



**COMILLAS**

UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

**FACULTAD DE DERECHO**

**La responsabilidad patrimonial de las  
administraciones públicas a raíz de sus actuaciones  
por motivos de salud pública: Posibles  
reclamaciones por COVID- 19**

**Autor: Maria Ferrajoli Moner**

**4º E-1 JGP**

Derecho Administrativo

Tutor: Jose Ignacio Vega Labella

Madrid  
Abril 2022

## **Resumen:**

Este trabajo de investigación tiene como objeto analizar desde el punto de vista jurídico las consecuencias de la gestión que ha llevado a cabo la Administración Pública en relación a la pandemia.

En el marco de la crisis sanitaria que estamos viviendo, las decisiones que toma la Administración cobran gran importancia en cuanto a cómo estas afectan a la vida de los ciudadanos. Al crear un nuevo modo de vida en el que se restringen libertades y derechos, aunque estas medidas se encuentren dentro del marco constitucional, nacen varias interpretaciones en cuanto a la aplicación de dichas restricciones.

En el contexto actual de la pandemia, cabe preguntarse; ¿Hasta qué punto es posible exigirle a las Administraciones Públicas responsabilidad por los daños que ha causado su gestión en relación a la COVID - 19?

Respecto a la estructura del trabajo, en primer lugar, se resumirá desde el punto de vista cronológico el desarrollo de la pandemia y la situación actual de la crisis sanitaria. En segundo lugar, se analizará el Régimen de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, así como sus requisitos y ámbitos de aplicación. A continuación, se hará un análisis de la aplicación de dichos requisitos de la Responsabilidad Patrimonial en casos derivados de la crisis sanitaria. Seguidamente, se profundizará en la Responsabilidad Patrimonial en el ámbito sanitario, y las actuaciones que ha llevado la Administración Pública a lo largo del desarrollo de la pandemia. Asimismo, se hará un pequeño inciso en la regulación de la expropiación forzosa y sus diferencias en relación a la Responsabilidad Patrimonial. Por último, se desarrollarán las conclusiones a las que he llegado a base de este trabajo de investigación.

**Palabras clave:** Responsabilidad Patrimonial, COVID-19, Estado de alarma, Expropiación Forzosa, análisis cronológico

**Abstract:**

The purpose of this research work is to analyze from a legal point of view the consequences of the management carried out by the Public Administration in relation to the pandemic.

In the context of the health crisis we are experiencing, the decisions made by the Administration are of great importance in terms of how they affect the lives of citizens. By creating a new way of life in which freedoms and rights are restricted, although these measures are within the constitutional framework, several interpretations arise as to the application of such restrictions.

In the current context of the pandemic, the question arises; to what extent is it possible to hold Public Administrations responsible for the damages caused by their management in relation to COVID - 19?

Regarding the structure of the paper, firstly, the development of the pandemic and the current situation of the health crisis will be summarized from a chronological point of view. Secondly, an analysis will be made of the regime of the Administration's liability, as well as its requirements and areas of application. Next, an analysis will be made of the application of these requirements of the Patrimonial Liability in cases derived from the health crisis. Next, we will delve into the liability in the health field, and the actions taken by the Public Administration throughout the development of the pandemic. Likewise, a small section will be made on the regulation of compulsory expropriation and its differences in relation to asset liability. . Finally, the conclusions I have reached on the basis of this research work will be developed.

**Key words:** Property Liability, COVID-19, State of Alarm, Forced Expropriation, Chronological Analysis

## ÍNDICE

1. Introducción	5
2. Situación y cronología de la pandemia y COVID en general	7
3. Regulación General de la Responsabilidad patrimonial de la Administración	12
4. Responsabilidad patrimonial en sentido amplio	15
4.1 Daño sufrido, debe ser efectivo	16
4.2 Actividad Administrativa	17
4.3 Relación de causalidad	18
4.4 Fuerza Mayor	19
4.5 La Administración Causante	20
4.6 Sujeto Lesionado	20
4.7 El plazo de prescripción	21
5. Aplicación de esos requisitos al supuesto de covid - Supuestos y competencia de la Responsabilidad Patrimonial	23
6. Estado del conocimiento de la ciencia - punto de vista cronológico	26
7. Medidas que ha llevado a cabo la Administración para gestionar la pandemia	31
7.1 Medidas impuestas previas al primer estado de alarma	31
7.2 Medidas impuestas durante el primer estado de alarma (desde el 14 de marzo hasta el 21 de junio de 2020)	32
7.3 Medidas impuestas posterior al primer estado de alarma (desde el 22 de junio hasta el 8 de octubre de 2020)	34
7.4 Medidas impuestas durante el segundo estado de alarma (desde el 9 de octubre hasta el 24 de octubre de 2020)	34
7.5 Medidas impuestas durante el tercer estado de alarma ( desde el 25 de octubre de 2020 hasta el 9 de mayo de 2021)	35

7.6 Medidas impuestas desde el 9 de mayo de 2021 hasta la actualidad	36
7.7 Medidas de carácter compensatorio	36
8. Responsabilidad patrimonial en el ámbito sanitario, cuestiones de sanidad pública	38
9. Regulación de la Ley de Expropiación Forzosa	41
10. Conclusiones	43
10.1 Diferencias entre Responsabilidad Patrimonial y casos de Expropiación Forzosa	43
10.2 Casuismo en relación a las medidas de la Administración Pública	44
10.3 Subvenciones y ayudas	45
11. Bibliografía	46

## 1. Introducción

Los últimos dos años han estado marcados por confinamientos y medidas restrictivas que han cambiado por completo el día a día de toda persona a nivel mundial.

Al igual que en otros países, el virus ha obligado a España a adoptar medidas extremas y urgentes que han derivado en un ordenamiento que se ha ido actualizando y especializando a medida que ha avanzado el conocimiento sobre el mismo. La pandemia ha resultado en el uso de instituciones y medidas jurídicas que hasta el momento casi no habían sido aplicadas. Empezando por el propio Estado de alarma, este solamente se había aplicado una vez, en 2010, a raíz de la huelga de controladores aéreos. En marzo de 2020, nos encontrábamos en una situación precaria que resultó en miles de muertes, hospitales desbordados y desabastecimiento en los supermercados.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) publicó lo siguiente en relación a los fallecimientos por COVID-19: según los datos comunicados, entre enero y mayo de 2020, fallecieron 45.684<sup>1</sup> personas en España a raíz del virus. En este estado de inestabilidad, el país reaccionó implementando disposiciones, algunas cuales en el último año han sido declaradas inconstitucionales.

Las Administraciones Públicas jugaron un papel clave en cuanto a la introducción de medidas restrictivas a lo largo de la pandemia. Estas medidas incluyen tanto el uso de mascarillas después del confinamiento, como la organización de recursos en relación a material hospitalario, por ejemplo, respiradores, en los puntos álgidos de la crisis sanitaria.

Adicionalmente, dichas medidas restrictivas han resultado en consecuencias negativas desde el punto de vista económico afectando sobre todo a pequeñas empresas pertenecientes al sector de ocio. La implementación de toques de queda y cierres de dichos locales dedicados al ocio, en especial aquellos dedicados al sector nocturno, ha causado el cierre de muchos negocios.

Actualmente la ciudadanía española se encuentra en una situación donde busca resarcir los daños que ha causado la pandemia o la mala gestión de la misma, por parte de las Administraciones. Pueden surgir cuestiones en relación a la posible responsabilidad

---

<sup>1</sup><https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/covid-espana-confinar-semana-mas-tarde-120-000-muertos-1236>

contractual que pueda derivar de daños causados por la Administración Pública, dado que en el artículo 24 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, se establece que “*Los contratos del sector público podrán estar sometidos a un régimen jurídico de derecho administrativo o de derecho privado*”<sup>2</sup>. Sin embargo, mencionar dichos supuestos supondría un análisis necesario que, en este trabajo, causaría más dudas de las que resolvería.

Por lo tanto, he decidido centrar mi trabajo en el estudio de la responsabilidad patrimonial por parte de las Administraciones Públicas en el ámbito de salud pública, así como en el análisis del estado de conocimiento de la ciencia, desde un punto de vista cronológico.

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

## 2. Situación y cronología de la pandemia y COVID en general

En este apartado se pretende resumir la cronología y situación actual de la crisis sanitaria, con el objetivo de contextualizar la importancia que tiene el paso del tiempo y el estado de conocimiento de la ciencia en relación a las responsabilidades por parte de las Administraciones Públicas.

A fecha de 17 de noviembre de 2019 se diagnosticó el primer caso de COVID - 19, de ahí que reciba su nombre con número incluido, en un mercado de Wuhán, en China. Es ese momento el que podemos definir como el principio de la pandemia que actualmente sigue presente y ha dado paso al gran número de reclamaciones que se están presentando ante la Administraciones Públicas.

Hasta diciembre de 2019, no se informó a la Organización Mundial de la Salud de la nueva “neumonía” que estaba afectando a la población de Wuhan. Fue el 31 de enero de 2020, el día en el que la OMS declara alerta internacional tras decretarse el confinamiento de la ciudad de Wuhan.

A pesar de que la primera muerte por covid se produjese el día 13 de febrero en España, no se implementaron las medidas necesarias de prevención hasta el día 25 de febrero tras observar la alarmante situación en Italia. Pedro Godoy, el presidente de la Sociedad Española de Epidemiología declaraba que *“no vamos a ver hospitales colapsados con miles de enfermos. El sistema sanitario español está sobradamente preparado para hacer frente a lo que viene”*.<sup>3</sup>

El 11 marzo, la OMS declara la pandemia global expresando la facilidad con la que se está expandiendo dicho virus y el alto nivel de preocupación por parte de la organización. Tres días después, España anunció la implementación del primer Estado de Alarma, por medio del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en todo el país durante 15 días. En este momento se cierran espacios de ocio, educativos y culturales así como se limita la movilidad y termina alargándose el confinamiento hasta abril y el Estado de alarma hasta junio.

---

<sup>3</sup><https://stories.lavanguardia.com/ciencia/20210125/33068/coronavirus-cronologia-de-una-pandemia-en-espana>



Al finalizar el confinamiento, se implementan medidas como el uso obligatorio de la mascarilla, y no es hasta octubre cuando se declara el segundo Estado de alarma a través del Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no ocontrolada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, estableciendo el cierre perimetral en la Comunidad de Madrid. El tercer Estado de Alarma, se declara a través del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-Cov-2, incluyendo la medida de un toque de queda a las 10 de la noche, tras el aumento de casos en el país. En noviembre se endurecen las medidas estableciendo cierres perimetrales a nivel municipal, así como el cierre de restaurantes y comercios.

