo adoptadas por los poderes públicos público**, estas operan en un plano distinto del examinado hasta ahora. A través del Real Decreto, como los citados a lo largo del trabajo, los órganos competentes declaran determinadas zonas afectada gravemente por una emergencia de protección civil cuando se ha producido un siniestro catastrófico. Ahora bien, no todo riesgo extraordinario ni todo daño catastrófico está contenido dentro de esta categoría, ya que se regulan a través de la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, regulación propia e independiente a la estudiada en el ámbito privado. Gracias a esta intervención pública, se adoptan medidas excepcionales, cuyo fin último es paliar los daños ocasionado y conseguir restablecer la normalidad. Sin embargo, estas medidas no interfieren en el marco jurídico privado estudiado hasta ahora, sino que actúan de forma complementaria e independiente respecto de ellos. En efecto, mientras que el ámbito privado se centra en la imputación, previsión y compensación del daño, las medidas de apoyo actúan desde la solidaridad, asistencia y el restablecimiento de las condiciones de vida anteriores al siniestro.

En consecuencia, extraemos de lo anterior que la respuesta jurídica frente a las catástrofes naturales no puede explicarse adecuadamente desde una concepción individual del Derecho de daños. La complejidad del fenómeno catastrófico obliga al ordenamiento a articular una respuesta plural, integrada y complementaria entre todos los mecanismos, en la que cada uno desempeña una función propia. La responsabilidad civil tiene relevancia en aquellos supuestos en los que es posible imputar el daño a un sujeto determinado, especialmente cuando concurren actuaciones humanas que hayan contribuido a causar o agravar el daño. El seguro privado actúa como mecanismo ordinario de cobertura patrimonial dentro de los límites legales y contractuales aplicables. Por su parte, el Consorcio de Compensación de Seguros asume la cobertura de los riesgos

extraordinarios cuando concurren los presupuestos previstos en su régimen jurídico específico. Finalmente, la intervención pública extraordinaria actúa como instrumento de apoyo, reconstrucción y restablecimiento de la normalidad.

No obstante, las conclusiones alcanzadas deben entenderse dentro de los límites propios de este trabajo. La investigación se ha centrado exclusivamente en las catástrofes causada por fenómenos naturales, por lo que las conclusiones del trabajo no pueden extenderse a otros supuestos de daños catastróficos. Además, esta investigación se ha enfocado desde una perspectiva dogmática, a partir del análisis de la normativa vigente y la doctrina relacionada con materia. Esto ha permitido explicar la solidez del sistema en lo que se refiere a la respuesta jurídica, pero no ha permitido valorar la eficacia real de todos estos mecanismos en su aplicación práctica. A ello, se suma la complejidad de este tipo de fenómenos, marcado por situaciones problemáticas, en particular aquellos supuestos en los concurren factores humanos que agravan el daño o dificultan la delimitación entre fuerza mayor y responsabilidad imputable.

Precisamente por ello, el trabajo abre nuevas líneas de investigación que podrían desarrollarse en el futuro. Resultaría interesante profundizar en aquellos supuestos, en los que el desastre natural no actúa de forma aislada, sino en concurrencia con conductas humanas. Asimismo, otra línea de investigación posible sería analizar con mayor detalle, desde un punto de vista empírico, la eficacia real del sistema resarcitorio, valorando como la integración de estos mecanismos puede garantizar una reparación lo suficientemente rápida y efectiva. Del mismo modo, sería conveniente avanzar en el estudio del concepto de riesgo extraordinario, cada vez está más presente en nuestra realidad, y su capacidad de adaptación a escenarios futuros en los que los fenómenos pueden intensificarse o adquirir nuevas manifestaciones. Con el fin de comprobar si el modelo vigente sigue siendo adecuado o si, por el contrario, requiere ajustes normativos o interpretativos.

BIBLIOGRAFÍA

I. LEGISLACIÓN

Directiva (UE) 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y reaseguro y su ejercicio (Solvencia II) (Diario Oficial de la Unión Europea 17 de diciembre de 2009).

Directiva (UE) 2026/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de enero de 2016, sobre la distribución de seguros (Diario Oficial de la Unión Europea 2 de febrero de 2016).

Ley de Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor (BOE 25 de julio de 2025)

Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (BOE 10 de julio de 2015)

Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental (BOE 25 de diciembre de 2007)

Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro (BOE 17 de abril de 1981)

Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (BOE 1 de enero de 2016)

Real Decreto-ley 11/2012, de 30 de marzo, de medidas para agilizar el pago de las ayudas a los damnificados por el terremoto, reconstruir los inmuebles demolidos e impulsar la actividad económica de Lorca (BOE 31 de marzo de 2012).

