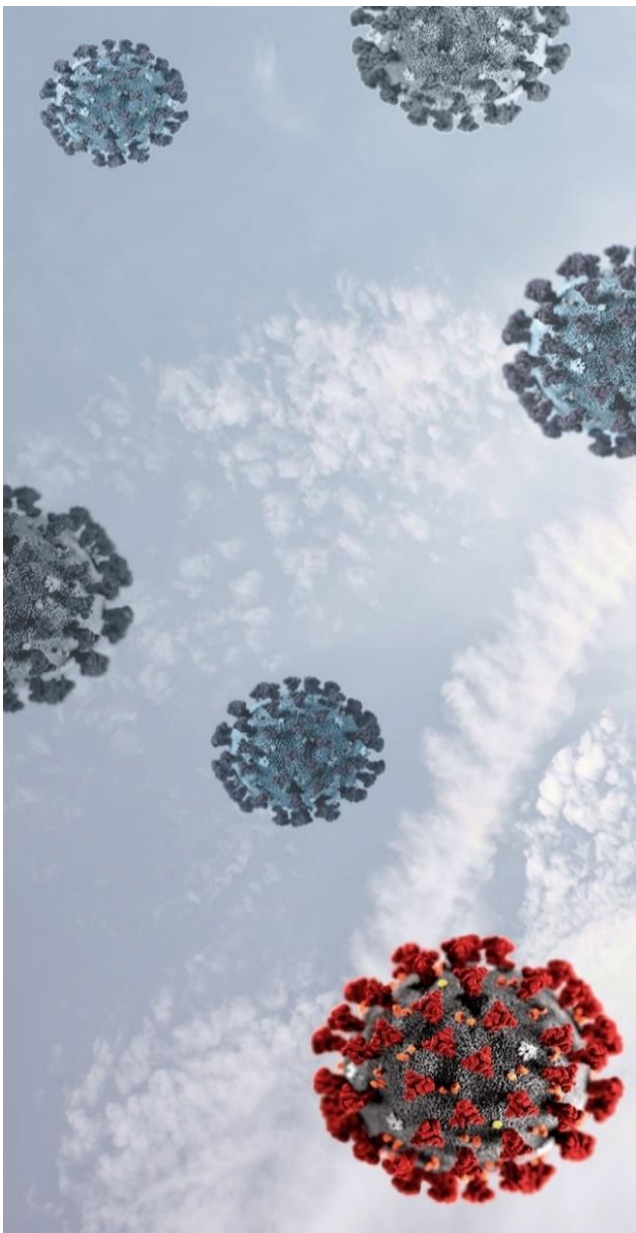

Responsabilidad patrimonial del Estado y COVID-19: cuestiones clave

Legal flash

Mayo de 2020



Las medidas de suspensión o de limitación de determinadas actividades económicas impuestas como consecuencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, suscitan el análisis del alcance de una posible responsabilidad patrimonial del Estado.

En este documento se exponen las cuestiones clave del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado derivada de estas medidas. Entre otras, se plantean las siguientes cuestiones:

- > ¿Se puede solicitar una indemnización por la suspensión o limitación de actividades?
- > ¿Cuáles son las condiciones para que surja el derecho a ser indemnizado?
- > ¿Qué ocurre si se han recibido ayudas del Estado para compensar los efectos del estado de alarma?
- > ¿Qué plazo existe para reclamar y ante quién se reclama?
- > ¿Puede transmitirse a terceros el derecho a ser indemnizado?
- > ¿Cómo operaría esta reclamación en caso de situación concursal?



1. ¿Se puede solicitar una indemnización por la suspensión o limitación de actividades económicas como consecuencia del COVID-19?

Sí, la Constitución reconoce el principio de responsabilidad del Gobierno y sus agentes durante el estado de alarma. El art. 3.Dos de la [Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio](#) establece 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*”.

2. ¿Cuáles son las condiciones para que surja el derecho a ser indemnizado?

Los requisitos son los generales de la responsabilidad patrimonial del Estado:

- un daño antijurídico (quién lo sufra no tenga el deber jurídico de soportarlo);
- que este daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas; y
- que medie una relación de causalidad entre el acto legislativo y el daño, excluyéndose en caso de fuerza mayor.