El 26 de diciembre, España empieza a vacunar a sus ciudadanos. Sin embargo, en enero de 2021, algunas comunidades autónomas como Cataluña y Madrid se ven obligadas a cancelar las vacunaciones por falta de dosis. No obstante, a medida que ha ido avanzando y aumentando la vacunación de la población, parece que disminuye la mortalidad del virus. (En el Anexo I adjunto un resumen gráfico de los momentos claves de dicho resumen de la pandemia)

Cabe hacer menciona a la recientes sentencias del Tribunal Constitucional, declarando la inconstitucionalidad del segundo estado de alarma, en el *Pleno. Sentencia 183/2021, de 27 de octubre de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 5342-2020. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados respecto de diversos preceptos del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2; la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el citado real decreto, y el art. 2, la disposición transitoria única y la disposición final primera (apartados uno, dos y tres) distintos preceptos del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020<sup>4</sup>, y declarando parcialmente algunas disposiciones establecidas en el Real decreto 463/2020, en el Pleno. Sentencia 148/2021, de 14 de julio de 2021. Recurso de*

---

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-19512>

*inconstitucionalidad 2054-2020. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modificó el anterior; los Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo, 487/2020, de 10 de abril, y 492/2020, de 24 de abril, por los que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, y la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecieron medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19.*<sup>5</sup>

En el Pleno. *Sentencia 148/2021, de 14 de julio de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 2054-2020*, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario de Vox, el Tribunal Constitucional inadmite la pretensión de inconstitucionalidad dirigida contra la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID19. Sin embargo, estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Por tanto, declara inconstitucionales y nulos ciertos apartados del artículo 7 y los términos “modificar, ampliar o” del apartado 6 del artículo 10, en la redacción resultante del artículo único, 2, del Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo.<sup>6</sup>

En el Pleno. *Sentencia 183/2021, de 27 de octubre de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 5342-2020*, el Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad presentado también por varios diputados del Grupo Parlamentario Vox, y por tanto declara inconstitucionales y asimismo nulos, distintos preceptos. En primer lugar, del Del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que el Gobierno declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-Cov-2, los apartados 2 y 3 del artículo 2, declara como inconstitucionales diversos apartados de los artículos 2, 5, 6, 7,8, 9, 10 y 11. Asimismo, varios apartados del Acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de

---

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032>

<sup>6</sup>

[https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2021\\_072/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2072-2021.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2021_072/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2072-2021.pdf)

29 de octubre de 2020, por el que se autorizó la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, y varios incisos del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó, en virtud del anterior Acuerdo parlamentario, el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre.<sup>7</sup>

Fernando Cacho Barbeira en el foro doctrinal, “*La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública en el marco de la crisis sanitaria de la COVID - 19*” destaca la existencia de tres paquetes de medidas estrictamente relacionadas a tres períodos específicos a lo largo de la pandemia. En primer lugar, destaca el primer estado de alarma y las prórrogas que lo alargaron hasta el 21 de junio de 2020, en este momento se ordenó la suspensión de toda aquella actividad que no fuese esencial así como el confinamiento. Lo que resalta del segundo período, estableciendo este entre el 22 de junio y el 25 de octubre de 2020, es el protagonismo que reciben los Gobiernos Autonómicos en cuanto a la adopción de medidas. Durante esta fase, se flexibilizaron algunas medidas, sin embargo, seguían establecidas las restricciones en cuanto al aforo, horarios y distancia de seguridad. Por último, lo que el autor recalca del tercer período pertinente a la declaración del segundo estado de alarma a nivel nacional es, la aprobación de determinada normativa utilizada a nivel autonómico que limitó de nuevo derechos, causando efectos negativos en varios sectores de actividad.

Nuestro ordenamiento jurídico contaba con herramientas jurídicas suficientes para poder hacerle frente a la pandemia. Es prueba de esto, que estuviesen amparadas las primeras medidas que se adoptaron por parte de las autoridades en la normativa sanitaria que se encontraba vigente en ese momento. Desde la declaración del estado de alarma en marzo de 2020, se ha creado lo que algunos llaman un “sub-ordenamiento”<sup>8</sup> para poder hacer frente a la pandemia. Ha nacido un derecho con carácter excepcional que regula la situación actual derivada de la crisis sanitaria. Estas normas nacen con un carácter temporal, exclusivamente creadas para el periodo de crisis sanitaria, por tanto, al margen de los procedimientos tradicionales de creación normativa.

Sin embargo, cabe preguntarse si la responsabilidad patrimonial de la Administración nace por el daño causado por el propio virus de COVID-19 como un hecho, o por la propia gestión

---

7

[https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2021\\_100/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%20100-2021.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2021_100/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%20100-2021.pdf)

<sup>8</sup> pg. 10 “*Visión crítica de la gestión del COVID-19 por la Administración*”

de la Administración para atenuar las consecuencias del mismo. Citando de nuevo a Fernando Cacho Barbeira, *“no es la “acción” lo que causa el daño susceptible de resarcimiento, sino la “reacción” de las Administraciones públicas.”*

### 3. Regulación General de la Responsabilidad patrimonial de la Administración

En el comienzo del Estado de Derecho, surge entre otros, el principio de responsabilidad, es decir, que el Estado actúe dentro de los marcos legales, pero que a la misma vez pague por los perjuicios que ocasione. Fue el fallo del Tribunal de Conflictos, 8 de febrero de 1873, *Blanco* lo que causó que a través de la jurisprudencia, se introdujese un régimen de responsabilidad del estado desde un punto de vista internacional<sup>9</sup>.

En España, la Constitución de la II República ya expresaba en su artículo 41 el principio de responsabilidad patrimonial, *“Si un funcionario público, en el ejercicio de su cargo, infringe sus deberes con perjuicio del tercero, el Estado o la Corporación a quien sirva serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes, conforme determine la Ley”*.<sup>10</sup>

Sin embargo, fue la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, texto aún vigente, lo que expresó textualmente una doctrina completa sobre la responsabilidad patrimonial.<sup>11</sup> En relación a esta normativa, es necesario resaltar, en cuanto aplicabilidad en la situación de emergencia sanitaria, el artículo 120 que señala que *“Cuando por consecuencias de graves razones de orden o seguridad públicos, epidemias, inundaciones u otras calamidades, hubiesen de adoptarse por las Autoridades civiles medidas que implicasen destrucción, detrimento efectivo o requisas de bienes o derechos de particulares sin las formalidades que para los diversos tipos de expropiación exige esta Ley, el particular dañado tendrá derecho a indemnización de acuerdo con las normas que se señalan en los preceptos relativos a los daños de la ocupación temporal de inmuebles y al justiprecio de los muebles, debiendo iniciarse el expediente a instancia del perjudicado y de acuerdo con tales normas.”*

Conceptualmente, la responsabilidad patrimonial se recoge en varios textos pertenecientes a la vigente legislación. En primer lugar, la Constitución Española señala en su artículo 106.2 que *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor; siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. No obstante, no es la única referencia que hace el texto a la responsabilidad patrimonial. El artículo 149.1.18<sup>a</sup> establece que tanto el régimen jurídico,

---

<sup>9</sup> Origen y Evolución de las teorías sobre la Responsabilidad Estatal - William Guillermo Jiménez

<sup>10</sup> Constitución Española (1931)

<sup>11</sup> Rosa Maria Collado Martínez pg. 286 (Fundamentos, Organización y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas)

como estatutario, así como el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas son competencia exclusiva del Estado.

Asimismo, no solo se menciona el funcionamiento y sistema de las Administraciones Públicas en la Constitución Española. En la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en el Capítulo IV, *De la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, se establecen desde su artículo 32 los distintos principios de la responsabilidad patrimonial. Se reconoce en su artículo 32.1 el derecho a la indemnización de los particulares; expresando que el particular tiene derecho a ser indemnizado “*cuando el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos*”, siempre y cuando, según el .2 del mismo artículo, este sea un daño efectivo, evaluable económicamente, así como individualizado.

Rosa Maria Collado Martinez, resalta tres principios de la responsabilidad en su capítulo en “*Fundamentos, Organización y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*”. Diferencia, en primer lugar, la Responsabilidad Total, refiriéndose a que ésta cubre la acción de todas las Administraciones Públicas que actúan en el régimen de derecho administrativo. Asimismo, cita el artículo 32.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que expresa lo siguiente; “*Asimismo, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen.*”

En segundo lugar, hace referencia a la Responsabilidad directa por parte de la Administración. Menciona como dicha responsabilidad no es subsidiaria a la de sus funcionarios o autoridades, sino que se debe exigir directamente a la Administración. Es deber de la Administración, según lo establecido en el artículo 36.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, exigir a sus autoridades y demás personal posteriormente “*la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del correspondiente procedimiento*”.

Por último, menciona la Responsabilidad objetiva. Con esto hace referencia a que la Administración debe responder por la lesión causada tanto como si este daño se ha originado

por un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, *“Lo relevante es la lesión antijurídica sufrida por el particular y no la actuación administrativa”*<sup>12</sup>. Sin embargo, también hace menición a que el Consejo de Estado ha expresado en repetidas ocasiones, como no debemos confundir la responsabilidad patrimonial de las Administraciones con un “sistema de aseguramiento universal” de todas aquellas lesiones que podemos sufrir como resultado de la convivencia en sociedad.

Fernando Cacho Barbeira define en la responsabilidad patrimonial de la Administración, tras citar lo consolidado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en su Sentencia nº 112/2018 de 17 de octubre de 2018, se expresa que *un juicio de imputación del daño que permita conectar suficientemente el perjuicio producido con la actividad desarrollada por el agente del mismo, en este caso por una Administración Pública*”, en “Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en el marco de la crisis sanitaria de la COVID - 19”, como la *“asunción por parte de esta de los riesgos y consecuencias dañosas de su actuar en el ejercicio de sus potestades y, consiguientemente, al margen y con independencia de la condición de quien ejerce dichas potestades y de su intencionalidad o culpabilidad.”*

---

<sup>12</sup> Rosa Maria Collado Martínez pg. 288 (Fundamentos, Organización y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas)

#### 4. Responsabilidad patrimonial en sentido amplio

El régimen de Responsabilidad Patrimonial que se utilizará en los casos que ahora surgen tras el confinamiento, es el ordinario, pero se encuentra regulado por la situación excepcional que ha causado en el marco de la crisis sanitaria. El artículo 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma y excepción y sitio señala que; *“Quienes como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados sufran, de forma directa, o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes”*

Aunque lo dispuesto en las leyes no nos otorga una respuesta específica a las cuestiones que plantea la actual crisis sanitaria, se encuentran establecidos en la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículos 32 a 37, y en la Ley 39/2015, 1 de octubre, de Procedimiento administrativo Común de las Administraciones Públicas, en varios artículos, una serie de requisitos que se exigen legalmente para poder reclamar la responsabilidad patrimonial por parte de la Administración, cuando la gestión de esta haya derivado en una consecuencia dañosa.

Adicionalmente, los requisitos legalmente exigidos han sido desarrollados por la siguiente jurisprudencia; el Tribunal Supremo ha establecido en las siguientes Sentencias, de 1 de octubre de 1997, de 14 de junio de 1990, de 26 de enero de 2010 y de 3 de noviembre de 2011, una continuación y especificación de los requisitos necesarios para poder declarar la responsabilidad patrimonial por parte de la Administración.; *“Un examen sucinto de los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, permite concretarlos del siguiente modo: a) el primero de los elementos es la lesión patrimonial equivalente a daño o perjuicio en la doble modalidad de lucro cesante o daño emergente, b) En segundo lugar, a lesión se define como daño ilegítimo, c) El vínculo entre la lesión y el agente que la produce, es decir , entre el acto dañoso y la Administración, implica una actuación del poder público en uso de potestades públicas, d) Finalmente, la lesión ha de ser real y efectiva, nunca potencial o futura, pues el perjuicio tiene naturaleza exclusiva con posibilidad de ser cifrado en dinero y compensado de manera individualizable, debiéndose dar el necesario nexo causal entre la acción producida y el resultado dañoso ocasionado.*



*Por último, además de estos requisitos, es de tener en cuenta que la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que la responsabilidad patrimonial de la Administración, contemplada por los artículos 106.2 de la Constitución, 40 de la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa, se configura como una responsabilidad objetiva o por el resultado en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla que como consecuencia directa de aquella, se haya producido el daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado.”<sup>13</sup>*

Partiendo de lo previamente mencionado, podemos distinguir varios presupuestos en cuanto a la responsabilidad patrimonial. En cuanto a los presupuestos objetivos, encontramos los siguientes;

#### **4.1 Daño sufrido, debe ser efectivo:**

En primer lugar, debe existir un daño, es decir, aquel menoscabo sufrido por un particular en sus bienes o derechos, a consecuencia de un evento determinado, por el que debe responder otro. Este es un elemento esencial e indispensable de la responsabilidad patrimonial. Esta lesión debe ser un daño efectivo y real. No debe ser simplemente la expectativa de sufrir un peligro, una posibilidad de que ocurra algo.

La sentencia del Tribunal Supremo, de 19 de junio de 2007 define el daño efectivo como un *“daño cierto ya producido, no simplemente posible, contingente o futuro lo que no excluye que, en algún caso, deba indemnizarse también el daño que habrá de ocurrir en el porvenir, pero cuya producción sea ineludible y necesaria por la certeza de su acontecimiento”*. Adicionalmente, debe ser un daño individualizado, no podemos hablar de cargas generales, como por ejemplo sería el confinamiento a nivel estatal de marzo de 2020, o los cierres perimetrales que se llevaron a cabo o el toque de queda que se implementó. Es necesario que los daños por los que se reclame una responsabilidad sean individualizados.

---

<sup>13</sup> La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública en el marco de la crisis sanitaria de la COVID-19 - Fernando Cacho Barbeira pg.9

Así mismo, este daño debe ser económicamente evaluable, aunque sean también indemnizables los daños morales y los personales, en estos casos se complicaría su determinación.

