

Un modelo integral de Derecho penal

Libro homenaje a la profesora
Mirentxu Corcoy Bidasolo

Directores:

Víctor Gómez Martín
Carolina Bolea Bardon
José-Ignacio Gallego Soler
Juan Carlos Hortal Ibarra
Ujala Joshi Jubert

Coordinadores:

Vicente Valiente Ivañez
Guillermo Ramírez Martín



Derecho Penal
y Procesal Penal

UN MODELO INTEGRAL DE DERECHO PENAL.
LIBRO HOMENAJE A LA PROFESORA
MIRENTXU CORCOY BIDASOLO

COLECCIÓN DE DERECHO PENAL Y PROCESAL PENAL

Director

Luis Rodríguez Ramos

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

Consejo Asesor

Nicolás González-Cuéllar Serrano, catedrático de Derecho Procesal de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Javier Álvarez García, catedrático de Derecho Penal de la Universidad Carlos III; director de la Sección de Derecho Penal, parte general y parte especial.

Alicia Gil Gil, catedrática de Derecho Penal de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Silvina Bacigalupo Saggese, catedrática de Derecho Penal de la Universidad Autónoma de Madrid.

Adán Nieto Martín, catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Castilla-La Mancha; director de la Sección de Derecho Penal Europeo e Internacional.

Vicente Gimeno Sendra (†), catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Nacional de Educación a Distancia; director de la Sección de Derecho Procesal Penal.

Esteban Mestre Delgado, catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Alcalá de Henares; director de la Sección de Derecho Penitenciario y de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.

Jacobo López-Barja de Quiroga, magistrado de la Sala Quinta del Tribunal Supremo; director de la Sección de Derecho Penal y Procesal Penal Militar.

**UN MODELO INTEGRAL DE DERECHO PENAL.
LIBRO HOMENAJE A LA PROFESORA
MIRENTXU CORCOY BIDASOLO**

DIRECTORES

Víctor Gómez Martín
Carolina Bolea Bardon
José-Ignacio Gallego Soler
Juan Carlos Hortal Ibarra
Ujala Joshi Jubert

COORDINADORES

Vicente Valiente Ivañez
Guillermo Ramírez Martín



AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
MADRID, 2022

Primera edición: junio de 2022

En la página web de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, www.boe.es, apartado de *publicaciones*, se incluyen las instrucciones para envío de originales, normas para su presentación y modelo de solicitud de publicación en esta colección que el autor deberá cumplimentar.

La AEBOE no se solidariza con las opiniones sostenidas por los autores de los originales publicados.

© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado para esta edición
© De los artículos, sus autores.

<https://cpage.mpr.gob.es>

NIPO: 090-22-176-8 (edición en papel)
090-22-177-3 (edición en línea, PDF)
090-22-178-9 (edición en línea, ePub)

ISBN: 978-84-340-2848-7

Depósito legal: M-16658-2022

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL
BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
PRÓLOGO	17
SEMBLANZA DE LA PROFESORA DRA. MIRENTXU CORCOY	19
ABREVIATURAS	25
BLOQUE I. CUESTIONES DE POLÍTICA CRIMINAL	
1. ALLER, Germán. <i>Acerca del Derecho victimal</i>	33
2. CARPIO BRIZ, David Isidro. <i>Estrategias de seguridad nacional y política criminal: un proyecto conceptual de integración</i>	47
3. CAVALIERE, Antonio. <i>Para la superación de la doble vía: una exposición esquemática desde la perspectiva italiana</i>	63
4. CEREZO DOMÍNGUEZ, Ana Isabel. <i>El enfoque de género en criminología</i>	77
5. CIGÜELA SOLA, Javier. <i>Arendt en Jerusalén: una mente tipográfica contra el espectáculo judicial</i>	91
6. CUERDA ARNAU, M. ^a Luisa. <i>La regresión de la doctrina del efecto de desaliento en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional</i>	105
7. DEMETRIO CRESPO, Eduardo. <i>Sedaciones paliativas y responsabilidad penal</i>	117
8. DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. <i>La política criminal de la transición española</i>	129

	Páginas
9. FOFFANI, Luigi. <i>El whistleblowing: un nuevo instrumento en la lucha contra la corrupción: la experiencia italiana en el marco del Derecho europeo</i>	145
10. GONZÁLEZ CUSSAC, José L. <i>La expansión de la categoría de seguridad nacional</i>	159
11. GONZÁLEZ GUERRA, Carlos M. <i>El Criminal Compliance en el Derecho argentino. Algunas reflexiones sobre la Ley 27.401, los Lineamientos para la implementación de los Programas de Integridad y el Registro de Integridad y transparencia para empresas y entidades (RITE)</i>	169
12. GUZMÁN DALBORA, José Luis. <i>Demagogia, Derecho penal y corrupción</i>	183
13. LASCURAÍN SÁNCHEZ, Juan Antonio. <i>Elogio de la responsabilidad penal de la persona jurídica</i>	195
14. MAPELLI CAFFARENA, Borja. <i>Reflexiones en torno a la Ley reguladora de la eutanasia</i>	207
15. MILITELLO, Vincenzo. <i>La Convención de Palermo (UNTOC) y la responsabilidad derivada de delitos de las personas jurídicas. Itinerarios e intersecciones del ordenamiento italiano</i>	221
16. MIR PUIGPELAT, Oriol. <i>Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas y COVID-19</i>	241
17. MUÑOZ SÁNCHEZ, Juan. <i>La abolición de la pena de muerte como consecuencia del principio de humanidad de las penas</i>	255
18. OLAIZOLA NOGALES, Inés. <i>La directiva (UE) 2019/1937 whistleblower: su eficacia contra la corrupción</i>	269
19. PASTOR, Daniel R. <i>Política Criminal, Derecho penal, enjuiciamiento y ciencias de la vida: generar y transmitir conocimientos sin fronteras</i>	279
20. PORTILLA CONTRERAS, Guillermo. <i>La inmigración bajo sospecha en el Derecho penal europeo</i>	293
21. QUERALT, Joan J. <i>La corrupción: un enfoque político-criminal</i>	305
22. RAMOS VÁZQUEZ, José Antonio. <i>Una década de ¿Política Criminal? en materia de consentimiento sexual de menores (2012-2022)</i>	317
23. REDONDO, Santiago, y MARTÍNEZ CATENA, Ana. <i>Riesgos personales, sociales y situaciones en la victimización delictiva: ¿un triple riesgo victimógeno (TRV)?</i>	327