3. ¿Cómo se puede compaginar la obligación de soportar las medidas derivadas del estado de alarma con el derecho a ser indemnizado?

Efectivamente las medidas previstas en el estado de alarma son cargas impuestas a todos para la salvaguarda y protección del derecho a la vida y a la salud de la comunidad, por lo que existe un deber jurídico de soportarlas (salvo que el decreto de declaración del estado de alarma o sus prórrogas fueran declarados inconstitucionales). Pero, a la vez, la ley reconoce el derecho a ser indemnizado por los daños y perjuicios derivados de estas medidas. La forma de superar esta aparente contradicción es atender a la singularidad (como señala la jurisprudencia, la Administración no puede ser una aseguradora universal



de todos los riesgos) y la proporcionalidad del sacrificio impuesto a cada operador económico en concreto.

4. ¿Cuándo se entiende que existe un sacrificio singular suficientemente caracterizado para justificar la indemnización?

Las cargas públicas deben asumirse conforme al principio de igualdad; por eso deben ser indemnizados los daños que impliquen un sacrificio especial para algún sector o empresa en concreto, impuesto en beneficio de la comunidad, superior al general que se impone a todos los ciudadanos y operadores económicos.

El problema que habrán de dilucidar los Tribunales es dónde colocar el umbral de la singularidad y especialidad del sacrificio a partir del cual surge ese derecho a ser indemnizado. Una aproximación nos la puede dar la existencia de sectores que han sufrido no ya una limitación y condicionamiento de su actividad, sino una completa suspensión. Y no se puede pasar por alto que la responsabilidad patrimonial del Estado es una cuestión sumamente casuística, por lo que se habrá de estar a las circunstancias concretas de cada operador económico que reclame.

5. ¿Qué circunstancias pueden justificar que una medida sea considerada desproporcionada?

Otro título de imputación de la responsabilidad puede venir de la desproporción de la medida impuesta. Esta desproporción no tendría que implicar necesariamente la inconstitucionalidad del decreto de alarma, pero sí que implique la imposición de sacrificios superiores a los que hubieran sido necesarios para lograr el fin público previsto.

El elemento temporal es muy importante, tanto desde la perspectiva del inicio de las medidas (en el sentido de que una actuación adoptada antes hubiera generado menores sacrificios, siempre que existieran los elementos de juicio necesarios para su adopción) como de su duración (se deberá analizar si el tiempo de la restricción ha sido el necesario), como el de la proporcionalidad en sí (esto es, si en vez de una clausura de actividad,



se hubiera podido alcanzar el mismo fin con medidas menos restrictivas, como el establecimiento de condiciones de uso muy estrictas de ejercicio).

6. ¿Por qué no se aplicaría la excepción de fuerza mayor?

Porque hay una ley especial que dispone el derecho a ser indemnizado en los estados de alarma, excepción y sitio que son claros supuestos que presuponen la existencia de fuerza mayor. Y porque la indemnización no surge de los efectos de la pandemia en sí ni de sus consecuencias sociales y económicas, sino de las consecuencias derivadas de las medidas adoptadas por el Estado. Ante una epidemia, como ante cualquier otro acontecimiento, el Estado tiene diversas formas de reaccionar y, una vez elegida una en un momento determinado, debe responder de los daños que sus medidas causen, siempre que se den los requisitos antes indicados.

7. ¿La indemnización debe abarcar todos los efectos económicos derivados de la pandemia?

En principio la reparación ha de ser integral. Pero hay que hacer dos precisiones.

La primera es que parece razonable distinguir entre efectos directos de la pandemia (no cabe duda de que el consumo se hubiera retraído, que mucha gente hubiera dejado de ir a restaurantes u hoteles, etc.) y la mayor aflicción impuesta a algunos sectores por las medidas acordadas por el Gobierno. En realidad, podemos concluir que existe una concurrencia de causas, los efectos directos de la pandemia y los efectos de las medidas del estado de alarma. En estos casos, la práctica judicial consiste en limitar proporcionalmente la indemnización reconocida.