Por último, el daño debe ser antijurídico, no debe existir una obligación de soportarlo, según lo establecido en los artículos 32.1 y 34.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. En este caso, debe tenerse en cuenta los estándares de funcionamiento de los servicios públicos, así como el estado de la ciencia y la técnica, tal y como se discute en el siguiente apartado.

#### **4.2. Actividad administrativa:**

En relación a la actividad administrativa, esta puede ser actividad jurídica, es decir un acto o una norma, o actividad material o inactividad. En cuanto al *“funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos”*, lo que se define como *“actuación administrativa”*, es un concepto de servicio público en sentido material, no formal. Asimismo, dicha actividad por parte de la Administración puede ser lícita o ilícita, sin embargo, debe matizarse entre actos ilegales o inconstitucionales.

Asimismo, la mera anulación de un acto administrativo, no conlleva a la automática indemnización por el daño que haya causado.<sup>14</sup> El artículo 106.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece lo siguiente; *“Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma”*. Por tanto, para que se pueda reclamar la responsabilidad por nulidad de un acto administrativo se deben cumplir los requisitos establecidos en relación al daño causado por la Administración.

---

<sup>14</sup> La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas derivada de la anulación de actos administrativos en las Leyes 39/2015 y 40/2015.

### 4.3. Relación de causalidad:

En cuanto a la relación de causalidad, esta debe ser entre el daño que se ha producido y el hecho que se está imputando a la Administración. Este requisito se establece en la expresión “causa daño” del artículo 1902 del Código Civil, que expresa *“El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado.”* Se establece que debe existir una relación entre la acción u omisión y el daño causado.<sup>15</sup>

La Administración no puede considerarse como una “aseguradora universal”, sin embargo, debe utilizar los recursos a mano de la forma más eficiente para poder evitar el máximo número de reclamaciones por su gestión. Conforme a la relación de causa y efecto entre la actividad administrativa y la lesión sufrida; entran en juego distintas teorías.

La Teoría de la equivalencia de condiciones, según Franco Andrés Melchiori y su interpretación a base de lo expuesto por Maximiliano von Buri, hace referencia a que *“todo hecho que haya influido de modo indispensable o necesario a la consecución del resultado, es causa del mismo”*<sup>16</sup> Dicho de otro modo, cualquier condición que haya tenido efecto en el resultado debe estar en una posición equiparada al resto de hechos que lo hayan causado. Dado que, si dicha condición no se hubiese dado, el resultado no hubiese sido el mismo, *sine qua non*. Por otro lado, la Teoría de la causalidad adecuada expresa que, para que se de la existencia de causalidad, se debe seleccionar *“de entre las circunstancias causantes del daño, aquella que se considera más idonea para producirlo, imponiendo la obligación de indemnizar al agente productor de dicha circunstancia.”*<sup>17</sup>

En muchos casos en el marco de la crisis sanitaria, va a ser complicado demostrar y probar la responsabilidad por parte de la Administración. En este sentido, puede haber una falta de prueba del nexo causal, y por tanto, entrará en juego la teoría de la “pérdida de oportunidad”. Blanca Lozano Cutanda, expresa al respecto que *“La doctrina jurisprudencial de la pérdida de oportunidad, que encuentra su mayor expresión en el ámbito sanitario, permite imputar*

---

<sup>15</sup>Relación de causalidad - guías jurídicas wolters kluwer

<sup>16</sup> Las Teorías de la Causalidad del daño, pg. 38 (Franco Andrés Melchiori)

<sup>17</sup> Diccionario Panhispánico del español jurídico - causalidad adecuada

*responsabilidad patrimonial a la Administración en supuestos en los que no se puede demostrar el nexo causal entre la actuación médica omitida y los daños causados.”<sup>18</sup>*

Esta doctrina permite, sin aplicar el rigor exigido tradicionalmente, reclamar una indemnización aun sin haberse podido demostrar la relación de causalidad. Sin embargo, la autora cita en el texto a Luis Medina Alcoz dado que al no acreditarse el nexo causal, debe demostrarse *“que eran serias o considerables las probabilidades de que, de no haber mediado el hecho ilícito, la víctima habría obtenido un beneficio, utilidad o ventaja”*. En relación a las lesiones causadas, tanto por falta de material sanitario como por la saturación que se produjo en los hospitales durante los primeros meses de pandemia, se podría aplicar la doctrina de la pérdida de oportunidad, pero siempre teniendo en cuenta el estado de conocimiento de la ciencia y técnica.

#### **4.4. Fuerza mayor:**

En cuanto a la fuerza mayor, cabe preguntarse si es necesario determinar si la pandemia puede considerarse en todo momento como resultado de fuerza mayor. Este concepto se define en el artículo 1105 del Código Civil expresando que *“Fuera de los casos expresamente mencionados en la ley, y de los en que así lo declare la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que, previstos, fueran inevitables.”*

Debemos analizar, en el siguiente apartado, una a una cuales han sido las actuaciones por parte de la Administración que se hayan llevado a cabo para combatir la pandemia. El artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, establece que en casos de crisis sanitarias como la actual pandemia de COVID-19, *“El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.”*

En relación a determinar la fuerza mayor a lo largo de la pandemia, se debe analizar de forma cronológica teniendo en cuenta que a raíz de los conocimientos que se han ido adquiriendo

---

<sup>18</sup> “La responsabilidad de la Administración por la pérdida de oportunidad en el ámbito sanitario” - Blanca Lozano Cutanda, Gómez - Acebo & Pombo

desde el punto de vista técnico y científico, la fuerza mayor que podamos identificar en marzo de 2020 no es igual que si hablamos de fuerza mayor en la situación actual.

Por otro lado, encontramos una serie de presupuestos subjetivos:

#### **4.5. La Administración Causante:**

La responsabilidad patrimonial no se imputa a los funcionarios o autoridades de la Administración, sino que se imputa a la misma como persona jurídica. En relación a la responsabilidad de las entidades, es decir aquellas sociedades y fundaciones, del sector público, entra en juego la teoría de “levantamiento de velo”. Es indispensable, en este caso, citar el artículo 35 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público; *“Cuando las Administraciones Públicas actúen, directamente o a través de una entidad de derecho privado, en relaciones de esta naturaleza, su responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los artículos 32 y siguientes, incluso cuando concorra con sujetos de derecho privado o la responsabilidad se exija directamente a la entidad de derecho privado a través de la cual actúe la Administración o a la entidad que cubra su responsabilidad.”*

En cuanto a la responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas, podemos citar el artículo 33 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. Este expresa en su primer punto que; *“Cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la presente Ley, las Administraciones intervinientes responderán frente al particular, en todo caso, de forma solidaria.”* Sin embargo, cabe preguntarse, en el actual marco a raíz de la crisis sanitaria, ¿cómo se distribuye la Responsabilidad Patrimonial? Es necesario analizar las medidas lesivas que se implementaron, sobre todo a lo largo de los distintos Estados de alarma, para poder definir qué entidad del Sector Público es responsable patrimonialmente.

#### **4.6. Sujeto Lesionado:**

Por otro lado, es necesario mencionar de nuevo los artículos 106.2 de la Constitución Española y el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del

Sector Público, donde se hace mención a “los particulares”. Dichos particulares, tienen derecho a ser indemnizados por cualquier daño que sufran sus bienes o derechos si dicha lesión se ha causado por la gestión o el funcionamiento de los servicios públicos. Es decir, pueden reclamar indemnización con tal de que el daño no se haya causado por fuerza mayor, o el particular en sí, tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Nos encontramos ante una crisis sanitaria en la que muchos se preguntan, ¿qué medidas por parte de la Administración han causado daños que se puedan considerar como lesiones que los ciudadanos tienen el deber jurídico de soportar?

Asimismo, al analizar la Responsabilidad Patrimonial en sentido amplio, debemos tener en cuenta los presupuestos temporales;

#### **4.7. El plazo de prescripción:**

El plazo de prescripción, establecido en el artículo 67 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *“El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”*, coincidiendo con el establecido en el artículo 1968 del Código Civil, es de un año. Este es un plazo de prescripción, no de caducidad, por lo tanto no es un plazo procesal sino sustantivo. Cabe preguntarse ¿cómo podemos analizar este plazo en el marco de la actual crisis sanitaria?

En primer lugar debemos fijar cuando consideramos que es el momento en el que establecemos el comienzo del plazo. *“Dies a quo”*, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 2011, rec. 1487/1996, *“es a partir de esa fecha, como dies a quo a partir de la que ha de empezarse a contar el plazo prescripción”*<sup>19</sup>. Por otra parte, la expresión *“Dies ad quem”* se refiere a la fecha en la que se da por finalizado dicho plazo. En relación a este aspecto, podemos citar el artículo 30.4 de la Ley 39/2015, del 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que expresa lo siguiente; *“Si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente*

---

<sup>19</sup>[Dies a quo, dies ad quem](#). - Guías jurídicas Wolters Kluwer

*a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo. El plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento.”*

En relación a los daños físicos o psíquicos, suele determinarse el comienzo del plazo de prescripción una vez se determina el alcance de las secuelas que haya podido causar dicho daño.

En cuanto a la interrupción del plazo, el artículo 1973 del Código Civil establece lo siguiente *“La prescripción de las acciones se interrumpe por su ejercicio ante los Tribunales, por reclamación extrajudicial del acreedor y por cualquier acto de reconocimiento de la deuda por el deudor.”*

En relación a lo expuesto anteriormente, debemos analizar los daños que ha podido causar la mala gestión por parte de las Administraciones. En casos como la falta de respiradores en hospitales o la falta de diagnósticos han resultado tanto en numerosos fallecimientos a lo largo de la pandemia, como en víctimas de daños irreversibles por culpa del COVID - 19. Debemos analizar caso a caso, junto con el conocimiento y estado de la ciencia y técnica para poder establecer si dichas lesiones son responsabilidad de las Administraciones Públicas y si se cumple el plazo dado los retrasos causados por la misma pandemia. Asimismo, relacionándolo con el plazo de prescripción, podría decirse que dada la demora que ha causado la crisis sanitaria en relación a los procedimientos jurídicos, es posible que el plazo se extienda, proporcionando a aquellos que desean reclamar a la Administración Pública, más tiempo para poder llevar a cabo el proceso. Podría argumentarse que, dado que no existe un plazo especial de prescripción en este caso, se podría acudir al plazo de prescripción de 5 años establecido en el artículo 1964, apartado 2 del Código Civil, donde se expresa que *“Las acciones personales que no tengan plazo especial prescriben a los cinco años desde que pueda exigirse el cumplimiento de la obligación.”*

## **5. Aplicación de esos requisitos al supuesto de covid - Supuestos y competencia de la Responsabilidad Patrimonial**

Nuestro régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas está siendo puesto a prueba a raíz de la crisis sanitaria. Aunque podemos listar los requisitos necesarios para poder reclamar cierta responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas, la situación actual a consecuencia de la pandemia ha creado cierta confusión en varios casos.

Encontramos que la normativa es aparentemente clara y flexible, dado que nos da acceso a distintos tipos de responsabilidad patrimonial, ya sea por limitaciones de derechos u omisiones por parte de las Administraciones. Sin embargo, sobre todo en el actual contexto de la crisis sanitaria, resulta muy difícil encontrar respuestas generales que engloban la mayoría de casos. Nos encontramos ante una Responsabilidad Patrimonial casuística.

Asimismo debemos tener en cuenta que dependiendo de los casos, debemos tomar en consideración distintos criterios o factores. Deberíamos analizar uno a uno los distintos incidentes. Varían factores tanto como las Administraciones Públicas, a nivel de comunidades autónomas o municipales, como la naturaleza de las medidas que se han tomado o, a nivel cronológico, la diferencia entre los distintos periodos en los que se aplicaron dichas medidas.

Entra de nuevo en la discusión, el criterio de fuerza mayor. En relación a la pandemia de COVID-19, ¿cabe preguntarse si la pandemia ha sido causa de fuerza mayor? Podemos considerar lo definido en el artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio en relación a las crisis sanitarias, como una declaración legal de fuerza mayor. Sin embargo, la posibilidad de aplicación del criterio de fuerza mayor en los casos a lo largo de la crisis sanitaria ha ido evolucionando. Debe tenerse en cuenta, de nuevo, que no es equivalente la situación actual con el contexto de la pandemia en marzo de 2020. Va ligado esta opinión con la evolución del estado de la ciencia y la técnica. A medida que hemos expandido nuestro conocimiento en relación al virus y sus efectos, la Administración debería haber evolucionado en cuanto a las medidas impuestas.

