CARLA TORTA GISBERT

DICTAMEN SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL A LA HOSTELERÍA

TRABAJO FIN DE GRADO

Dirigido por Dr. Jaume Vernet Llobet

Grado en Derecho



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

CURSO ACADÉMICO 2023 – 2024

TARRAGONA

Este TFG se ha desarrollado en la modalidad de:

☐ **Trabajo de Investigación**

☐ **Simulación de juicio**

☒ **Dictamen / Informe**

☐ **APS**

La entidad donde se ha prestado servicio es…….

☐ **TFG vinculado a prácticas**

El lugar donde se ha desarrollado las prácticas es……...

A mis padres,

Por su amor infinito, por enseñarme el valor del trabajo duro y

por estar siempre ahí, dándome fuerza.

A mis hermanas,

Por su compañía y comprensión, y

por ser mi refugio en los momentos de incertidumbre.

Carla.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN TFG **1**
DICTAMEN **3**
ANTECEDENTES DE HECHO **3**
FUNDAMENTOS JURÍDICOS **7**
I. Objeto del Dictamen 7
II. Intervención de la Comisión Jurídica Asesora 7
III. Régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración 8
IV. Consideraciones de carácter formal 9
IV.1. Legitimación activa 9
IV.2. Competencia para instruir y resolver el procedimiento 10
IV.3. Instrucción del procedimiento 11
IV.4. La conformación del expediente 12
IV.5. Temporalidad del procedimiento 12
IV.6. Tempestividad de la reclamación 14
V. Consideraciones sobre el fondo del asunto **15**
V.1. La posición de quien reclama. 15
V.2. Incorporación de las resoluciones conjuntas y las sentencias judiciales 17
V.3. Los informes y certificados. 18
V.4. La propuesta de resolución y el informe jurídico. 19
VI. El parecer de la Comisión Jurídica Asesora **21**
VI.1. El marco jurídico de la intervención administrativa en protección de la salud y prevención de la enfermedad en situaciones de pandemia y epidemia. 22
VI.2. Las decisiones del Tribunal Constitucional sobre la declaración de los estados de alarma. 23
VI.3. La naturaleza jurídica de la actuación administrativa. 25
VI.4. El daño. 28
VI.5. La relación de causalidad 30
A) Estado de alarma y responsabilidad patrimonial de la Administración 32
B) La existencia de fuerza mayor 33
VI.6 La antijuricidad del daño 35
CONCLUSIÓN **36**
BIBLIOGRAFÍA TFG **37**
NORMATIVA, JURIPRUDENCIA Y DOCTRINA CONSULTIVA TFG **38**

D.1. Doctrina Consultiva 38
D.2. Normativa 40
D.3. Jurisprudencia 47
DOCUMENTACIÓN EN RED TFG **49**

RESUMEN

Un dictamen es un documento formal emitido por una autoridad competente que ofrece una evaluación y conclusión sobre un tema específico.

El presente trabajo de fin de grado, la Comisión Jurídica Asesora responde formalmente a los problemas de responsabilidad patrimonial en la hostelería debido a la pandemia de COVID-19

Palabras clave: Dictamen, Comisión Jurídica Asesora, responsabilidad patrimonial, COVID-19.

RESUM

Un dictamen és un document formal emès per una autoritat competent que ofereix una avaluació i conclusió sobre un tema específic.

El present treball de fi de grau, la Comissió Jurídica Assessora respon formalment als problemes de responsabilitat patrimonial en l'hosteleria a causa de la pandèmia de la COVID-19.

Paraules clau: Dictamen, Comissió Jurídica Assessora, responsabilitat patrimonial, COVID-19.

ABSTRACT

A legal opinion is a formal document issued by a competent authority that provides an evaluation and conclusion on a specific topic.

This final degree project by the Legal Advisory Commission formally addresses issues of patrimonial liability in the hospitality sector due to the COVID-19 pandemic.

Keywords: Legal opinion, Legal Advisory Commission, patrimonial liability, COVID-19.

INTRODUCCIÓN TFG

La pandemia de Covid-19 marcó un punto de inflexión a nivel mundial, transformando radicalmente nuestra forma de vivir, trabajar y relacionarnos. Su rápida propagación y alta tasa de contagio obligó a los gobiernos de todo el mundo a tomar e implantar medidas drásticas en todos los ámbitos de la sociedad.

Durante su evolución, pudimos observar como el Covid-19 fue impactando en los aspectos sociales, especialmente en los temas empresariales y económicos.