24. SÁNCHEZ LÁZARO, Fernando G. <i>Hacia una teoría de la comunicación en Derecho penal: a modo de introducción</i>	337
25. SANTANA VEGA, Dulce M. <i>La renuncia a la prescripción del delito: ¿Un instrumento útil de protección del honor? (A propósito del artículo 157.7 del CP italiano)</i>	349
26. TORRENTE, Diego. <i>Diseñando la seguridad pública: análisis del plan de seguridad de Cataluña 2016-19</i>	363
27. ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. <i>Una propuesta de política criminal integral para cada fenómeno criminal</i>	379

BLOQUE II. TEORÍA DEL DELITO Y DE LA PENA

1. ALONSO ÁLAMO, Mercedes. <i>Bienes jurídicos colectivos y delitos de lesión: lo primero, el bien jurídico</i>	393
2. ARTAZA VARELA, Osvaldo. <i>La atribución de «déficit de conocimiento» en el marco de la responsabilidad penal de las personas jurídicas como problema de imputación «subjetiva»</i>	405
3. BACIGALUPO SAGGESE, Silvina. <i>El cambio del paradigma de la gobernanza empresarial: su incidencia en los deberes de los administradores y en la responsabilidad penal</i>	419
4. BAGES SANTACANA, Joaquim. <i>Breve aproximación al error de prohibición culturalmente condicionado</i>	435
5. BARQUÍN SANZ, Jesús. <i>Acerca de las penas interdictivas en el subsistema punitivo de las personas jurídicas</i>	445
6. BENÍTEZ ORTÚZAR, Ignacio F. <i>La «privación del ejercicio del derecho de sufragio pasivo» como consecuencia de una sentencia penal desvinculada del delito cometido. Los devastadores efectos extrapenales de una sanción que no requiere motivación</i>	459
7. BESIO HERNÁNDEZ, Martín. <i>Notas sobre la convergencia de una pluralidad de atenuantes en el Código Penal</i>	473
8. CANCIO MELIÁ, Manuel y PANTALEÓN DÍAZ, Marta. <i>¿Responsabilidad penal por contagios individuales de coronavirus? Algunos problemas de imputación</i>	489
9. CARDENAL MONTRAVETA, Sergi. <i>La valoración de la situación económica del penado al determinar el importe de la multa</i>	503
10. DE VICENTE REMESAL, Javier. <i>El tratamiento jurídico-penal de las lesiones causadas por intervenciones quirúrgicas</i>	515

	Páginas
11. DÍAZ ARANA, Andrés Felipe. <i>El fundamento de la irrelevancia penal de la actuación médico-sanitaria</i>	529
12. DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, Miguel. <i>A vueltas con el dolo</i>	541
13. DONINI, Massimo. <i>Evoluciones más recientes de las categorías y políticas de la culpa penal</i>	561
14. DOPICO GÓMEZ-ALLER, Jacobo. <i>¿Responsabilidad penal de personas jurídicas por absorción de sociedades? A la vez, algunas consideraciones constitucionales al hilo del caso Santander-Popular (SAN n.º 246/2019, de 30 de abril)</i>	573
15. DOVAL PAIS, Antonio. <i>El trastorno mental sobrevenido. Antecedentes, problemas y previsiones del Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal</i>	589
16. FEIJOO SÁNCHEZ, Bernardo. <i>El Derecho penal de la culpabilidad ante el neurodeterminismo</i>	601
17. FUENTES OSORIO, Juan Luis. <i>Determinación de la cuantía de la multa al dictar sentencia según la capacidad económica de la persona jurídica</i>	615
18. GONZÁLEZ LILLO, Diego. <i>Notas sobre la concurrencia de comportamientos y la construcción del nexo de imputación en el injusto imprudente</i>	629
19. GRECO, Luis. <i>¿Imputación objetiva como objeto del dolo? Reflexiones con motivo de la sentencia del BGH sobre el escándalo de los trasplantes de Göttingen (BGHSt 62, 223)</i>	645
20. KINDHÄUSER, Urs. <i>Normas y directivas</i>	657
21. LAPORTA, MARIO, <i>La influencia de la obra de Mirentxu Corcoy Bidasolo «el delito imprudente» en la jurisprudencia argentina</i>	671
22. LUZÓN PEÑA, Diego-M. <i>El derecho penal entre la protección de los ciudadanos y los límites y garantías</i>	685
23. MAÑALICH R., Juan Pablo. <i>Norma, antinormatividad y azar resultativo</i>	701
24. MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, Carlos. <i>El principio de culpabilidad y su fundamento</i>	713
25. MIRÓ LLINARES, Fernando. <i>¿Revoluciones científicas en el Derecho penal?</i>	725

26.	MOLINA FERNÁNDEZ, Fernando. <i>Intentos de extraer dinero de un cajero sin tener la clave: el problema del dolo directo con baja probabilidad y su trascendencia para la dogmática del dolo y la imprudencia</i>	737
27.	MONTIEL, Juan Pablo. «Imprudencia» y estructuras de responsabilidad penal	755
28.	MORILLAS CUEVA, LORENZO. <i>La complicada distinción entre la imprudencia grave y menos grave en los delitos de homicidio y lesiones</i> ...	771
29.	ORTIZ DE URBINA GIMENO, Íñigo. <i>La función de llamada del tipo positivo en el error sobre los presupuestos de una causa de justificación</i>	787
30.	PAREDES CASTAÑÓN, José Manuel. <i>Metodología para la imputación del injusto penal</i>	799
31.	PASTOR MUÑOZ, Nuria. <i>Sobre el estatus normativo de los programas de cumplimiento y su relación con los deberes jurídico-penales de las personas físicas que operan en la organización empresarial</i>	811
32.	PÉREZ MANZANO, Mercedes. <i>Tres cuestiones sobre el dolo a la luz de la neurociencia cognitiva</i>	825
33.	POZUELO PÉREZ, Laura. <i>Los excesos interpretativos en la atenuante de análoga significación</i>	837
34.	REYES ALVARADO, Yesid. <i>El consentimiento informado en la actividad médica como una manifestación del riesgo permitido</i>	847
35.	ROBLES PLANAS, Ricardo. <i>Merecimiento, necesidad de pena y punibilidad</i>	857
36.	ROGÉ SUCH, Gabriel. <i>El significado de la voluntad en el dolo</i>	869
37.	SALVADORI, Ivan. <i>Los diferentes grados de exposición al peligro de un bien jurídico. Breves consideraciones sobre los delitos de peligro indirecto</i>	883
38.	SÁNCHEZ MÁLAGA, Armando. <i>La expansión del Derecho penal en el ámbito de la imputación subjetiva</i>	893
39.	SÁNCHEZ-OSTIZ, Pablo. <i>El error sobre la capacidad de evitación: entre el dolo y la imprudencia</i>	909
40.	SILVA SÁNCHEZ, Jesús María. <i>¿Genera derechos la buena suerte? Sobre el papel del resultado en Derecho penal</i>	921