En relación a la competencia debemos hacernos tres preguntas distintas e identificar; ¿Qué me ha producido el daño?, es decir la medida lesiva, ¿Quién ha dictado dicha medida lesiva?,



y ¿Cómo se ha dictado?. Es necesario de nuevo introducir el punto de vista cronológico, diferenciando sobre todo entre los distintos estados de alarma.

En el primer Estado de Alarma, teniendo en cuenta lo establecido en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, la responsabilidad sería de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas según la “gestión ordinaria” establecida en el artículo 6 del mismo. En esta normativa se implementaron medidas lesivas, como la limitación de la libertad de circulación de las personas, en su artículo 7, que después se declararon inconstitucionales por el Tribunal Constitucional en su sentencia 148/2021, del 14 de julio, tras interponer un recurso de inconstitucionalidad más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario de Vox.

El segundo Estado de Alarma, declarado a través del Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, establece el cierre perimetral de varios municipios de Madrid, limitando de nuevo la libre circulación de las personas. Una vez más, en este caso la competencia se atribuye a la Administración General del Estado, y citando de nuevo el artículo 6, a las Comunidades Autónomas si deriva de “gestión ordinaria”.

Por último, el tercer Estado de Alarma, declarado a través del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-Cov-2, introduce nuevas medidas en su artículo 5, al limitar la libre circulación de personas en horario nocturno. En este, el Gobierno delegó la ejecución de las medidas lesivas en los presidentes autonómicos. Francisco Velasco define esta como una “*delegación especial, propia del orden jurídico extraordinario que establece Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio*”<sup>20</sup>. Podemos encontrar su fundamento legal en los artículos 7 y 9.1 de dicha normativa. Lo que diferencia esta delegación por parte del Gobierno, es que no se lleva a cabo entre órganos de una misma Administración Pública, sino que el Gobierno en sí, delega al presidente de la Comunidad autónoma, es decir, a un “*concreto órgano de gobierno de la comunidad autónoma*”.

---

20

<https://franciscovelascoballeroblog.wordpress.com/2021/04/20/delegaciones-a-los-presidentes-autonomicos-para-la-ejecucion-de-medidas-del-estado-de-alarma/>

El artículo 7 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio expresa lo siguiente; *“A los efectos del estado de alarma la Autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad”*. Dado que el Estado de alarma se impuso como medida a nivel nacional, y dicha declaración no puede repartirse o dividirse, podemos llegar a plantearnos la legalidad de la delegación llevada a cabo por parte del Gobierno.

En el primer Estado de Alarma, nos encontramos con una delegación a los Ministerios de Defensa, del Interior, de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y por último de Sanidad. Asimismo en el tercer Estado de Alarma, nos encontramos con una delegación a los presidentes de las Comunidades Autónomas.

Dicha delegación a aquel o aquella que ostentase la presidencia de cada Comunidad Autónoma en su momento, crea cierto nivel de confusión a la hora de tener que reclamar responsabilidad patrimonial. Dado que según lo establecido en los Reales Decretos, la Autoridad competente es el Gobierno, y a su misma vez el Presidente de la Comunidad autónoma *“cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad”*, debemos preguntarnos ¿qué medidas han afectado a la ciudadanía a nivel estatal?, o ¿cuáles se pueden considerar que hayan afectado sólo a nivel de Comunidad Autónoma?

Un claro nivel de una medida impuesta que sólo haya afectado, de forma directa, a la Comunidad Autónoma de Madrid, sería la declaración del segundo estado de alarma a través del Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. Este afectó a una serie de municipios dentro de la comunidad, sin que sufrieran, a causa de este Real Decreto, ningún tipo de limitación el resto de Comunidades Autónomas.

## 6. Estado del conocimiento de la ciencia - punto de vista cronológico

Es necesario analizar el conocimiento que se ha ido adquiriendo en relación al virus a lo largo de la crisis sanitaria. Una forma de analizar este criterio, el “estado de conocimiento de la ciencia”, es desde el punto de vista cronológico. No se puede comparar la situación en la que nos encontrábamos en febrero de 2020, a la declaración del segundo estado de alarma en octubre del mismo año utilizando los mismos criterios.

Desde esta perspectiva, podemos argumentar, una vez más, que si consideramos que la pandemia fue un evento de fuerza mayor, deben analizarse las distintas etapas de la crisis sanitaria para poder examinar qué reclamaciones se pueden hacer a la Administración. De esta forma debemos huir de las respuestas generalizadas que se puedan dar a los daños causados por la crisis sanitaria o la gestión de la misma.

Tal y como establezco en el primer apartado, el nombre que recibe el virus ya nos anuncia el año de su surgimiento. Sin embargo, en España no se tomaron medidas preventivas hasta dos meses después de que se informará a la OMS sobre el nuevo virus, y casi un mes después de que la OMS declarase alerta internacional.

El artículo 1105 del Código Civil expresa que *“Fuera de los casos expresamente mencionados en la ley, y de los en que así lo declare la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que, previstos, fueran inevitables.”* Aquí debemos tener en cuenta hasta qué punto podemos aceptar que se hable de fuerza mayor, si al conocer la existencia del virus y de los efectos que podía tener, no se establecieron ciertas medidas preventivas. Las palabras clave a las que debemos poner especial atención en este artículo son *“aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que, previstos, fueran inevitables”*. A través de los recursos que tenía el país al comienzo de la crisis sanitaria, sobre todo, teniendo en cuenta que España se encuentra entre los top 10<sup>21</sup> países considerados, entre varios, por la OMS, con mejor sanidad pública, debería haberse garantizado un cierto nivel de seguridad y medios con los que poder paliar el virus.

Asimismo, podemos hacer mención en este apartado de la llamada “cláusula de progreso”. El artículo 34.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, expresa que *“No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias*

---

<sup>21</sup> <https://medicoplus.com/medicina-general/paises-mejores-sistemas-de-salud>

*que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquellos*". Sin embargo, no se debe invocar dicha cláusula de forma genérica para negar la responsabilidad de las Administraciones Públicas sin estudiar cada caso concreto.

Oriol Mir expresa, en la conclusiones obtenidas del seminario "Responsabilidad Patrimonial de las Adinistraciones Públicas y Covid - 19" (Ponente: César Tolosa), como dicha cláusula de progreso se podrá aplicar en materia COVID-19, pero de forma limitada<sup>22</sup>. El relator hace referencia a la diferencia de lo que sucedió tanto con el contagio del virus del SIDA como el de la hepatitis C. En el caso de la actual crisis sanitaria, se conocían tanto el virus como sus distintas vías de transmisión con semanas de antelación a que se declarase el primer Estado de Alarma. De igual modo, *"el conocimiento científico de las vías de transmisión del virus y de su tratamiento médico ha seguido incrementándose desde entonces"*<sup>23</sup>. Surge por tanto, la dificultad de argumentar que algún contagio era imprevisible según la información con la que contamos del estado del conocimiento de la ciencia y técnica en ese momento. De igual modo, se podría discutir que el daño sufrido por las víctimas no se causó tanto de una forma directa por el propio virus, sino que fueron las medidas lesivas por parte de la Adminstración al intentar prevenir su contagio.

Por otro lado, hay muchos que argumentan que si se hubiesen introducido medidas preventivas con anterioridad, la mortalidad del COVID-19 y su impacto general sobre la población, hubiese disminuido de forma "sustancial"<sup>24</sup>. Según los datos que aporta el Instituto Nacional de Estadística, entre los meses de Enero y Mayo de 2020, es decir los meses del primer impacto que sufrió España a raíz del virus, se calcula que fallecieron aproximadamente 46.000 personas a causa de la pandemia.

A medida que ha avanzado la crisis sanitaria, España ha ido respondiendo no solo con medidad a nivel legislativo, sino invirtiendo en proyectos de Investigación, Desarrollo e Innovación. El 25 de marzo, Pedro Duque, el Ministro de Ciencia e Innovación, asistió junto con los representantes de otros 14 países a una multiconferencia, organizada por la Oficina de

---

<sup>22</sup> "Responsabilidad Patrimonial de las Adinistraciones Públicas y Covid - 19" pág. 3 (Ponente: César Tolosa) 30.11.2020

<sup>23</sup> "Responsabilidad Patrimonial de las Adinistraciones Públicas y Covid - 19" pág. 3 (Ponente: César Tolosa) 30.11.2020

<sup>24</sup>

<https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/covid-espana-confinar-semana-mas-tarde-120-000-muertos-1236>

Ciencia y Tecnología de los Estados Unidos<sup>25</sup>, para poder intercambiar información sobre los distintos proyectos que se estaban desarrollando para así poder hacerle frente a la crisis sanitaria.

Adicionalmente, el 27 de marzo de 2020, el Barcelona Supercomputing Center, Centro Nacional de Supercomputación, anunciaban el uso de la aplicación de bioinformática para desarrollar tratamientos frente a la propagación e impacto del coronavirus<sup>26</sup>. Asimismo, el El Ministerio de Ciencia e Innovación de España, anunciaba el 24 de abril de 2020, como con una aportación de 1,6 millones de euros por parte del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, se aprobaron nuevos proyectos relacionados con la respuesta a la emergencia sanitaria causada por el COVID-19<sup>27</sup>.

Sin embargo, aunque se hayan publicado una gran cantidad de noticias informando sobre los distintos proyectos que se estaban llevando a cabo, o en los que se estaba invirtiendo, por parte de la Administración Pública, el avance científico en relación a la crisis sanitaria ha dejado mucho que desear. Según la Organización Mundial de la Salud, se han confirmado 102.119 muertes por COVID-19 desde que comenzó la pandemia. ¿Cuántos fallecimientos se podrían haber evitado si se hubiese utilizado el conocimiento adquirido sobre el virus a tiempo?

Asimismo, cabe hacer mención a la falta de material sanitario que causó un gran número de contagios en cuanto al personal sanitario. Según los informes de la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica, los contagios del personal sanitario, a fecha de 14 de mayo, se elevaban a un 22,3% del total de contagios por COVID-19<sup>28</sup>. A fecha de 21 de mayo de 2020, este porcentaje incrementó hasta el 24,1%<sup>29</sup>. El gran desabastecimiento de mascarillas, así como de elementos necesarios para los equipos de protección individual usados por el

---

25

<https://www.ciencia.gob.es/Noticias/2020/Marzo/Espana-intercambia-informacion-con-14-paises-de-todo-el-mundo-sobre-la-COVID-19.html>

26

<https://www.ciencia.gob.es/Noticias/2020/Marzo/El-BSC-CNS-utiliza-la-bioinformatica-la-inteligencia-artificial-y-la-capacidad-de-calculo-del-superordenador-frente-al-nuevo-coronavirus.html>

27

<https://www.ciencia.gob.es/Noticias/2021/Abril/El-CDTI-aprueba-4-nuevos-proyectos-tecnologicos-frente-a-COVID-19-con-una-aportacion-de-1-6-millones-de-euros.html>

<sup>28</sup> Informe sobre la situación de COVID-19 en personal sanitario en España a 14 de mayo de 2020 - Equipo COVID-19, RENAVE, CNE, CNM (ISCIII)

<sup>29</sup> Informe sobre la situación de COVID-19 en personal sanitario en España a 21 de mayo de 2020 - Equipo COVID-19, RENAVE, CNE, CNM (ISCIII)

personal sanitario al atender a pacientes contagiados, causó el incremento en contagios entre aquellos trabajando en el ámbito sanitario.

A fecha de 3 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud, hacía un llamamiento en un comunicado de prensa, sobre la necesidad de proporcionar suficiente material sanitario, dado que *“Los trabajadores de la atención sanitaria dependen del equipo de protección personal para protegerse a sí mismos y a sus pacientes y evitar infectarse o infectar a otras personas.”*<sup>30</sup>. Aunque este comunicado se publicase 11 días antes de la declaración del primer estado de alarma en España, nos encontramos que a mediados de dicho estado de alarma, el personal sanitario se encontraba en una situación de escasez de guantes, mascarillas, respiradores, pantallas faciales etc.

