

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Primer pronunciament del Tribunal Suprem sobre la responsabilitat patrimonial derivada de l'aplicació de les mesures adoptades contra la propagació de la COVID-19

04-12-2023

El Tribunal Suprem acaba de dictar la [Sentència 1360/2023, de 31 d'octubre de 2023](#), la primera d'un ampli conjunt de sentències que tenen per objecte les reclamacions de responsabilitat patrimonial instades per particulars i/o empreses per causa dels danys i perjudicis que van patir en les seves activitats econòmiques a resultes de les mesures -en especial, la suspensió temporal de l'activitat- que les administracions van adoptar per evitar la propagació de la pandèmia de la COVID-19. Segons la nota de premsa del CGPJ, la Sala Tercera del Tribunal Suprem té pendents gairebé mil assumptes equivalents i “diversos milers més es troben en tramitació al Govern” estatal. El cas objecte de la Sentència afecta a una empresa hotelera d'Andalusia.

Val a dir que les particularitats de cada tipus d'activitat econòmica afectades per les mesures que es varen prendre, com també la necessària anàlisi particularitzada que necessiten tots els assumptes en el marc de la responsabilitat patrimonial del sector públic, ens porten a una primera reflexió en el sentit que, malgrat que aquesta Sentència marca una línia interpretativa que pot servir per resoldre altres assumptes similars, no implica que totes les reclamacions s'hagin de resoldre en el mateix sentit.

Entrant en el contingut de la sentència, els fonaments de dret segon i tercer inclouen una completa descripció temporal de la pandèmia des de l'inici fins a l'adopció de les primeres mesures restrictives, així com la descripció de la resposta normativa desplegada pels poders públics per frenar-ne la propagació.

La Sentència en primer lloc aborda l'eventual **responsabilitat de l'anomenat Estat legislador**, que derivaria de les normes aprovades que varen imposar restriccions a l'exercici d'activitats econòmiques. El Tribunal descarta aquesta tesi per dos motius: el primer, perquè no s'han donat les circumstàncies previstes en la llei perquè aquesta responsabilitat patrimonial sigui possible, tot i que els reials decrets de l'estat d'alarma es van declarar parcialment inconstitucionals. El Suprem es remet a la Sentència 148/2021 del Tribunal Constitucional (TC), en la qual s'afirma

que aquesta inconstitucionalitat no era per si mateixa suficient per fonamentar reclamacions de responsabilitat patrimonial. La reflexió a fer és si el TC, en un pronunciament sobre la constitucionalitat d'una norma, va més enllà en pronunciar-se en abstracte sobre una qüestió de legalitat ordinària com és la responsabilitat patrimonial. El segon motiu és perquè tant el TC com ara el TS han considerat que els danys patits no són antijurídics, ja que les mesures adoptades van ser necessàries, adequades i proporcionades a la gravetat de la situació, sota el principi de precaució; com també que les càrregues derivades del compliment de les normes es fonamenten en les previsions de la Llei general de salut pública, que exclou que l'Administració hagi d'indemnitzar les despeses causades per les mesures adoptades per preservar la salut pública.

Tot seguit, la Sentència també desestima els arguments de la demandant relatius a l'omissió o demora per part de l'Administració en la resposta a la pandèmia, és a dir s'invoca una **responsabilitat derivada del funcionament anormal dels serveis públics**. La Sentència ho descarta per manca d'un "mínim esforç probatori que permeti arribar a la conclusió que els retards i incompliments administratius van provocar els danys que s'addueixen", i que s'imputen sempre a les mesures de contenció que contenen els reials decrets de l'estat d'alarma.

La Sentència també desestima la invocació que fan els demandants d'aplicar **institucions afins a la responsabilitat patrimonial** com és l'expropiació forçosa, o bé de la previsió de l'article 3.2 de la Llei reguladora dels estats d'alarma, excepció i setge, que disposa la responsabilitat i la indemnització consegüent per causa de les disposicions adoptades i dels actes d'aplicació durant la vigència d'aquests estats, previsió que, segons la Sentència, de cap manera implica un règim de responsabilitat diferent al de la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic.

La Sentència dedica el fonament desè a abordar **la força major i la pandèmia**. Com és conegut, la mateixa Constitució -art.106.2- estableix la força major com a element exonerador de responsabilitat de les administracions públiques. El Tribunal afirma que la pandèmia té tots els elements configuradors de la força major, ja que va ser un "esdeveniment insòlit i inesperat en el moment en què va sorgir i per la forma en què es va estendre per tot el planeta els seus primers moments, inici i desenvolupament completament aliè a l'activitat de les administracions públiques". Ara bé, el Tribunal considera que aquesta força major només és invocable com a supòsit d'exempció de la responsabilitat en relació amb determinats danys directament imputables a la pandèmia, però no quan els danys s'imputen a l'activitat dels poders públics si aquests van actuar en algun moment de manera insuficient, desproporcionada o irraonable.

Per tant, tal com és deduïble del que s'ha exposat, el TS desestima aquest primer recurs que coneix de la responsabilitat patrimonial derivada de l'aplicació de les mesures adoptades contra la propagació de la COVID-19. Tanmateix, això no vol dir que tots els casos que té pendents de resoldre, a més dels que encara estiguin vius en via administrativa, no puguin tenir solucions diferents. **La responsabilitat patrimonial necessita una anàlisi cas per cas**, atenent a totes les circumstàncies que envoltin el supòsit fàctic en concret, així com una anàlisi detallada de l'actuació administrativa.



Gabriel Capilla Vidal

Doctor en dret. Professor UAO en Dret administratiu i urbanístic. Lletrat en excedència de la
Comissió Jurídica Assessora