	Páginas
41. SOLA RECHE, Esteban. <i>Omisión e imputación</i>	933
42. VALIENTE IVAÑEZ, Vicente. <i>La doble dimensión del dolo como criterio de imputación</i>	943
43. YACOBUCCI, Guillermo J. <i>Medidas alternativas y criterios de oportunidad en Derecho penal</i>	957
 BLOQUE III. CONSIDERACIONES DE PARTE ESPECIAL	
1. ABEL SOUTO, Miguel. <i>El nuevo tipo agravado de blanqueo en el ejercicio profesional de los obligados por la normativa de prevención, incorporado por la Ley Orgánica 6/2021, y los proveedores de servicios de cambio de moneda virtual y de custodia de monederos electrónicos</i>	975
2. ALCÁCER GUIRAO, Rafael. <i>Investigaciones internas: prolegómenos constitucionales y cuestiones abiertas</i>	989
3. BARBER BURUSCO, Soledad. <i>El delito de abandono del lugar del accidente: cuestionable lesividad y clara desproporción</i>	1001
4. BLANCO CORDERO, Isidoro. <i>De nuevo sobre el delito de enriquecimiento ilícito</i>	1011
5. BOLDOVA PASAMAR, Miguel Ángel. <i>Menores de edad penalmente responsables de delitos sexuales</i>	1023
6. BOLEA BARDON, Carolina. <i>¿Cuestiona la agravación del quebrantamiento de condena por razón de género el principio de responsabilidad por el hecho?</i>	1037
7. CASTELLVÍ MONSERRAT, Carlos. <i>¿Prohibir el enaltecimiento del terrorismo vulnera la libertad de expresión?</i>	1047
8. DE LA CUESTA ARZAMENDI, José Luis. <i>La protección penal del bosque</i>	1059
9. DE LA MATA BARRANCO, Norberto J. y HERNÁNDEZ DÍAZ, Leyre. <i>El maltrato infantil y la idea de seguridad en los delitos contra las relaciones familiares: ¿una tutela correcta?</i>	1071
10. DE VICENTE MARTÍNEZ, Rosario. <i>2020 o las siete sentencias del pleno de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en materia de seguridad vial</i>	1083
11. DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO, Julio. <i>Sociedad del riesgo y fraudes alimentarios</i>	1099

12.	DÍAZ MORGADO, Celia. <i>Derecho penal y diversidad cultural: delito de matrimonio forzado</i>	1111
13.	FERNÁNDEZ BAUTISTA, Silvia. <i>El cultivo compartido de Cannabis. Una cuestión no resuelta</i>	1125
14.	FERNÁNDEZ TERUELO, Javier. <i>Clásicas y nuevas conductas fraudulentas ejecutadas en la red y su subsunción en los tipos de estafa y estafa informática contenidos en el Código penal</i>	1135
15.	GALLEGO SOLER, José Ignacio. <i>Investigaciones internas corporativas: de la práctica a la teoría</i>	1151
16.	GÓMEZ MARTÍN, Víctor. <i>¿Un nuevo golpe de gracia a las investigaciones internas corporativas? Reflexiones en voz alta sobre la sentencia de Tribunal Supremo 328/2021, de 22 de marzo</i>	1167
17.	HORTAL IBARRA, Juan Carlos. <i>¿Por qué los llaman delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros cuando –siempre– quisieron reforzar el control estatal sobre los flujos migratorios irregulares (art. 318 bis CP)?</i>	1179
18.	JERICÓ OJER, Leticia. <i>Eutanasia y Derecho penal: algunos puntos de análisis sobre la regulación de la prestación de la ayuda para morir en la LORE</i>	1195
19.	JOSHI JUBERT, Ujala. <i>Cometer el delito de maltrato del artículo 153 CP en presencia de menores en la jurisprudencia del Tribunal Supremo: de la interpretación racional a su aplicación arbitraria</i>	1213
20.	JUANTANEY DORADO, Carmen. <i>Intimidación y revelación no consentida de imágenes o grabaciones audiovisuales (art. 197.7 CP)</i>	1221
21.	KUHLEN, Lothar. <i>Punibilidad de la oferta de una promoción profesional como contraprestación por actos sexuales</i>	1233
22.	MIR PUIG, Carlos. <i>El delito de enriquecimiento ilícito o injusto</i>	1245
23.	MONTANER FERNÁNDEZ, Raquel. <i>Decibelios, medio ambiente y Derecho penal</i>	1259
24.	NIETO MARTÍN, Adán. <i>Blanqueo de capitales: extraterritorialidad y doble incriminación</i>	1273
25.	OLIVER CALDERÓN, Guillermo. <i>Juicio crítico sobre la delación compensada en el Derecho penal chileno</i>	1289