En relación a la falta de guantes de nitrilo, en el dictamen número 221/2021 con asunto, Expediente de resolución del contrato suscrito entre el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) y la empresa Member of the Tribe, S.L.U., para el suministro de 52.000.000 de guantes de nitrilo, el Consejo de Estado expresó que era responsabilidad de las empresas contratistas conocer la dificultad en la que se encontraría el mercado una vez comenzó la pandemia. A través de este dictamen se estableció no solamente que la responsabilidad de la falta de material sanitario, en este caso específico la falta de guantes, era responsabilidad de la empresa contratista, Member of the Tribe, S.L.U. (MTO), sino que se procedió a tramitar expediente para poder determinar la medida de los daños y perjuicios causados a la Administración Pública.

Hemos podido observar la implementación de los conocimientos adquiridos a través de dichos proyectos de investigación, una vez se crearon y empezaron a repartir las vacunas. Estas derivaron en una reducción en la cantidad de casos, no solo a nivel estatal, sino a nivel internacional en aquellos países proporcionando las vacunas a su ciudadanía. En España, la primera persona vacunada, Araceli de 96 años, se vacunó a fecha de 27 de diciembre de 2020. Desde entonces, por parte del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, órgano que respresenta, tanto a las Comunidades Autónomas como al Ministerio de Sanidad, se estableció un orden a seguir en cuanto a quien tenía preferencia para vacunarse.

---

30

<https://www.who.int/es/news/item/03-03-2020-shortage-of-personal-protective-equipment-endangering-health-workers-worldwide>

Por un lado, según la vulnerabilidad de ciertos colectivos, y por otro, según la exposición al virus que podían sufrir, se vacunó con prioridad cronológica en cuanto a los colectivos de mayores de 65 años y todo personal sanitario.

## **7. Medidas que ha llevado a cabo la Administración para gestionar la pandemia**

A lo largo de la crisis sanitaria, la Administración Pública ha impuesto distintas medidas para poder paliar con la situación de incertidumbre. Dividiendo, de nuevo, de forma cronológica, los distintos espacios de tiempo acorde con los estados de alarma que se declararon en el país, resulta más fácil analizar las diversas decisiones e implementaciones por parte de la Administración. Cabe mencionar que la medida implementada del estado de alarma, demuestra la seriedad o gravedad de la pandemia, teniendo en cuenta que solo se ha declarado dicha medida una vez, con anterioridad a la llegada del COVID-19.

Como breve resumen en cuanto a las estadísticas relacionadas con el impacto de la crisis sanitaria en el país, se calcula que el total de casos confirmados de coronavirus en España, entre el 25 de febrero de 2020 y el 29 de marzo de 2022, se aproxima a los 11.550.000<sup>31</sup>. Asimismo, el número total de personas fallecidas a causa de COVID-19 entre el 4 de marzo de 2020 y el 29 de marzo de 2020, dentro de las fronteras del territorio nacional, es de 102.218<sup>32</sup> personas. Por otra parte, en cuanto a opinión pública, según Statista Research Department, a fecha de 11 de diciembre de 2020, en una encuesta de 700 ciudadanos, 38% de los participantes opinaban que la sanidad española estaba más preparada que la de otros países para hacerle frente a la crisis sanitaria, por otro lado, el 24% de los encuestados pensaba todo lo contrario<sup>33</sup>.

### **7.1 Medidas impuestas previas al primer estado de alarma**

Desde el conocimiento de la existencia del virus, una vez la Organización Municipal de la Salud declaró la situación en relación al COVID-19 el 30 de enero de 2020, la Administración Pública empezó a contemplar la necesidad de imponer una serie de medidas para la protección de la ciudadanía tanto a nivel económico como a nivel de salud pública.

El Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito urgente en el ámbito económico y para la protección de la salud pública, modificó la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, la Ley 9/2012, de 14 de

---

<sup>31</sup> <https://es.statista.com/estadisticas/1104275/casos-confirmados-de-covid-19-por-dia-espana/>

<sup>32</sup> <https://es.statista.com/estadisticas/1104277/fallecidos-a-causa-de-covid-19-por-dia-espana/>

<sup>33</sup> <https://es.statista.com/estadisticas/1104300/opinion-sobre-la-preparacion-de-la-sanidad-espanola-frente-al-covid-19/>



noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito y el Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.<sup>34</sup>

Asimismo, el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, expone una serie de medidas como la expresada en el artículo 1 donde se aprueba la concesión de un crédito extraordinario en el Ministerio de Sanidad para atender a gastos extraordinarios del Sistema Nacional de Salud. Adicionalmente, el artículo 7 del mismo Real Decreto-ley modifica el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado el Real Decreto 1/2015, de 24 de julio<sup>35</sup>.

A través de la publicación de dicha normativa por parte de la Administración Pública, podemos asumir que aunque la crisis sanitaria llegase de forma inesperada, el estado se encontraba con mecanismos suficientes para poder hacerle frente a la situación de emergencia. De forma anterior a la primera ola de casos ya se habían publicado una serie de medidas reconociendo la inminente situación de emergencia en la que resultaría la llegada del virus al país. Esta serie de mecanismos de prevención con los que contaba la Administración Pública, o medidas de precaución que impuso para mitigar la emergencia sanitaria, causa que nos planteemos descartar por completo que la pandemia fuese un caso de fuerza mayor.

A falta de imprevisibilidad o inevitabilidad, no podemos definir que la llegada del COVID-19 fuese causa de fuerza mayor, por tanto, al conocer la Administración Pública el daño que este podía causar, y llevar a cabo cambios como la concesión de un crédito extraordinario al Ministerio de Sanidad, es difícil entender la falta de recursos y ayudas con las que se encontró el ámbito sanitario durante la pandemia.

## **7.2 Medidas impuestas durante el primer estado de alarma (desde el 14 de marzo hasta el 21 de junio de 2020)**

El primer estado de alarma, declarado a través del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, introdujo las medidas más extremas en relación a las que hemos podido experimentar a lo largo de la crisis sanitaria. Este se declaró en todo el estado

---

<sup>34</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3434](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3434)

<sup>35</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3580>

nacional como medida para combatir la emergencia sanitaria causada por la llegada del virus COVID-19 a España.

A lo largo de la duración de dicho estado de alarma, se estableció la restricción de circulación de los ciudadanos a nivel estatal para poder proteger su salud así como para contener la propagación del virus y poder facilitar el trabajo del sistema de sanidad pública. Esto significó una “cuarentena” a nivel estatal que conllevaba no poder salir del apartamento o casa donde se vivía en el momento a menos que se contase con una razón justificada.

Aunque este primer estado de alarma se prorrogase hasta las 00:00 horas del día 21 de junio de 2020, a partir del 28 de abril del mismo año, se estableció el plan de desescalada. Este consistió en dejar sin efecto las medidas establecidas por el estado de alarma en ciertas provincias o islas y se puso en marcha al entrar en efecto la Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del nuevo estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad<sup>36</sup>. En esta orden, se establecieron ya ciertas medidas que se mantendrían una vez finalizado el primer estado de alarma. A través de este texto, se estableció la necesidad de respetar las medidas de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias, para la prevención de contagios, empezando por la distancia mínima de seguridad. Asimismo, se estableció un límite máximo de quince personas, en establecimientos, tanto públicos como privados, para velatorios y entierros, así como un máximo de ocupación de un tercio de la instalación para poder asistir a lugares de culto.

A pesar de que se trazase un cuidadoso plan de desescalada, varias Comunidades Autónomas pasaron de una fase a otra con extrema rapidez, lo que resultó en un incremento en la cantidad de contagios, y por tanto una ola de nuevos casos de coronavirus.

Por otro lado, se aprobó el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, días después de que se declarase el primer estado de alarma. Este texto se centró en medidas relacionadas al apoyo de familias, trabajadores y colectivos vulnerables frente a la pandemia y se publicó

---

<sup>36</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4911>

para poder reforzar la protección en cuanto a las actuaciones de los servicios públicos esenciales.

Las medidas impuestas durante esta etapa, impactaron tanto de forma positiva como negativa, no solo a nivel de salud pública, sino a nivel económico. Aunque el objetivo de las medidas impuestas en el apartado anterior fuesen para poder evitar una situación de gravedad a nivel económico y en relación a la sanidad pública, podemos observar al mirar en retrospectiva, que actualmente, nos encontramos con que en España el número de empresas no se ha recuperado al nivel del año 2019. Se calcula que 77.000<sup>37</sup> empresas han tenido que cerrar en España, sin poder reabrir sus puertas, desde que comenzó la pandemia.

Asimismo, cabe mencionar

### **7.3 Medidas impuestas posterior al primer estado de alarma (desde el 22 de junio hasta el 8 de octubre de 2020)**

Al finalizar el primer estado de alarma, se dejaron sin efecto las restricciones de circulación de los ciudadanos, sin embargo, se implementaron una serie de medidas para poder reducir o contener la propagación del virus y así poder evitar una “segunda ola” de contagios.

Estas medidas incluían el uso de mascarillas de forma recomendada, lo que se nombró como la “nueva normalidad”. A pesar de que se llevase a cabo el plan de desescalada y se intentase mantener una serie de medidas tras finalizar el primer Estado de Alarma, los contagios aumentaron poco después y, por tanto, se procedió a declarar el segundo estado de alarma.

### **7.4 Medidas impuestas durante el segundo estado de alarma (desde el 9 de octubre hasta el 24 de octubre de 2020)**

Una vez se implementó el segundo estado de alarma a través del Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, se introdujeron de nuevo los límites en relación a la circulación de los ciudadanos. Sin embargo, estos límites se impusieron solamente en los siguientes municipios de la Comunidad de Madrid; Alcobendas, Alcorcón, Leganés, Madrid, Móstoles, Fuenlabrada, Parla, Getafe y Torrejón de Ardoz<sup>38</sup>, y no a nivel estatal. Se consideró, en aquel momento, que la Comunidad de Madrid era el “epicentro” de la pandemia, dentro de las fronteras españolas. Por este

<sup>37</sup> <https://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2022/02/03/61fab040fc6c832f698b45eb.html>

<sup>38</sup> <https://www.lamoncloa.gob.es/covid-19/Paginas/estado-de-alarma.aspx>

motivo, aunque posteriormente continuarán ciertas restricciones en otras Comunidades autónomas, este estado de alarma sólo se declaró en relación a municipios madrileños.

Durante este periodo, se limitó de nuevo el movimiento por parte de los ciudadanos entre estos municipios, al menos que contasen con alguna razón justificada como podría ser, por ejemplo, la vuelta al lugar de su residencia habitual, por alguna causa de fuerza mayor, o asistencia a centros sanitarios o universitarios.

### **7.5 Medidas impuestas durante el tercer estado de alarma ( desde el 25 de octubre de 2020 hasta el 9 de mayo de 2021)**

Este tercer y último estado de alarma impuesto a raíz de la pandemia, se declaró el día 25 de octubre de 2020, pero posteriormente, el 3 de noviembre del mismo año, el Consejo de Ministros aprobó la prórroga hasta el día 9 de mayo de 2021. La autoridad competente en relación al estado de alarma era el Gobierno de la Nación, sin embargo, en cada comunidad o ciudad autónoma, la competencia se delegó a quien ostentara la presidencia de la misma. Con este estado de alarma, se introdujo en todo el territorio nacional las siguientes medidas;

En primer lugar, se limitó la circulación de las personas por las vías de uso público entre las 23:00 y las 6:00, si la salida no estaba justificada por distintas razones establecidas en el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-Cov-2. Estas razones justificadas incluían adquirir tanto medicamentos, como otros productos sanitarios o de primera necesidad, así como cumplir necesidades relacionadas al ámbito laboral o profesional.

En segundo lugar, dicho estado de alarma causó que se restringiese tanto la entrada como la salida de las personas de su ciudad o comunidad autónoma sin contar con una razón justificada. En tercer lugar, se limitaron las reuniones de grupos de más de seis personas, tanto en espacios públicos como privados, al menos que los componentes de dicho grupo fuesen convivientes.

Por último, se limitaron las reuniones de personas en lugares de culto. En este caso, competía a la autoridad competente delegada fijar los aforos para dichas reuniones, en relación al riesgo de transmisión del virus que se pudiese llevar a cabo.