Real Decreto-ley 13/2025, de 25 de noviembre, por el que se adoptan medidas complementarias urgentes para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras los daños ocasionados por las erupciones volcánicas (BOE 26 de noviembre de 2025).

Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de respuesta ante los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 (BOE 11 de noviembre de 2024).

Real Decreto-ley 10/2021, de 18 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por la borrasca “Filomena” (BOE 19 de mayo de 2021)

Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones y ayudas públicas destinadas a paliar situaciones derivadas de emergencias o catástrofes (BOE 20 de marzo de 2005)

Real Decreto 300/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios (BOE el 20 de febrero de 2004)

Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor (BOE 5 de noviembre de 2004)

Real Decreto Legislativo 7/2004, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros (BOE 5 de noviembre de 2004)

II. JURISPRUDENCIA

STS núm. 810/2006, de 14 de julio de 2006 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:2006:4420]. Fecha de la última de consulta: 28 enero de 2025.

STS núm. 60/1983, de 9 de marzo de 1983 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:1983:60]. Fecha de la última de consulta: 20 febrero de 2026.

STS núm. 208/2011, de 25 de marzo de 2011 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:2011:2505]. Fecha de la última de consulta: 17 febrero de 2026.

STS núm. 644/2022, de 31 de mayo de 2022 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ES:TS:2022:2213]. Fecha de la última de consulta: 2 marzo de 2026.

STS núm.1061/2025, de 2 de julio de 2025 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:2025:3183]. Fecha de la última de consulta: 5 de febrero de 2026.

STS núm.19263/1994, de 17 de diciembre de 1994 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:1994:19263]. Fecha de la última de consulta: 10 de febrero de 2026.

STS núm.541/2021, de 15 de julio de 2021 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:2021:3036]. Fecha de la última de consulta: 10 de febrero de 2026.

STS núm.252/2018, de 26 de abril de 2018 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ES:TS:2018:1496]. Fecha de la última de consulta: 9 febrero de 2026.

STS núm.2803/1992, de 31 de marzo de 1992 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:1992:280]. Fecha de la última de consulta: 14 febrero de 2026.

STS núm.9907/1989, de 1 de diciembre de 1989 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:1989:9907]. Fecha de la última de consulta: 14 febrero de 2026.

STS núm.13187/1991, de 20 de enero de 1991 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ* Ref. ECLI:ES:TS:1991:13187]. Fecha de la última de consulta: 14 febrero de 2026.

STS núm.263/2005, de 26 de abril de 2005, [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:2005:2562]. Fecha de la última de consulta: 27 febrero de 2026

SAP de Barcelona núm.647/2012, de 5 de diciembre de 2012 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:APB:2012:13860]. Fecha de la última de consulta: 20 febrero de 2026.

SAP de Madrid núm.893/2007, de 30 de julio de 2007 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:TS:2007:5670]. Fecha de la última de consulta: 1 de febrero de 2026.

SAP de Granada núm.381/2013, de 15 de noviembre de 2013 [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:APGR:2013:1501]. Fecha de la última de consulta: 24 febrero de 2026.

SAP de Vizcaya núm.225/2014 de 2 de septiembre de 2014, [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:APBI:2014:1763]. Fecha de la última de consulta: 28 febrero de 2026.

SAP de Palma de Mallorca núm.495/2006, de 11 de diciembre de 2006, [versión electrónica – base de datos *CENDOJ*. Ref. ECLI:ES:APIB:2006:2447]. Fecha de la última de consulta: 26 febrero de 2026.

III. OBRAS DOCTRINALES

Alonso Soto, R.: *Responsabilidad civil y seguro*. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 2000, pp.193-204.

Alonso Soto, R.: *Seguro de responsabilidad civil*, *Enciclopedia Jurídica Civitas, IV*, Madrid, 1995, p. 6156.

Atazar López, J. y Cobacho Gómez, J. A.: *Cuestiones clásicas y actuales del Derecho de daños*, Aranzadi, Madrid, 2021 [versión electrónica – base de datos *Aranzadi Legalteca* (no numerado)]. Fecha de la última de consulta: 15 enero de 2025.

Baker, T., & Siegelman, P.: “The Law and Economics of Liability Insurance: A Theoretical and Empirical Review”, Faculty Scholarship at Penn Law, 2013, pp. 169-196, [disponible en https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/350/]. Fecha de última consulta: 7 de febrero 2026.

Bermejo Castrillo, M. Á.: *Responsabilidad civil y delito en el derecho histórico español*, Dykinson, Madrid, 2016, p.13.

Castresana Herrero, A.: *La Responsabilidad Aquiliana: Bases históricas para una construcción jurídica actual*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006, p.290.