	Páginas
26. PÉREZ ALONSO, Esteban. <i>Propuesta de derogación de los delitos relativos a la prostitución forzada de los artículos 187.1 y 188.2 CP español</i>	1305
27. POMARES CINTAS, Esther. <i>Problemática de la incriminación específica del reclutamiento para el terrorismo fundado en la trata de seres humanos</i>	1321
28. PUENTE ABA, Luz María. <i>El caso Bankia: cuestiones sobre la interpretación de los artículos 282 bis y 290 del Código penal</i>	1333
29. RAMÍREZ MARTÍN, Guillermo. <i>El delito de blanqueo de capitales imprudente. Una propuesta de reducción del tipo desde la parte general</i>	1345
30. RAMON RIBAS, Eduardo. <i>¿Es constitutiva de delito de trata de seres humanos la trata de personas realizada con fines de explotación laboral?</i>	1357
31. ROSO CAÑADILLAS, Raquel. <i>El profesional del artículo 196 CP: denegación de asistencia sanitaria o abandono de servicios sanitarios</i>	1373
32. RUEDA MARTÍN, M. ^a Ángeles. <i>Observaciones sobre la relevancia penal de la difusión no autorizada de grabaciones o imágenes íntimas obtenidas con el consentimiento de la víctima</i>	1389
33. SIERRA HERNÁIZ, Elisa. <i>La represión penal de la discriminación laboral. Una necesaria revisión del artículo 314 del Código Penal</i>	1399
34. TOMÁS-VALIENTE LANUZA, Carmen. <i>La intervención de los poderes públicos frente a las pseudoterapias: posibilidades y límites</i>	1409
35. TRAPERO BARREALES, María A. <i>¿Son punibles los daños informáticos imprudentes? El estado de la cuestión</i>	1423
36. TURIENZO FERNÁNDEZ, Alejandro. <i>¿Castigar o no castigar? Esa es la cuestión. Los consumidores de pornografía infantil en el punto de mira</i>	1433
37. VERA VEGA, Jaime. <i>Las falsedades documentales: ¿delitos de lesión o de peligro?</i>	1447
38. VILLACAMPA ESTIARTE, Carolina. <i>La trata de seres humanos tras un decenio de su incriminación: ¿es necesaria una ley integral para abordarla?</i>	1465

BLOQUE IV. GARANTÍAS Y PROCESO

1.	CID MOLINÉ, José. <i>La libertad condicional y su orientación preventiva</i>	1479
2.	FARALDO CABANA, Patricia. <i>Orden europea de vigilancia y derecho de información de la víctima</i>	1495
3.	GARCÍA PÉREZ, Octavio. <i>El ámbito subjetivo y objetivo de aplicación de la Directiva (UE) 2016/800</i>	1505
4.	GOÑI SEIN, José Luis. <i>La protección de la persona acusada en el sistema europeo de denuncias</i>	1517
5.	MIRANDA, Julio Gonzalo. <i>La presunción de inocencia y el in dubio pro reo</i>	1533
6.	NIEVA FENOLL, Jordi. <i>El proceso penal actual: entre la fe y la tecnología</i>	1543
7.	RAGUÉS I VALLÈS, Ramón. <i>Prisión provisional y riesgo de alteración de pruebas</i>	1555
8.	RAMÍREZ ORTIZ, José Luis. <i>Lógica anticipativa en el proceso penal: los instrumentos de valoración del riesgo</i>	1567
9.	RETTIG ESPINOZA, Mauricio y BRAVO IBARRA, Sebastián. <i>La atribución racional del dolo en el proceso penal</i>	1579
10.	SANZ MORÁN, Ángel José. <i>Una reforma inaplazable. El nuevo status procesal del inimputable en el anteproyecto de Leocr. de 2020</i>	1593
11.	SEMINARA, Sergio. <i>Consideraciones sobre un caso de orden delictiva no ejecutada</i>	1607
12.	VARONA GÓMEZ, Daniel. <i>La cara oculta de la justicia penal: la conformidad del acusado</i>	1621
13.	VERA SÁNCHEZ, Juan Sebastián. <i>El estándar de prueba de la duda razonable a través de las propiedades de la lógica difusa: hacia la construcción de una regla heurística</i>	1639

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y COVID-19

ORIOI MIR PUIGPELAT*

I. INTRODUCCIÓN

Constituye para mí un motivo de gran satisfacción poderme sumar a este merecido homenaje a Mirentxu Corcoy con motivo de su jubilación académica, más de veinticinco años después de que fuera mi profesora de la Parte Especial de Derecho Penal en la Universidad de Barcelona durante el curso 1994-95, en los albores de internet. Disfruté no solo de sus clases, sino también de un seminario de profundización de asistencia voluntaria para los alumnos más interesados, un tipo de actividad académica altamente formativa que el sistema de Bolonia ha arrumbado. Los vínculos personales que me unen al Área de Derecho Penal de dicha universidad han favorecido que mantengamos un contacto continuado desde entonces, del que me he beneficiado enormemente.

Teniendo en cuenta los ámbitos que más ha trabajado durante su larga trayectoria académica y la experiencia judicial que atesora tras los diez años que ejerció como magistrada suplente en la Audiencia Provincial de Barcelona, he pensado que resulta apropiado que me sume a la presente obra colectiva aportando las conclusiones que, como relator, formulé para un seminario sobre la posible responsabilidad patrimonial de las distintas Administraciones

* Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. Proyecto AEI-PID2019-108274GB-I00/AEI/10.13039/501100011033.

españolas por la gestión de la COVID-19 organizado por el Consejo General del Poder Judicial¹.

El tema de la responsabilidad patrimonial de la Administración, como el de la responsabilidad civil extracontractual en general, es especialmente próximo al Derecho penal². Y su aplicación a la ingente cantidad de daños provocados por la pandemia de la COVID-19 resulta de mucha actualidad y de gran relevancia jurídica y social. El seminario fue organizado precisamente para establecer un foro de debate y apuntar posibles criterios interpretativos ante la enorme ola de reclamaciones que se esperaba³. Se trata de criterios generales, desvinculados de posibles casos concretos y en absoluto vinculantes, por supuesto, para los distintos órganos jurisdiccionales.