## 7.6 Medidas impuestas desde el 9 de mayo de 2021 hasta la actualidad

Una vez finalizó el último estado de alarma, dejaron de tener efecto aquellas limitaciones de movilidad tanto entre municipios o comunidades autónomas, como en las mismas ciudades. A pesar de ello, se establecieron aún así ciertas medidas, siendo la más importante y constante, el hecho de llevar mascarilla, para poder evitar una nueva escalada en la cantidad de contagios.

La obligatoriedad de llevar la mascarilla ha ido cambiando a lo largo del año dependiendo de la cantidad de nuevos casos que surgieran. Continúa siendo obligatoria esta medida, en espacios cerrados, tanto privados como públicos, ya sea para entrar en el metro o para ir a la universidad. Sin embargo, podemos decir que esta ha experimentado varios cambios, dado que se quitó dicha restricción en algunas Comunidades Autónomas, después se volvió a implementar y, de nuevo, posteriormente, se dejó sin efecto dicha medida. Asimismo, también se mantuvieron las recomendaciones tanto de, límite de aforo, como de distancia de seguridad.

## 7.7 Medidas de carácter compensatorio

Cabe hacer mención, en cuanto a las posibles reclamaciones, a aquellos casos en los que la Administración Pública haya reconocido medidas de carácter compensatorio para colectivos perjudicados. Sin embargo, sólo se descartaría la posibilidad de poder reclamar ante la Administración, si la indemnización otorgada cubriese el valor total de la lesión sufrida. En la actualidad, nos encontramos con que Comunidades Autónomas están adoptando acciones compensatorias hacia ciertos sectores. La Comunidad Valenciana, aprobó a fecha de 23 de octubre de 2020, un Decreto Ley 5/2020 del Consell, de medidas para indemnizar a las empresas dedicadas al transporte público regular interurbano de viajeros<sup>39</sup>, asimismo, a nivel estatal se ha aprobado, por ejemplo, el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19<sup>40</sup>. Con esta última medida, se pretendía *“proteger el tejido productivo y evitar un impacto estructural sobre la economía, en línea con el resto de países europeos, el Estado ha desplegado diferentes paquetes de medidas para apoyar a empresas y autónomos.”*<sup>41</sup>

<sup>39</sup> [https://dogv.gva.es/datos/2020/11/02/pdf/2020\\_8994.pdf](https://dogv.gva.es/datos/2020/11/02/pdf/2020_8994.pdf)

<sup>40</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-3946](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-3946)

<sup>41</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-3946](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-3946)

Teniendo en cuenta las medidas de carácter compensatorio que se implementaron a lo largo de 2021, ¿podría considerarse que un incremento en las ayudas y subvenciones por parte de la Administración Pública reducirían el número de reclamaciones por parte de los ciudadanos? Si las ayudas cubrieran el importe total calculado, del daño causado, el ciudadano recibiría la indemnización correspondiente, y podría verse una reducción en el número de reclamaciones.

Asimismo, la competencia para poder otorgar subvenciones o ayudas corresponde a “*Los Ministros y los Secretarios de Estado en la Administración General del Estado y los presidentes o directores de los organismos y las entidades públicas vinculados o dependientes de la Administración General del Estado...*” según lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.<sup>42</sup> Entendemos que la Administración que haya dictado aquella disposición por la que deriva la necesidad de subvenciones o ayudas, es la responsable de concederlas a todo aquel que la necesite y cumpla con los requisitos. En caso de las expuestas en estos apartados, cabrá diferenciar la Administración procedente de cada medida impuesta a lo largo de la crisis sanitaria, para determinar qué órgano tiene la competencia para otorgar dichas ayudas o subvenciones.

---

<sup>42</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-20977>

## 8. Responsabilidad patrimonial en el ámbito sanitario, cuestiones de sanidad pública

En relación a la responsabilidad patrimonial, centrándonos en el ámbito sanitario, podemos discutir por un lado, casos de acción por parte del personal sanitario, casos de errores médicos o mala praxis, y por otro, casos de omisión por parte del personal.

Durante la crisis sanitaria actual, el desabastecimiento de material sanitario ha llevado a que el personal deba tomar una serie de decisiones, causando daños irreparables a los ciudadanos en necesidad de asistencia médica. A finales de marzo de 2020, el Ministerio de Sanidad anunciaba la falta de respiradores, fármacos y especialistas.

A la vista de los problemas causados por la falta de material, organizaciones como la Sociedad Española de Medicina Intensiva, Crítica y Unidades Coronarias, publicaron una especie de guía para establecer las prioridades a nivel sanitario dentro del marco de la pandemia; RECOMENDACIONES ÉTICAS PARA LA TOMA DE DECISIONES EN LA SITUACIÓN EXCEPCIONAL DE CRISIS POR PANDEMIA COVID-19 EN LAS UNIDADES DE CUIDADOS INTENSIVOS<sup>43</sup>.

En este texto, se establecen una serie de criterios para afrontar situaciones en las que los recursos necesarios sean mayores que los recursos con los que cuenta el personal y establecimiento sanitario. Se expresa en el documento, como *“la situación pandémica puede conllevar un desequilibrio entre las necesidades de ventilación mecánica y los recursos disponibles en la fase más avanzada.”*, y por tanto, *“es imprescindible establecer un triaje al ingreso, basado en privilegiar la “mayor esperanza de vida””*<sup>44</sup> Asimismo, dentro de las recomendaciones que enumeran en el documento, se establece que *“En situaciones en las que los recursos necesarios superen los disponibles deberán aplicarse criterios de triaje de ingreso en la UCI.”*<sup>45</sup>, teniendo en cuenta que dichos criterios de triaje se centrarán en beneficiar el bien común.

---

<sup>43</sup> RECOMENDACIONES ÉTICAS PARA LA TOMA DE DECISIONES EN LA SITUACIÓN EXCEPCIONAL DE CRISIS POR PANDEMIA COVID-19 EN LAS UNIDADES DE CUIDADOS INTENSIVOS. (SEMICYUC)

<sup>44</sup> RECOMENDACIONES ÉTICAS PARA LA TOMA DE DECISIONES EN LA SITUACIÓN EXCEPCIONAL DE CRISIS POR PANDEMIA COVID-19 EN LAS UNIDADES DE CUIDADOS INTENSIVOS. (SEMICYUC) - pg. 5

<sup>45</sup> RECOMENDACIONES ÉTICAS PARA LA TOMA DE DECISIONES EN LA SITUACIÓN EXCEPCIONAL DE CRISIS POR PANDEMIA COVID-19 EN LAS UNIDADES DE CUIDADOS INTENSIVOS. (SEMICYUC) - pg. 9

La necesidad de establecer criterios como el siguiente; “*Ante dos pacientes similares, se debe priorizar a la persona con más años de vida ajustados a la calidad (AVAC) o QALY (Quality-Adjusted Life Year)*”<sup>46</sup>, a raíz de una falta de material sanitario, hizo que el personal del centro sanitario se enfrentase a la toma de una serie de decisiones que causaron daños por los que ahora se reclaman indemnizaciones a la Administración Pública.

La cuestión a resolver es, de nuevo, ¿quién debe resarcir el daño causado, otorgando la indemnización necesaria en estos casos? En el ámbito sanitario, entran los centros médicos en el dilema. En los casos fuera de la situación de emergencia sanitaria, el procedimiento de responsabilidad patrimonial, debido a la asistencia sanitaria prestada, implicaría trabajo por parte del denominado Consejo Consultivo. A través de una serie de informes y posteriormente la reunión de un comité de expertos, si surgiese alguna duda y no se pudiese emitir dictamen, se establecería, siguiendo los criterios según la regulación sanitaria de cada Comunidad Autónoma.

En cuanto a los casos derivados de la crisis sanitaria, una gran parte de los daños puede decirse que han sido consecuencia de omisión por parte del personal sanitario dado al desabastecimiento del material necesario. En casos como la falta de guantes de nitrilo, en el dictamen 221/2021 con asunto, Expediente de resolución del contrato suscrito entre el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) y la empresa Member of the Tribe, S.L.U., para el suministro de 52.000.000 de guantes de nitrilo, mencionado anteriormente, se imputa la responsabilidad a la empresa encargada de proporcionar dichos materiales.

¿Podríamos aplicar dicho dictamen como precedente en relación a la completa falta de material sanitario a nivel estatal? ¿Dependía solamente de las empresas encargadas de proporcionar dicho material, conocer el estado en el que se encontraría el mercado en una crisis sanitaria como la del COVID-19?

Adicionalmente, en el ámbito sanitario, la falta de material no solo afectó a los pacientes ingresados en los distintos centros médicos del país, el personal en sí se encontró con una serie de dificultades para poder proceder con su trabajo de forma segura. Según el Centro Nacional de Epidemiología, a finales de abril de 2020, aproximadamente un 20%<sup>47</sup> de los

---

<sup>46</sup> RECOMENDACIONES ÉTICAS PARA LA TOMA DE DECISIONES EN LA SITUACIÓN EXCEPCIONAL DE CRISIS POR PANDEMIA COVID-19 EN LAS UNIDADES DE CUIDADOS INTENSIVOS. (SEMICYUC) - pg. 11

<sup>47</sup> <https://elpais.com/sociedad/2020-04-24/espana-es-el-pais-con-mas-contagios-entre-el-personal-sanitario.html>



contagiados en España, pertenecían al colectivo de personal sanitario. Esto fue causado por la larga exposición sufrida al trabajar con pacientes contagiados. La falta de equipos de protección individual, así como de mascarillas y guantes, contribuyó a que aumentase el número de contagiados dentro del personal sanitario.

En Comunidades Autónomas, como en la Comunidad Valenciana, se están dictando sentencias en relación a la indemnización de médicos por falta de material. El Juzgado de lo Social número 5 de Alicante, ha condenado a la Conselleria de Sanidad de la Generalitat Valenciana a indemnizar a 153 médicos por no proporcionar la cantidad necesaria de equipos de protección individual (EPI) durante la primera ola de contagios causada por la pandemia de COVID-19<sup>48</sup>, en su sentencia N° 279/20, en Alicante a 22 de octubre de 2020. En esta se declaró que *“la Conselleria Sanitat Universal i Salut Publica CV tras la declaración de Emergencia de la Subsecretaría de 27-2-2020 y continuando con el Estado de Alarma y sucesivas prorrogas ha incumplido, en el ámbito de su gestión, la normativa sobre Prevención de Riesgos Laborales generando un grave riesgo para la seguridad y salud de los facultativos sanitarios de ámbito provincial pertenecientes al sindicato...provocando su exposición directa al contagio de la enfermedad infecciosa COVID- 19 causada por el coronavirus SARS-CoV-2”*<sup>49</sup>

Por tanto, podemos observar que la falta de material en el ámbito sanitario, se ha imputado como responsabilidad, tanto a una empresa privada encargada de proporcionarlo, como a la Administración por incumplir en el ámbito de su gestión en relación a la normativa establecida. Es necesario analizar caso a caso las particularidades de cada daño causado y cómo debe proceder a indemnizar, en estos casos, tanto a los pacientes como al personal sanitario.

---

<sup>48</sup> <https://elderecho.com/condena-a-indemnizar-a-medicos-por-falta-de-epis-al-principio-del-covid>

<sup>49</sup> <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/0bf7796e6fbb9634>

## 9. Regulación de la Ley de Expropiación Forzosa:

Considero que es necesario hacer un pequeño inciso en relación a la diferencia entre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y los supuestos que regula la Ley de Expropiación Forzosa.

En la situación actual de incertidumbre en cuanto a qué reclamaciones se pueden llevar a cabo, es necesario establecer, por un lado, a qué Administración debemos reclamar el daño causado, esta siendo la responsable de la medida lesiva, y por otro lado, asegurar que el daño es susceptible de reclamación de Responsabilidad Patrimonial. No solo debe cumplir los requisitos establecidos previamente, en relación a la Responsabilidad Patrimonial, sino que debemos diferenciar entre aquellos casos que se regularán en torno a lo establecido en la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa.