Coderch, P.S., Ramos González, S., y Milà Rafel, R.: “Derecho comparado de los daños catastróficos: responsabilidad civil y seguro”, *Revista Trébol*, vol.61, 2010, pp. 1-5.

De Ángel Yáguez, R.: *Algunas previsiones sobre el futuro de la responsabilidad civil: con especial atención a la reparación del daño*, Civitas, Madrid, 1995, p.231.

Del Pozo Sierra, B.: “La función del control del buen funcionamiento de los servicios públicos ante acontecimientos catastróficos como la DANA (29 de octubre de 2024). La concurrencia de un suceso inevitable en sí, pero no en sus consecuencias, en la determinación del daño resarcible”, *Anuario de Derecho Administrativo 2025*, 2025, pp. 651 - 675.

Díez-Picazo, L.: *Derecho de daños*, Civitas, Madrid, 2000, pp.19-29.

Diez – Picazo, L. y Gullón, A.: *Sistema de Derecho Civil (Volumen I)*, Tecnos, Madrid, 2017, p.205.

Dionne, G., & Harrington, S. E.: *The Handbook of Insurance (2nd ed.)*, Springer, 2013, [versión electrónica – base de datos *Springer Nature* (no numerado)]. Fecha de última consulta: 20 de febrero 2026.

Laguado Giraldo, C. A.: “Condiciones generales, cláusulas abusivas y el principio de buena fe en el contrato de seguro”, *Vniversitas*, vol. 106, 2003, pp. 231-250.

Narváez Bonnett, J. E.: “Análisis crítico del principio indemnizatorio en los seguros de daños”. *RIS*, vol. 34(20), pp. 139-174.

Morandi, J. C. F.: *Estudios de Derechos de Seguros*, Ediciones Pannedille, Buenos Aires, 1971, p. 386.

Reglero Campos, L. F.: *Tratado de responsabilidad civil (5.ª ed.)*, Aranzadi, Madrid, 2014 [versión electrónica – base de datos *Aranzadi Legalteca* (no numerado)]. Fecha de la última de consulta: 4 febrero de 2025.

Ribot Igualada, J. (2020): *Los fondos de indemnización de daños corporales*, Universidad de Gerona, Gerona, 2020, pp. 5-50. [disponible en <https://dugi-doc.udg.edu/bitstream/handle/10256/18550/FondosIndemnizacion-ByNc.pdf?sequence=1>]. Fecha de consulta: 20 de febrero 2026.

Sánchez, N.M.: “Actividad aseguradora y contrato de seguro”, *Revista DCS* 7, vol. 22, 2010, [disponible en <https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/view/1495>]. Fecha de última consulta: 7 de febrero 2026.

Sarrión i Roig, J.: *Guía de Valoración para el Sector Asegurado (1ª. ed.)*, Aranzadi, Madrid, 2016.

Stiglitz, R.S. y Stiglitz, G.A.: *Derecho de Seguros: Seguros contra la Responsabilidad Civil (4ª. Ed)*, La Ley, Buenos Aires, 2016, p. 42.

Tapia, M.: *El contrato de seguro y el exceso de responsabilidad civil*, Revista del magister y doctorado en Derecho, Madrid, 2007, pp. 160-200.

Torres Gamero, R. J.: (2021). “La responsabilidad civil en el contrato de seguro”. *Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Alas Peruanas*,

vol. 19 (27), 2021, pp. 81-96 [disponible en <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v19i27.2251>].

Fecha de última consulta: 7 de febrero 2026.

Veiga Copo, A.: *Comentario prácticos a la Ley de Contrato de Seguro: A los cuarenta años de su promulgación 1980-2020*, Thomson Reuters, Madrid, 2020, [versión electrónica – base de datos *Aranzadi Legalteca* (no numerado)]. Fecha de última consulta: 10 de febrero 2026.

Veiga Copo, A. *El interés en el Contrato de Seguro. Ensayo dogmático sobre el interés (1ª Ed.)*, Aranzadi, Madrid, 2018, [versión electrónica – base de datos *Aranzadi Legalteca* (no numerado)]. Fecha de última consulta: 7 de febrero 2026.

Veiga Copo, A.: *Tratado del Contrato de Seguro (4ª Ed.)*, Aranzadi, Madrid, 2016, [versión electrónica – base de datos *Aranzadi Legalteca* (no numerado)]. Fecha de última consulta: 5 de marzo 2026.

Yzquierdo Toldada, M.: *Sistema de responsabilidad civil, contractual y extracontractual*, Dykinson, Madrid, 2001, p.81.

IV. OTROS

Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.: *Seguros y fondos de pensiones: Informe 2024*. Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, 2024.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española (23ª ed.)*, [disponible en <https://dle.rae.es/contenido/cita>]. Fecha de la última consulta: 6 febrero de 2026.