Las conclusiones, que se incluyen en el siguiente apartado, se estructuran sobre la base de los requisitos materiales de la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración, y parten de algunos grupos de casos especialmente significativos, como los contagios sufridos por los sanitarios y otros empleados públicos por falta de equipos de protección individual; los triajes, la muerte y secuelas de los pacientes de la sanidad pública aquejados de COVID-19; los daños derivados de la imposibilidad de atender a otros pacientes como consecuencia de la saturación de las unidades de cuidados intensivos; y los enormes perjuicios sufridos por sectores económicos como la hostelería y la restauración ante el cierre de sus establecimientos decretado para contener la pandemia. Al final se abordan también algunas cuestiones procesales de especial relieve, como la articulación de la responsabilidad concurrente de diversas Administraciones o la competencia del orden social en el caso de las reclamaciones del personal sanitario y demás empleados públicos. La formulación es necesariamente sintética, como

¹ El seminario virtual de formación (PCH2026), celebrado en noviembre de 2020, fue coordinado por Dimitry Berberoff (magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo), tuvo como ponente a César Tolosa (presidente de dicha Sala Tercera) y como dinamizadora a Sandra González de Lara (magistrada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y Letrada Coordinadora del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo), y contó con una treintena de participantes, la mayoría magistrados de distintos Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional.

² No en vano dediqué mi primera monografía sobre el tema a tratar de depurar las nociones de causalidad e imputación importando la teoría penalista de la imputación objetiva a la responsabilidad patrimonial de la Administración, en general, y de la Administración sanitaria, en particular: MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria. Organización, imputación y causalidad*, Madrid (Civitas), 2000. Este y mis demás trabajos sobre la materia, en los que profundizo sobre las cuestiones generales abordadas en la presente contribución, se encuentran disponibles en PDF en mi página del Portal de Producción Científica de la UPF (<https://www.upf.edu/web/dret/entry/-/147697/adscpcion/oriol-mir>).

³ En enero de 2021 se anunciaron reclamaciones masivas como las del sector de la hostelería, por un importe conjunto de más de cincuenta mil millones de euros («La hostelería última demandas masivas contra el Estado y las CCAA», *Expansión*, 3 de enero de 2021, disponible en <https://www.expansion.com/economia/2021/01/03/5ff211b4e5fdea5c5c8b45c8.html>).

corresponde a un documento de conclusiones, y puede complementarse con la lectura de los numerosos trabajos que se han ocupado de esta cuestión desde la irrupción de la pandemia⁴.

El trabajo se cerrará con unas breves reflexiones finales.

II. EL (LIMITADO) PAPEL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA COMPENSACIÓN DE LOS DAÑOS PROVOCADOS POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19

1. **Distinción entre la responsabilidad patrimonial, las privaciones singulares de tipo expropiatorio y las ayudas públicas concedidas en situaciones de catástrofe**

En situaciones catastróficas o de emergencia sanitaria como la generada por la pandemia de la COVID-19, el papel que le corresponde a la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos para indemnizar los gravísimos daños sufridos por la población es secundario, canalizándose la respuesta del Estado social fundamentalmente a través de ayudas basadas en el principio de solidaridad.

Tales ayudas son de libre configuración por el legislador y no están destinadas a indemnizar completamente, sino a paliar tales perjuicios, en la medida de las disponibilidades presupuestarias.

Resulta también necesario distinguir los posibles supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración de aquellos otros casos en que se adopten privaciones singulares de derechos patrimoniales de tipo expropiatorio, como las requisas, las ocupaciones temporales y las expropiacio-

⁴ Entre otros, DOMÉNECH PASCUAL, G., «Responsabilidad patrimonial del Estado por la gestión de la crisis del COVID-19», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núms. 86-87, 2020; MEDIAVILLA CABO, J. V., «Consideraciones sobre la responsabilidad de la administración pública sanitaria tras la crisis derivada del COVID-19», en *Revista de Derecho vLex*, 191, 2020; NIETO GARRIDO, E., «La indemnización de daños o perjuicios causados por las medidas adoptadas durante el estado de alarma», en *Diario La Ley*, núm. 9696, 15 de septiembre de 2020; RAMOS GONZÁLEZ, S., «State Liability for Personal Injuries Caused by the COVID-19 Disease under Spanish Law», en Hondius, Ewoud *et al.* (Eds.), *Coronavirus and the Law in Europe*, Cambridge (Intersentia), 2020; BLANQUER CRIADO, D., «Los daños por la COVID-19 (responsabilidad patrimonial; ordenación y privación de derechos)», en *id.* (Coord.), *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2020; BLANQUER CRIADO, D., *La responsabilidad patrimonial en tiempos de pandemia*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2021; De la Cruz López, P.; Moll Fernández-Figares, L. S. (Dir.). *Responsabilidad patrimonial y COVID-19 en los distintos sectores de actividad*, Madrid (Lefebvre), 2021; MANENT ALONSO, L., «Las singularidades de las reclamaciones por daños causados por las administraciones públicas como consecuencia de la COVID-19», en *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 20, 2021.

nes (de p. ej., respectivamente, respiradores, solares para la instalación de hospitales de campaña y mascarillas).

La indemnización de dichas privaciones singulares viene impuesta por la propia Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (arts. 1, 48 y 120).

2. Aplicación de las reglas generales de la responsabilidad durante un estado de alarma

La declaración del estado de alarma no suspende la vigencia de las reglas generales sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Así se desprende del artículo 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, cuando remite a «lo dispuesto en las leyes».

Este precepto se limita a remitir a la regulación general de la responsabilidad patrimonial contenida en la actualidad en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), sin establecer una regulación específica (más laxa, o más estricta) para el estado de alarma.

Ello no significa que las circunstancias fácticas excepcionales de una situación de emergencia no deban ser tenidas en cuenta al determinar la concurrencia de los requisitos de la responsabilidad, en especial al establecer el estándar de funcionamiento de la Administración, que puede diferir del exigible en situaciones de normalidad.

3. Responsabilidad por todo tipo de acciones y omisiones administrativas

Como en situaciones de normalidad, la responsabilidad patrimonial de la Administración por la gestión de la COVID-19 puede derivar de actuaciones normativas, de la adopción de actos administrativos y de su actividad material, ya sea comisiva u omisiva, siempre que concurren los requisitos de dicha institución.

4. Fuerza mayor

Pese a la indiscutible gravedad de la pandemia y los extraordinarios efectos sanitarios, económicos y sociales que ha tenido y sigue teniendo, no cabe invo-

car de forma genérica la existencia de fuerza mayor (arts. 106.2 CE y 32.1 LRJSP) para excluir *ab initio* toda responsabilidad patrimonial de la Administración en su gestión, sin examinar el caso concreto.