Esta regula, como mencionado anteriormente, en su artículo 120, la posibilidad de que se pueda reclamar una indemnización a la Administración si se hubiese llevado a cabo algún tipo de *“destrucción, detrimento efectivo o requisas de bienes o derechos de particulares sin las formalidades que para los diversos tipos de expropiación exige esta Ley”*<sup>50</sup>. Cabe mencionar que la mayor diferencia entre Responsabilidad patrimonial, y Expropiación Forzosa, es el hecho de que en cuanto a Responsabilidad Patrimonial, la administración responde por un daño que surge como efecto colateral y accidental por el funcionamiento normal o anormal de la misma. Sin embargo, la Expropiación Forzosa se define como la *“privación singular de naturaleza patrimonial acordada imperativamente por las administraciones Públicas”*<sup>51</sup> en el artículo 1.1 de la ley. Por tanto, para que se de un supuesto de expropiación forzosa, debe ser voluntad de la Administración Pública causar un daño directo , entendiéndose que el ciudadano que lo sufra será debidamente indemnizado posteriormente.

En cuanto a las garantías constitucionales, se establece en primer lugar, el principio de reserva de ley, por lo tanto, sólo puede abordarse en una norma con rango de Ley Ordinaria. En segundo lugar, para poder llevar a cabo la expropiación forzosa, se exige una causa

---

<sup>50</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1954-15431>

<sup>51</sup> Medios y formas de acción administrativa - Dykinson pg.180

justificada o interés social, y por último, el expropiado debe recibir la correspondiente indemnización en relación a los bienes o derechos que le hayan sido expropiados<sup>52</sup>.

En el procedimiento general de expropiación, tal y como establece el artículo 9 de la Ley de Expropiación Forzosa, como requisito previo, será necesaria la *“previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado”*<sup>53</sup>, posteriormente se declara la necesidad de ocupación. Una vez concretados los bienes cuya ocupación es necesaria, se procedería a la determinación del justiprecio, el pago del mismo y por último la ocupación del objeto expropiado. En situaciones de emergencia como sería la actual crisis sanitaria, se entiende que no sería posible actuar con el tiempo suficiente para cumplir con los requisitos necesarios del procedimiento, sin embargo, el ciudadano recibiría la indemnización correspondiente.

En esta normativa contemplamos por un lado, la figura de expropiaciones, donde se transmite la propiedad de un bien mueble o inmueble a favor de la Administración, y por otro lado, las ocupaciones temporales, que se dan en momentos de necesidad con carácter exclusivamente temporal. Teniendo en cuenta el artículo 33.3 de la Constitución Española, *“Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.”*, podemos relacionar lo expuesto con ciertos supuestos derivados de la pandemia.

En la actual situación de crisis sanitaria, cabe preguntarse; ¿entraría dentro de estos supuestos, la obligación del cierre de establecimientos por el riesgo que puede suponer a la salud pública? Sin adentrarnos en un análisis detallado, podemos plantearnos la cuestión, sin embargo debemos diferenciar entre una privación singular de un bien privado, derecho o interés patrimonial, o una limitación en cuanto al ejercicio de un derecho. Podemos comparar este caso con las ocupaciones temporales, ¿debería indemnizarse a aquellos que tuvieron que cerrar sus establecimientos de forma obligatoria de la misma forma que se indemniza a quien se le expropia un mueble o inmueble de forma temporal? Un ejemplo de posible actuación de tipo expropiatorio, sería la requisita de material sanitario, por parte del Gobierno, dado que esta fue una decisión que causó un daño deliberado.

---

<sup>52</sup> Medios y formas de acción administrativa - Dykinson pg.180

<sup>53</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1954-15431>

## **10. Conclusiones**

En este epígrafe se pretende recopilar los puntos clave desarrollados a lo largo del trabajo y resaltar las reflexiones en relación a la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas y las posibles reclamaciones según las medidas impuestas, así como la necesidad de establecer un tratamiento legal distinto para dichas medidas.

### **10.1 Diferencias entre Responsabilidad Patrimonial y casos de Expropiación Forzosa**

Tal y como se menciona a lo largo del trabajo, la crisis sanitaria ha dado pie a que se reclame a la Administración Pública una compensación por los daños que han sufrido ciertos colectivos.

Para poder llevar a cabo una correcta gestión de dichas reclamaciones, debe establecerse una serie de criterios que sirvan para delimitar la diferencia entre los supuestos de Responsabilidad Patrimonial y aquellas de tipo expropiatorio en el marco de la crisis sanitaria.

Al analizar la normativa de la responsabilidad patrimonial, podemos distinguir la claridad y flexibilidad que la caracteriza. Se podría decir que cabe casi cualquier supuesto dentro de dicha regulación, teniendo en cuenta la posterior diferencia una vez discernimos en cuanto a la interpretación de la misma. Podemos mencionar de nuevo la diferencia clave entre los supuestos susceptibles de Responsabilidad Patrimonial y las actuaciones de carácter expropiatorio, siendo esta que en la primera causa un daño indirecto a través del establecimiento de una medida, mientras que las medidas de privaciones singulares de carácter expropiatorio tienen como objeto causar un daño deliberado acordando una indemnización correspondiente.

Para poder comparar los términos expuestos en la práctica, como ejemplo de lo que considero que se podría clasificar como una actuación de tipo expropiatorio por parte de la Administración, podemos mencionar la medida por parte del Gobierno de requisar mascarillas. Esta actuación fue una decisión que causó un daño deliberado y por tanto creo que debería regularse según lo establecido en la Ley de Expropiación Forzosa, previamente mencionada en el trabajo.

Por otro lado, un ejemplo de medida que considero que debería regularse según la normativa de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública, serían los casos de agravación

de enfermedades no relacionadas con el COVID-19. Varios colectivos han sufrido aplazamientos de citas y falta de visitas médicas necesarias como resultado del colapso de los centros sanitarios.

## **10.2 Casuismo en relación a las medidas de la Administración Pública**

Asimismo, no es solo necesario analizar la pandemia desde el punto de vista cronológico, sino que es indispensable huir de una serie de respuestas generales y centrarnos en un análisis específico de cada medida establecida por parte de la Administración, dado que nos encontramos ante una institución con cualidades extremadamente casuísticas.

En el caso de esta crisis sanitaria a raíz del COVID-19, nos encontramos ante situaciones en las que actúan distintas Administraciones Públicas, tanto a nivel de Comunidad Autónoma, como a nivel municipal, en ciertos casos, y a nivel estatal. Asimismo, las medidas que se introducen por parte de dichas Administraciones Públicas, a lo largo de la pandemia, responden a situaciones de distinta naturaleza.

Dado que a lo largo de la crisis sanitaria se han delegado funciones y llevado a cabo medidas por parte de distintas Administraciones, estas deben separarse y agruparse tipológicamente. Se debe dar un tratamiento legal diferenciado en relación a la distinta naturaleza de la medida y evitar equipararlas por el mero hecho de que todas surgen de una “gestión covid”. Aunque podamos encontrar un factor común entre el conjunto de medidas impuestas, siendo este el objetivo de paliar con los retos que ha conllevado la pandemia, no se debe cometer el error de agruparlas dentro de un mismo conjunto.

No se puede pretender equiparar dos medidas impuestas, como pueden ser, por un lado la declaración del estado de alarma en marzo de 2020, a la implementación de restricciones de entrada y salida en los municipios de la Comunidad de Madrid en octubre de 2020. En primer lugar, dichas medidas se han establecido por administraciones distintas. En segundo lugar, estas se establecieron en momentos completamente diferentes de la crisis sanitaria y por último son medidas dispares. Adicionalmente, se deben tener en cuenta numerosos criterios mencionados, como por ejemplo, el estado de conocimiento de la ciencia y técnica y su evolución a lo largo de la pandemia.

Por estas razones, en línea a lo desarrollado en cuanto a las medidas impuestas, la Administración Pública debe evitar dar una respuesta generalizada o utilizar un criterio estandarizado y, por tanto, indiferente a la realidad.

### **10.3 Subvenciones y ayudas**

Como última reflexión, considero que La Administración Pública debería llevar a cabo un incremento en la serie de subvenciones y ayudas para resarcir el daño causado a través de la gestión de la pandemia. Mediante el otorgamiento de subvenciones y ayudas, se reconocería en primer lugar, la existencia de un daño causado a los distintos colectivos, por otro lado se descartaría la posibilidad o derecho por parte del individuo de poder reclamar si la indemnización otorgada cubriese el valor total de la lesión sufrida.

De esta forma, el sujeto afectado se vería compensado por el daño sufrido, y se evitaría la necesidad de determinar en muchos casos si la lesión se regularía a través de la responsabilidad patrimonial, lo establecido en la Ley de Expropiación Forzosa u otra normativa aplicable. Sería necesario determinar qué Administración llevó a cabo o implementó qué medida para poder determinar quien debe otorgar las ayudas y subvenciones según la lesión causada.

Este apartado se encuentra ligado a la necesidad de establecer exactamente qué Administración es responsable de qué medida impuesta para así poder determinar el órgano responsable de conceder aquellas ayudas y subvenciones. Las medidas implementadas a nivel estatal deben conllevar respuestas y ayudas a nivel estatal, mientras que aquellas impuestas por las Comunidades Autónomas o los municipios, deben ceñirse a los daños causados dentro de sus límites tanto territoriales como a nivel de competencia.

Considero que una participación activa por parte de la Administración en reconocer los daños directos o indirectos causados por su gestión y el otorgamiento posterior de las ayudas necesarias, derivaría en una reducción de reclamaciones por responsabilidad patrimonial y en una descarga por parte del sistema jurídico en relación a los daños causados durante la crisis sanitaria.

## **11. Bibliografía**

### **1. LEGISLACIÓN**

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19

Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2

Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-Cov-2

Constitución de la II República

Constitución Española

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

Ley 39/2015, 1 de octubre, del Procedimiento administrativo Común de las Administraciones Públicas

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma y excepción y sitio

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones

Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa

Real Decreto 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito urgente en el ámbito económico y para la protección de la salud pública

Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito

Real Decreto 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19

Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del nuevo estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad

Real Decreto 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19

Decreto Ley 15/2020, de 23 de octubre, del Consell, de medidas para indemnizar a las empresas dedicadas al transporte público regular interurbano de viajeros y viajeras por carretera de uso general, a la Comunitat Valenciana, por la Covid-19. (2020/8994)

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014

## **2. JURISPRUDENCIA**

Pleno. Sentencia 183/2021, de 27 de octubre de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 5342-2020. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados respecto de diversos preceptos del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2; la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el citado real decreto, y el art. 2, la disposición transitoria única y la disposición final primera (apartados uno, dos y tres) distintos preceptos del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020



Pleno. Sentencia 148/2021, de 14 de julio de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 2054-2020. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modificó el anterior; los Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo, 487/2020, de 10 de abril, y 492/2020, de 24 de abril, por los que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, y la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecieron medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19.

Pleno. Sentencia 112/2018, de 17 de octubre de 2018. Cuestión de inconstitucionalidad 95-2018. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Logroño en relación con el apartado trigésimo del artículo único de la Ley 6/2014, de 7 de abril, que modifica la disposición adicional novena del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo. Sistema de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas: interpretación conforme con la Constitución del precepto legal que regula el régimen de responsabilidad en accidentes de tráfico por atropello de especies cinegéticas. Votos particulares.

Sentencia del Tribunal Supremo 4580/2007 (Sala de lo Contencioso Sección 2), de 19 de junio de 2007 (recurso 172/2002)

Sentencia del Tribunal Supremo 5336/2001 (Sala de lo Civil Sección 1), de 21 de junio de 2001, (recurso 1487/1996)

Sentencia Social Nº 279/20, Juzgado de lo Social, Alicante, Sección 5 (recurso 319/2020), de 22 de octubre de 2020

Auto de la Audiencia Nacional 5094/2006 (Sala de lo Contencioso, Sección 8), de 14 de noviembre de 2016 (recurso 245/2004)

Dictamen con número de expediente 221/2021 (sanidad) con asunto, Expediente de resolución del contrato suscrito entre el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) y la empresa Member of the Tribe, S.L.U., para el suministro de 52.000.000 de guantes de nitrilo

### **3. OBRAS DOCTRINALES**

Alonso Timón, A. A. T., Arévalo Gutiérrez, A. A. G., Burzaco Samper, M. B. S., Jerez Calderón, J. J. C., & Tarlea Jiménez, R. T. J. (2019). *Medios y formas de Acción Administrativa* (2.ª ed.). Dykinson.

Alonso Timón, A. J. A. T. (2021). *Visión crítica de la gestión del COVID-19 por la Administración*. Francis y Taylor.