La segunda precisión respecto al montante indemnizatorio es que, como señalamos en la siguiente pregunta, se debe tener en cuenta el hecho de que se hayan recibido ayudas del Estado.

8. ¿Qué ocurre si se han recibido ayudas del Estado para compensar los efectos del estado de alarma?



Se ha de detraer la cuantía de las ayudas que se hayan recibido por cualquier vía (como sería, por ejemplo, la deducción de cuotas de la Seguridad Social en los ERTE). Ello es así por cuanto la reparación ha de ser integral, pero no puede suponer un enriquecimiento para quien reclama, como ocurriría si no se dedujeran esas ayudas.

9. ¿Qué plazo existe para reclamar y ante quién se reclama?

El plazo es de un año y se debería empezar a contar a partir de la terminación del estado de alarma o de la concreta medida a la que se impute el daño.

En caso de que el decreto de alarma fuera declarado inconstitucional, el plazo del año empezaría a contar desde la publicación de la sentencia que declarara la inconstitucionalidad del decreto. En este caso, se plantea el problema de que, con carácter general, la ley exige que se hayan impugnado los actos de aplicación de la norma inconstitucional (hay que tener en cuenta que el decreto de declaración del estado de alarma es un acto legislativo). Sin embargo, al tratarse de una disposición autoaplicativa (la actividad suspendida debe paralizarse inmediatamente sin esperar una orden o requerimiento al efecto), no parece que este requisito pueda ser exigible, aunque por razones de prudencia, sería aconsejable formular la reclamación de forma inmediata tras el levantamiento del estado de alarma.

10. ¿Puede transmitirse a terceros el derecho a ser indemnizado?

En general, en el ámbito del Derecho Privado todos los créditos son susceptibles de ser cedidos, salvo que se haya acordado otra cosa o que una norma legal lo excluya.

En el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, la ley guarda silencio, por lo que cabría concluir que la cesión del crédito derivado de ella no está prohibida. No obstante, el Tribunal Supremo en su sentencia 22 de enero de 2020 ha entendido lo contrario: que el derecho de crédito que deriva de la responsabilidad patrimonial de la Administración sólo puede ser cedido, de manera similar a lo que ocurre en el ámbito de los contratos administrativos, una vez que ha sido reconocido por acto administrativo firme o,



en su caso, por sentencia firme. En otros términos, según el Tribunal Supremo cabe ceder el derecho de cobro, no el derecho pendiente de reconocimiento.

11. ¿Cómo operaría esta reclamación en caso de situación concursal?

La reclamación estaría sujeta a las restricciones generales derivadas de la situación concursal en cuanto a necesidad de complemento de capacidad por la administración concursal para el ejercicio de acciones y reclamaciones. Desde otro punto de vista podría incluirse como un activo en el balance de la sociedad y ser objeto de transmisión, sujeto a las limitaciones expresadas con anterioridad.

CUATRECASAS TASK FORCE

Desde Cuatrecasas estamos trabajando intensamente para nuestros clientes en el asesoramiento legal de todo lo relacionado con la crisis del COVID-19, y estamos a su disposición para dar una respuesta inmediata en todos los ámbitos del derecho.

Nuestro Equipo de Conocimiento e Innovación continúa gestionando nuestro conocimiento colectivo de la forma más eficiente posible durante estos tiempos inciertos para proveer un innovador asesoramiento legal de la más alta calidad a nuestros clientes en todos los asuntos relacionados con la crisis.

Para más detalles, por favor contacte con Cuatrecasas o visite nuestro [sitio web](#).

Para obtener información adicional sobre el contenido de este documento puede dirigirse a su contacto habitual en Cuatrecasas

©2020 CUATRECASAS

Todos los derechos reservados.

Este documento es una recopilación de información jurídica elaborado por Cuatrecasas. La información o comentarios que se incluyen en él no constituyen asesoramiento jurídico alguno.

Los derechos de propiedad intelectual sobre este documento son titularidad de Cuatrecasas. Queda prohibida la reproducción en cualquier medio, la distribución, la cesión y cualquier otro tipo de utilización de este documento, ya sea en su totalidad, ya sea en forma extractada, sin la previa autorización de Cuatrecasas