En sí mismo considerado, el contagio del virus de la COVID-19 no es un fenómeno imprevisible e inevitable, y la Administración dispone de amplios instrumentos para reducir su propagación y letalidad. Incluso en el caso de eventos calificables indudablemente como de fuerza mayor (terremotos, huracanes, inundaciones extraordinarias, etc.) puede surgir responsabilidad administrativa como consecuencia de una mala gestión previa o posterior a su acaecimiento.

La carga de la prueba de una posible fuerza mayor en el caso concreto corresponde a la Administración que la alegue.

5. La cláusula de progreso del artículo 34.1 LRJSP

Tampoco cabe invocar de forma genérica la llamada cláusula de progreso o de exclusión de los riesgos del desarrollo (art. 34.1, segundo inciso LRJSP, en cuya virtud «[n]o serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias 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 aquéllos») para denegar *a radice* la responsabilidad de la Administración, sin examinar el caso concreto.

Esta cláusula, surgida en materia de responsabilidad por productos defectuosos para excluir la indemnización de daños inherentes al desarrollo tecnológico (daños que son materialización de riesgos desconocidos en el momento en que se lanzan nuevos productos), tendrá una aplicación limitada en materia de COVID-19.

Ello es así porque, a diferencia de lo que sucedió con el contagio transfusional del virus del SIDA y de la hepatitis C, la ciencia ha identificado con mucha celeridad (semanas antes de la primera declaración del estado de alarma) al virus que lo causa, sus vías de transmisión y medios eficaces y económicos de prevención del contagio (sobre todo distancia social, limpieza de manos y uso de mascarilla)⁵, desarrollando incluso test para su detección e indicando

⁵ Con posterioridad a la elaboración de las presentes conclusiones, la comunidad científica ha subrayado también la importancia de la ventilación de los espacios cerrados (al constatarse la alta propagación del virus a través de aerosoles, inicialmente descartados) y, sobre todo, ha proporcionado en tiempo récord vacunas que han demostrado poseer una eficacia elevadísima en la prevención de contagios y la minoración de la gravedad de los que se producen.

tratamientos que, pese a no asegurar en absoluto la curación de la enfermedad, reducen significativamente el riesgo de muerte o de sufrir secuelas graves (respiradores, tratamientos antivirales, etc.). El conocimiento científico de las vías de transmisión del virus y de su tratamiento médico ha seguido incrementándose desde entonces.

Es, por ello, muy difícil argumentar que un determinado contagio resultaba imprevisible o inevitable según el estado del conocimiento científico. En los casos en que sí pueda afirmarse (p. ej., contagios producidos antes de que las autoridades chinas identificaran el virus y sus vías de transmisión) ni siquiera se sabrá, normalmente, que la persona sufrió COVID-19.

En muchos casos, además, el daño invocado por las víctimas no habrá sido ocasionado de forma directa por el virus, sino por las medidas adoptadas por la Administración para prevenir su contagio (p. ej., confinamiento domiciliario, perimetral o temporal, suspensión de las actividades de hostelería y restauración, deportivas y culturales).

El hecho de que normalmente no pueda afirmarse que el daño acaecido fue imprevisible o inevitable según el estado más avanzado de los conocimientos de la ciencia y de la técnica no significa, sin embargo, que exista un funcionamiento anormal de la Administración que pueda desencadenar su responsabilidad, como se dirá luego. La cláusula de progreso toma solo en consideración los conocimientos científicos-técnicos más avanzados a nivel mundial, sin reparar en aspectos que son determinantes de la existencia de funcionamiento anormal, como son el coste, la disponibilidad efectiva o la propia razonabilidad (por los efectos colaterales muy negativos que pueden llegar a tener) de las medidas de prevención del daño que podrían adoptarse a la vista de tales conocimientos.

Así, p. ej., no cabe afirmar la existencia de funcionamiento anormal en caso de que la Administración no practique test diarios de PCR a toda la población o no ordene su confinamiento domiciliario durante varios meses, por mucho que exista la certeza científica de que tales medidas reducirían drásticamente los contagios del virus.

6. La exigencia de daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en una persona o grupo de personas

No pudiéndose pues invocar genéricamente la fuerza mayor o la cláusula de progreso para excluir automáticamente la responsabilidad, hay que analizar la concurrencia de los requisitos de dicha institución a la luz del caso concreto y de las pruebas practicadas.

El primero de tales requisitos es la producción de un daño, que ha de ser efectivo (no meramente hipotético o potencial), evaluable económicamente (sin perjuicio de que se indemnicen también los daños morales, pese a no ser objeto de cuantificación económica perfecta, en virtud del principio de reparación integral) e individualizado con relación a una persona o grupo de personas (art. 32.2 LRJSP).

Este último subrequisito impide indemnizar las cargas generales, aquellas que sufre la generalidad de la ciudadanía, como podría ser el confinamiento domiciliario general de toda la población española decretado por el artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el primer estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

7. La exigencia de daño antijurídico

Los artículos 32.1 y 34.1 LRJSP excluyen también la indemnización de los daños que los particulares tengan «el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley».

Existe tal deber siempre que la Administración ejerce de forma ajustada a derecho las potestades que le confiere la ley, sea esta la potestad sancionadora, la potestad tributaria o, en el caso que nos ocupa, las incisivas potestades limitativas de derechos individuales que la ley le atribuye en defensa de la salud colectiva, y que puede adoptar incluso en ausencia de plena certidumbre científica, en virtud del principio de precaución consagrado en esta materia por el artículo 3.d) de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (LGSP).

Tales potestades son reconocidas de forma general por la referida ley (art. 54, excluyendo en el apartado 3 expresamente el resarcimiento de las personas que las sufran) y por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (art. 26), y de forma específica por los decretos que han declarado el estado de alarma, e incluyen medidas como la antes apuntada suspensión de las actividades de hostelería y restauración, deportivas y culturales, suspensión basada en la evidencia científica existente sobre el gran riesgo de propagación del virus que dichas actividades representan, y que explica que dicha medida haya sido adoptada en muchos otros países similares al nuestro.

Por ello, los titulares de dichas actividades tienen el deber jurídico de soportar los sin duda elevados perjuicios que dicha suspensión les pueda ocasionar, constituyendo un riesgo inherente a su actividad empresarial y un límite

consustancial a la libertad de empresa (art. 38 CE) y al derecho de propiedad (art. 33 CE) de que gozan.