Franco Andrés Melchiori, F. A. M. (2020). *Las teorías de la causalidad en el daño Equivalencia de las condiciones, causalidad adecuada e imputación objetiva en la doctrina del Tribunal Supremo*. J.M. Bosch Editor.

Maria Burzaco Samper, M. B. S., Rosa María Collado Martínez, R. C. M., José Joaquín Jerez Calderón, J. J. C., Mariano Magide Herrero, M. M. H., Clara Martínez García, C. M. G., Beatriz Rodríguez Villar, B. R. V., & José Ignacio Vega Labella, J. V. L. (2019). *Fundamentos, Organización y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* (2.ª ed.). Dykinson.

Blanca Lozano Cutanda, B. L. C. (2019) “La responsabilidad de la Administración por la pérdida de oportunidad en el ámbito sanitario”, - Gómez - Acebo & Pombo

César Tolosa, C. T., Oriol Mir, O. M. (2020) “Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas y Covid - 19”

Fernando Cacho Barbeira, F. C. B (2022) *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública en el marco de la crisis sanitaria de la COVID - 19*. VLex - Revista jurídica sobre consumidores

#### 4. RECURSOS DE INTERNET

*Actuaciones relacionadas con el COVID-19*. (s. f.). Ministerio de Política Territorial. <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/funcion-publica/dialogo-social/Actuaciones-relacionadas-con-el-COVID-19.html>

Benito, D. (2020, 25 abril). *España es el país con más contagios entre el personal sanitario*. El País. <https://elpais.com/sociedad/2020-04-24/espana-es-el-pais-con-mas-contagios-entre-el-personal-sanitario.html>

Bertran Prieto, P. B. P. (2022, 5 abril). *Los 10 países con mejores sistemas de salud en el mundo*. Médico +. <https://medicoplus.com/medicina-general/paises-mejores-sistemas-de-salud>

*El BSC-CNS utiliza la bioinformática, la inteligencia artificial y la capacidad de cálculo del superordenador frente al nuevo coronavirus*. (2020, 27 marzo). Ministerio de Ciencia e Innovación - Gobierno de España. <https://www.ciencia.gob.es/Noticias/2020/Marzo/El-BSC-CNS-utiliza-la-bioinformatica-la-in>

[teligencia-artificial-y-la-capacidad-de-calculo-del-superordenador-frente-al-nuevo-coronavir  
s.html](#)

Caballero, F. V., & Caballero, V. T. L. E. D. F. V. (2021, 20 abril). *Delegaciones a los presidentes autonómicos para la ejecución de medidas del estado de alarma*. Blog de Francisco Velasco. <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2021/04/20/delegaciones-a-los-presidentes-autonomicos-para-la-ejecucion-de-medidas-del-estado-de-alarma/>

*El CDTI aprueba 4 nuevos proyectos tecnológicos frente a COVID-19 con una aportación de 1,6 millones de euros*. (2020, 24 abril). Ministerio de Ciencia e Innovación - Gobierno de España. <https://www.ciencia.gob.es/Noticias/2021/Abril/El-CDTI-aprueba-4-nuevos-proyectos-tecnologicos-frente-a-COVID-19-con-una-aportacion-de-1-6-millones-de-euros.html>

*COVID-19: Requisa de bienes, prestaciones obligatorias y otras medidas de intervención durante el estado de alarma*. (2020, 20 abril). Garrigues. [https://www.garrigues.com/es\\_ES/noticia/covid-19-requisa-bienes-prestaciones-obligatorias-otras-medidas-intervencion-estado-alarma](https://www.garrigues.com/es_ES/noticia/covid-19-requisa-bienes-prestaciones-obligatorias-otras-medidas-intervencion-estado-alarma)

*Consejo Consultivo de Castilla y León. (2021). Responsabilidad Patrimonial de la Administración - Ámbito sanitario*. <https://www.cccyl.es/es/extracto-doctrinal/xiii-responsabilidad-patrimonial-administracion/b-ambitos-especificos-responsabilidad/3-ambito-sanitario>

*Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19*. (2020, 29 junio). Organización Mundial de la Salud. <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline>

*C. (2020, 21 abril). Indemnización por requisa y ocupación temporal con motivo del Estado de Alarma a raíz de la crisis del Coronavirus o Covid 19*. Blog de Cuch-Aguilera. <https://elblogdecuchaguilera.com/covid19/indemnizacion-por-requisa-y-ocupacion-temporal-con-motivo-del-estado-de-alarma-a-raiz-de-la-tesis-del-coronavirus-o-covid-19/>

*Dies a quo, dies ad quem*. (s. f.). Guías Jurídicas Wolters Kluwer. [https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUmJE1NTtbLUouLM\\_DxbIwMDCwNzAwuQOGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAc\\_eVojUAAA=WKE#:~:text=c%C3%B3mputo%20del%20plazo%3F-,%C2%BFQu%C3%A9%20significa%20la%20expresi%C3%B3n%20latina%20dies%20a%20quo%20y%20dies,el%20c%C3%B3mputo%20de%20los%20plazos](https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUmJE1NTtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQOGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAc_eVojUAAA=WKE#:~:text=c%C3%B3mputo%20del%20plazo%3F-,%C2%BFQu%C3%A9%20significa%20la%20expresi%C3%B3n%20latina%20dies%20a%20quo%20y%20dies,el%20c%C3%B3mputo%20de%20los%20plazos)

Efe, A. (2020, 18 noviembre). *¿Cuándo ocurrió el primer caso de coronavirus en el mundo?*  
Diario EL PAIS Uruguay.  
<https://www.elpais.com.uy/mundo/ocurrio-primer-caso-coronavirus-mundo.html>

ElDerecho.com. (2022, 12 enero). *Condena a indemnizar a médicos por falta de EPis al principio del Covid.* El Derecho.  
<https://elderecho.com/condena-a-indemnizar-a-medicos-por-falta-de-epis-al-principio-del-covid>

*España intercambia información con 14 países de todo el mundo sobre la COVID-19.* (2020, 25 marzo). Ministerio de Ciencia e Innovación - Gobierno de España.  
<https://www.ciencia.gob.es/Noticias/2020/Marzo/Espana-intercambia-informacion-con-14-paises-de-todo-el-mundo-sobre-la-COVID-19.html>

Fernández, R. (2022, 24 marzo). *Impacto económico y social del coronavirus (COVID-19) en España – Datos estadísticos.* Statista.  
[https://es.statista.com/temas/6406/impacto-socioeconomico-del-coronavirus-covid-19-en-espana/#dossierContents\\_outerWrapper](https://es.statista.com/temas/6406/impacto-socioeconomico-del-coronavirus-covid-19-en-espana/#dossierContents_outerWrapper)

*Informes COVID-19.* (s. f.). Ministerio de Ciencia e Innovación.  
<https://www.isciii.es/QueHacemos/Servicios/VigilanciaSaludPublicaRENAVE/EnfermedadesTransmisibles/Paginas/InformesCOVID-19.aspx>

Llaneras, K. (2021, 13 marzo). *¿Que salió mal? Cronología de una epidemia explosiva que arrolló España.* El País.  
[https://elpais.com/politica/2021/03/12/actualidad/1615559739\\_648409.html](https://elpais.com/politica/2021/03/12/actualidad/1615559739_648409.html)

Martínez, J. (2022, 31 enero). *Dos años de Covid en España: cronología de la pandemia.* Antena 3 Noticias.  
[https://www.antena3.com/noticias/sociedad/dos-anos-covid-espana-cronologia-pandemia\\_2022013161f7d4e36f20300001395ee1.html](https://www.antena3.com/noticias/sociedad/dos-anos-covid-espana-cronologia-pandemia_2022013161f7d4e36f20300001395ee1.html)

*La Moncloa. Estado de Alarma.* (s. f.). La Moncloa - Gobierno de España.  
<https://www.lamoncloa.gob.es/covid-19/Paginas/estado-de-alarma.aspx>

*Procedimiento para la declaración de responsabilidad patrimonial.* (s. f.). Guías Jurídicas Wolters Kluwer.  
[https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNjczMLtbLUouLM\\_DxbIwMDCwNzA7BAZlqlS35ySGVBqmlaYk5xKgCeMfzSNQAAAA==WKE](https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNjczMLtbLUouLM_DxbIwMDCwNzA7BAZlqlS35ySGVBqmlaYk5xKgCeMfzSNQAAAA==WKE)

Redacción Médica. (2021, 19 febrero). *Covid confinamiento: 120.000 muertos una semana más tarde*.  
<https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/covid-espana-confinar-semana-mas-tarde-120-000-muertos-1236>

*Relación de causalidad*. (2019). *Guías jurídicas Wolters Kluwer*.  
[https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEA MtMSbF1jTAAAUMTAwMjtbLUouLM\\_DxbIwMDCwNzAwuQOGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAyQNYIjUAAAA=WKE](https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEA MtMSbF1jTAAAUMTAwMjtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQOGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAyQNYIjUAAAA=WKE)

*La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas derivada de la anulación de actos administrativos en las Leyes 39/2015 y 40/2015*. (s. f.). El Consultor de los Ayuntamientos.  
<https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiNzMzNjc7Wy1KLizPw8WyMDQwsDMwMzkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAKkeZpM1AAAWKE#:text=La%20anulaci%C3%B3n%20de%20un%20acto%20no%20presupone%20ning%C3%BAAn%20derecho%20a%20general%20son%20exigibles%20al%20efecto>

*Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas derivada de su actuación en el marco de la pandemia COVID-19*. (2022, 5 marzo). Ramón y Cajal Abogados.  
<https://www.ramoneycajalabogados.com/es/responsabilidad-patrimonial-de-las-administraciones-publicas-derivada-de-su-actuacion-en-el-marco-0>

Sociedad Española de Medicina Intensiva, Críticas y Unidades Coronarias. (2020). *RECOMENDACIONES ÉTICAS PARA LA TOMA DE DECISIONES EN LA SITUACIÓN EXCEPCIONAL DE CRISIS POR PANDEMIA COVID-19 EN LAS UNIDADES DE CUIDADOS INTENSIVOS*. (SEMICYUC).  
[https://semicyuc.org/wp-content/uploads/2020/03/%C3%89tica\\_SEMICYUC-COVID-19.pdf](https://semicyuc.org/wp-content/uploads/2020/03/%C3%89tica_SEMICYUC-COVID-19.pdf)

Statista. (2020, 11 diciembre). *COVID-19: opinión sobre la preparación de la sanidad española en 2020*.  
<https://es.statista.com/estadisticas/1104300/opinion-sobre-la-preparacion-de-la-sanidad-espanola-frente-al-covid-19/>

Statista. (2022, 4 abril). *COVID-19: casos confirmados en España 2020–2022*.  
<https://es.statista.com/estadisticas/1104275/casos-confirmados-de-covid-19-por-dia-espana/>

Vanguardia, L. (2021, 30 enero). *Coronavirus: cronología de una pandemia en España*. La Vanguardia.  
<https://stories.lavanguardia.com/ciencia/20210125/33068/coronavirus-cronologia-de-una-pandemia-en-espana>

W. (2021, 4 abril). *Covid-19 en España: primera ola de la emergencia*. Medicina General y de Familia. <https://mgyf.org/covid-19-en-espana-primer-ola-de-la-emergencia/>

# CRONOLOGIA DE LA PANDEMIA COVID - 19

## 2019 - Noviembre

Principio de la pandemia - se diagnostica en Wuhán el primer caso de COVID -19.



## 2020 - Marzo

Día 11, la OMS declara la pandemia , y el día 14 España anuncia la declaración del Estado de Alarma.



## 2020 - Octubre

El día 25 se declara el segundo Estado de Alarma con limitaciones perimetrales y toque de queda.



## 2021

En Julio el Tribunal Constitucional declara inconstitucional el Estado de alarma. En Noviembre se registra el primer caso de Ómicron.



## 2020 - Febrero

Primera muerte por COVID - 19 en España el día 13, hasta el día 25 no se implementan medidas necesarias.



## 2020 - Junio

Concluye el primer Estado de Alarma y se implementan medidas como el uso obligatorio de la mascarilla.



## 2020 - Diciembre

España empieza a vacunar a sus ciudadanos, aunque poco después se encuentra en una situación de falta de dosis.



## 2022 - Situación actual

Tercera dosis para los mayores de 18 años.