Naturalmente, ello no impide que pueda surgir la responsabilidad patrimonial de la Administración en caso de que las referidas medidas sean objeto de anulación judicial, cuando resulten p. ej. arbitrarias, desproporcionadas o discriminatorias.

Tampoco impide, por supuesto, la legítima aspiración de los sectores afectados de recibir ayudas públicas que eviten el cese definitivo de tales actividades.

8. Relación de causalidad y pérdida de oportunidad

Para que surja la responsabilidad de la Administración es necesario que la víctima acredite la existencia de relación de causalidad entre el daño sufrido y la actuación administrativa. En muchos casos será difícil probar que un determinado contagio se ha producido como consecuencia de una acción u omisión administrativa (p. ej., cuando se alegue que dicho contagio tuvo lugar como consecuencia de la asistencia a un acto público no prohibido por la Administración). Dicha prueba puede resultar más sencilla cuando el contagio se haya producido durante una estancia prolongada en un establecimiento público (p. ej. un hospital o residencia geriátrica de titularidad pública).

La teoría de la pérdida de oportunidad puede ser también aplicable en algunos grupos de casos relacionados con la COVID-19, sobre todo en materia de asistencia sanitaria. Dicha teoría permite conceder una indemnización –inferior al daño sufrido– en aquellos casos en que no existe la plena certeza acerca de si la actuación administrativa omitida hubiera o no evitado el resultado lesivo, pero sí evidencias científicas sólidas de que dicha actuación hubiera propiciado una oportunidad seria de dicha evitación (una oportunidad seria de curación). En tales casos, la indemnización será proporcional a las probabilidades de evitación del resultado lesivo existentes (si dichas probabilidades eran p. ej. del 50%, habrá que reducir la indemnización a la mitad).

Esta teoría no excluye la práctica de prueba de la causalidad y no resulta de aplicación cuando exista la plena certeza acerca de la existencia o inexistencia de relación de causalidad. De probarse que la actividad administrativa omitida hubiera evitado el resultado con toda certeza procederá conceder (si concurren los demás requisitos de la responsabilidad) el 100% de la indemnización, mientras que si no se acredita la referida pérdida de oportunidad habrá que denegar la reclamación y no se otorgará indemnización alguna.

La teoría de la pérdida de oportunidad tampoco altera el requisito general del funcionamiento anormal que se examinará en el siguiente apartado. Ello significa, en materia sanitaria, que, aunque se acredite que la actuación administrativa omitida hubiera incrementado seriamente las probabilidades de curación, habrá que examinar también si dicha actuación omitida era exigible según la *lex artis ad hoc*. Si la adecuación a la *lex artis* exime de responsabilidad en casos en que existe la plena certeza de que la actuación omitida (no negligente) hubiera evitado el resultado lesivo, con mayor motivo debe eximir la cuando ni siquiera exista dicha certeza.

9. Funcionamiento anormal y vulneración de la *lex artis ad hoc*. El papel limitado del principio de precaución

La jurisprudencia, como regla general, vincula la responsabilidad patrimonial de la Administración a su funcionamiento anormal, teniendo los supuestos de responsabilidad por funcionamiento normal carácter excepcional.

Ello es especialmente cierto en materia sanitaria, donde se exige que la actuación administrativa vulnere la *lex artis ad hoc* para que surja tal responsabilidad [STS (Sala 3.^a) de 15 de marzo de 2018 (ECLI: ES: TS:2018:1084), entre muchas otras].

La jurisprudencia también señala que la mera anulación de un acto administrativo no comporta automáticamente la responsabilidad, negándola cuando dicho acto sea fruto de una interpretación razonada y razonable, en virtud de la doctrina del margen de tolerancia [SSTS (Sala 3.^a) de 5 de febrero de 1996 (ECLI: ES: TS:1996:661), 16 de febrero de 2009 (ECLI: ES: TS:2009:455), 9 de diciembre de 2015 (ECLI: ES: TS:2015:5175) y 7 de noviembre de 2017 (ECLI: ES: TS:2017:3972), entre otras].

En materia sanitaria, la determinación de la *lex artis* vendrá dada a menu-do por los protocolos médicos existentes. Cabe exigir a la Administración que acredite su cumplimiento en el caso concreto, sobre la base de la historia clínica que obra en su poder. De haberse incumplido los protocolos, la Administración deberá justificar que su cumplimiento era materialmente imposible a la vista de los medios disponibles y razonablemente exigibles en un contexto de emergencia y saturación de los centros sanitarios como el vivido durante el primer estado de alarma. Tales circunstancias fácticas excepcionales deberían tener un peso menor durante el segundo estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, habida cuenta de la experiencia acumulada

en los primeros meses de la pandemia y de la previsibilidad de la segunda ola de contagios del otoño de 2020.

En el caso sensible de los triajes en las unidades de cuidados intensivos cabe exigir también que la Administración acredite que tales triajes fueron inevitables y que se realizaron de acuerdo con los criterios médicos y bioéticos preestablecidos o comúnmente aceptados por los intensivistas.

En la valoración de un posible funcionamiento anormal por la falta de suficientes equipos de protección individual (EPI) del personal sanitario durante el primer estado de alarma debería tenerse en cuenta la STS (Sala 3.^a) de 8 de octubre de 2020 (ECLI: ES: TS:2020:3024), que ha declarado la vulneración de sus derechos fundamentales como consecuencia de dicha falta de equipos, aunque esta sentencia no prejuzgue posibles responsabilidades. También habría que considerar aspectos tales como el coste, la complejidad y el tiempo de fabricación de EPI, las normas y recomendaciones internacionales de almacenamiento de EPI en previsión de posibles pandemias, la relevancia de la protección del personal sanitario para la lucha eficaz contra una pandemia y el volumen del personal sanitario existente en España.

De todos modos, como se dirá más adelante, el orden jurisdiccional competente para conocer de posibles reclamaciones del personal sanitario por contagios producidos, en ejercicio de sus funciones, por falta de EPI, es el social.

La posible responsabilidad de la Administración sanitaria frente a pacientes aquejados de dolencias distintas de la COVID-19 como consecuencia de la reprogramación de sus tratamientos deberá también valorarse con arreglo al criterio de la *lex artis* y a las reglas que rigen la gestión de las listas de espera, considerándose las circunstancias fácticas excepcionales antes aludidas.

El principio de precaución, procedente del Derecho medioambiental internacional y europeo, y aplicable también en materia de salud pública (lo recoge el propio artículo 3.d LGSP, como se ha señalado antes), no está concebido para endurecer la responsabilidad patrimonial de la Administración e incrementar el estándar de funcionamiento que le resulta exigible al prestar asistencia sanitaria.

Desde su surgimiento, la finalidad de este principio es la de justificar que la Administración adopte medidas restrictivas de derechos individuales incluso en ausencia de plena certidumbre científica, sirviendo por ello más bien para exonerarla de responsabilidad en caso de que tales medidas se acaben revelando innecesarias.

Para su adecuada comprensión sigue resultando de gran utilidad la Comunicación de la Comisión Europea sobre el recurso al principio de precaución [COM (2000) 1 final de 2 de febrero de 2000].

10. Culpa de la víctima

Como ha señalado reiteradamente la jurisprudencia, la culpa de la víctima (p. ej., por un mal uso de los EPI) puede excluir total o parcialmente la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Aunque cuando se valore la asistencia médica dispensada a un paciente enfermo de COVID-19 resulta irrelevante cómo se produjo su contagio.

11. Hecho de tercero y responsabilidad concurrente de diversas Administraciones

En caso de concurrencia de sujetos privados o de otras Administraciones en la producción del daño parece conveniente beneficiar al reclamante con la regla de la solidaridad cuando no resulte fácil determinar la cuota de responsabilidad mancomunada de cada uno de los sujetos implicados. Así lo establece el artículo 33.2 LRJSP en el caso de concurrencia de distintas Administraciones públicas, concurrencia que puede verse incrementada por las alteraciones competenciales propiciadas por los decretos que han declarado el estado de alarma.

En los casos de responsabilidad concurrente real o pretendida por el recurrente (tanto si reclama ante una sola Administración, invocando la solidaridad, como si reclama en paralelo frente a más de una), es aconsejable que todas las Administraciones potencialmente responsables (y sus aseguradoras respectivas) participen y puedan defenderse en un solo proceso contencioso-administrativo, para evitar el riesgo de sentencias contradictorias y de duplicidades indemnizatorias.

A tal efecto, la STS (Sala 3.^a) de 12 de septiembre de 2013 (ECLI: ES:TS:2013:4979) permite la acumulación de acciones en materia de responsabilidad patrimonial, estableciendo que la competencia objetiva en los casos en que hayan de fiscalizarse decisiones adoptadas por diferentes Administraciones, pero fundadas en igual causa de pedir, entendida esta causa como el dato fáctico determinante de la reclamación, ha de corresponder al órgano jurisdiccional competente para fiscalizar el acto dictado por la Administración de mayor ámbito territorial y, teniendo ambas el mismo, al órgano jurisdiccional de mayor jerarquía.

Es incluso conveniente que las otras Administraciones participen ya en el procedimiento administrativo previo de reclamación de responsabilidad, a través de una consulta como la introducida como novedad por el artículo 33.4 LRJSP. Aunque este último apartado se refiera a los supuestos de actuación conjunta de

distintas Administraciones públicas, nada impide que dicha consulta se utilice también en las demás hipótesis de responsabilidad concurrente.

12. **La competencia del orden social en el caso de las reclamaciones del personal sanitario y demás empleados públicos**

Como ha señalado el Auto de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2019 (ECLI: ES: TS:2019:5150A), del artículo 2.e) de la vigente Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social se deduce que es el orden social, y no ya el contencioso-administrativo, el competente para conocer de las reclamaciones de responsabilidad derivada de los daños sufridos por los empleados públicos como consecuencia del incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales.

Esto afecta, en particular, a las reclamaciones antes aludidas que pueda presentar el personal sanitario por los contagios sufridos al desarrollar sus funciones sin contar con los EPI prescritos por la normativa de prevención de riesgos laborales, y puede extenderse a las reclamaciones de otros colectivos de empleados públicos, como los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

III. FINAL

Como se desprende de lo expuesto, la responsabilidad patrimonial de las distintas Administraciones tiene un papel limitado en la compensación de la ingente cantidad de daños provocados por la COVID-19 y por las medidas adoptadas por las autoridades para tratar de evitar los contagios. Su surgimiento no puede afirmarse ni negarse de forma apriorística, y dependerá de las circunstancias del caso y de que concurran o no los requisitos legales y jurisprudenciales de dicha institución. Tales requisitos deben ser interpretados a la luz de los distintos escenarios fácticos que ha atravesado la pandemia desde su inicio y de lo que cabía y podía esperarse razonablemente de la Administración en cada momento.

En este sentido, y sin perjuicio de que puedan haberse producido errores y situaciones excepcionales de sacrificio especial susceptibles de desencadenar dicha responsabilidad, no parece que, en su conjunto, la reacción de las distintas Administraciones españolas frente a una amenaza de semejante calibre haya sido deficiente ni diferido sustancialmente de la que han llevado a cabo sus homólogos europeos.

Así lo ha entendido el propio Tribunal Constitucional cuando, al declarar parcialmente inconstitucional el primer estado de alarma, ha subrayado que las contundentes medidas previstas en el Real Decreto 463/2020 fueron idóneas, necesarias y proporcionadas, y constituyen, por ello, medidas que los ciudadanos «tenían el deber jurídico de soportar», de modo que dicha declaración de inconstitucionalidad «no será por sí misma título para fundar reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio», esto es, sin perjuicio de que, en el caso concreto, puedan concurrir los requisitos generales de dicha institución antes examinados⁶. En la misma línea parece situarse la STC que ha declarado la inconstitucionalidad parcial del segundo estado de alarma, al afirmar la proporcionalidad de las medidas restrictivas contenidas en el Real Decreto 926/2020⁷.

⁶ STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 11.c).

⁷ STC 183/2021, de 27 de octubre. Aunque habrá que esperar a la interpretación que el Tribunal Supremo efectúe del ambiguo párrafo final del FJ 11, relativo a los efectos de la sentencia, en el que nada se dice sobre la posible responsabilidad patrimonial y se remite en términos muy amplios a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.