De todos los sectores existentes, la industria de la hostelería fue una de las afectadas por las restricciones impuestas por las autoridades sanitarias para mitigar la propagación del virus. Estas medidas, no solo incluyeron limitaciones en la capacidad de operación, sino también, el cierre temporal de los establecimientos y la aplicación de protocolos sanitarios estrictos. Por ende, acabó afectando de forma significativa en la reducción de la actividad económica.

A consecuencia del impacto devastador en la viabilidad económica de los negocios, muchos propietarios de restaurantes y bares experimentaron la incertidumbre de cómo sobrevivir ante tal entorno desconocido, teniendo por obligación resalir y adaptarse a las nuevas normativas.

En medio de esta crisis, surgió la conocida cuestión de responsabilidad patrimonial por parte de los establecimientos en relación con, los daños económicos sufridos durante la pandemia y a la adopción de medidas restrictivas. Parte de las empresas que se vieron obligadas a enfrentarse a pérdidas económicas se plantearon la necesidad de conocer si existían medidas legales para exigir cierta responsabilidad a las autoridades competentes.

En el presente trabajo titulado "*Dictamen sobre la responsabilidad patrimonial a la hostelería*" se centra en dar respuesta mediante un dictamen como Comisión Jurídica Asesora.

En cuanto a su estructura, este trabajo se divide en distintas partes. Por un lado, expondremos los hechos que conforman el dictamen, cuál es el objeto del dictamen, la intervención de la comisión jurídica y el régimen jurídico que se aplica para atender las responsabilidades patrimoniales de la Administración.

Seguidamente, haremos referencia a las consideraciones de carácter formal que se tienen en cuenta para la elaboración de un dictamen; la legitimación activa, la competencia para instruir y resolver el procedimiento, la instrucción del procedimiento, la conformación del expediente, la temporalidad y tempestividad de la reclamación.

Por otro lado, y no menos importante, se debe tener en cuenta las consideraciones sobre el fondo del asunto. En ello analizaremos; cuál es la posición de quien reclama, las distintas resoluciones y sentencias judiciales que se dictaron durante y posterior a la pandemia, y, las alegaciones en el trámite de audiencia.

Finalmente, cabe resaltar el parecer de la Comisión Jurídica Asesora, es decir, todo aquello que analiza y tienen en cuenta para dar una conclusión final a si estima o desestima la petición de reclamación.

Antes de iniciar con el trabajo, es fundamental tener en cuenta que, la elaboración de este dictamen se ha realizado sin tener como referencia los dictámenes de responsabilidad hostelera publicados actualmente por la Comisión Jurídica Asesora.

"*Dictamen sobre la responsabilidad patrimonial en la hostelería durante la COVID-19 que emite la alumna del grado de Derecho de la Universidad Rovira y Virgili de Tarragona, como trabajo de Fin de Grado (TFG) del curso académico 2023 – 2024***".**

DICTAMEN

202/2022, de 11 de diciembre. En el contexto de la pandemia de COVID-19, se plantea la reclamación de la responsabilidad patrimonial del establecimiento en la hostelería. El presente dictamen tiene por objeto analizar la posible responsabilidad patrimonial de los entes gobernativos en el contexto de la pandemia de COVID-19. Dicha responsabilidad podría derivarse de acciones u omisiones que hayan incumplido con las normativas y protocolos establecidos para prevenir su contagio.

La Comisión Jurídica Asesora, reunida el 11 de diciembre de 2022, con la presidencia del Sr. XXXX y DDDD, por substitución, como secretaria la Sra. YYYY, con la participación de las Sres. y los Srs. AAAA, BBBB, CCCC, FFFF, TTTT, RRRR y siendo el ponente el Sr. JJJJ, han aprobado el Dictamen siguiente:

ANTECEDENTES DE HECHO

1. El día 11 de mayo de 2021, la empresa Factoring S.L. por medio representante acreditado mediante poder notarial, formuló una reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida al Departamento de Salud e Interior de la Generalitat de Catalunya, debido a los daños y perjuicios que dicha empresa sufrió como consecuencia de la declaración del estado de alarma.

2. El 20 de mayo de 2021, la Administración Pública solicitó a la empresa Factoring S.L. la presentación de diversos documentos que le permitieran evaluar de manera precisa la situación financiera de la compañía tanto antes como después de la declaración del estado de alarma. Estos documentos incluían registros fiscales como facturas, estados financieros detallados como un balance general y registros contables como las transacciones y movimientos económicos de la empresa durante el período en cuestión.

3. El 15 de junio de 2021, la empresa Factoring S.L. proporcionó documentación requerida por la Administración Pública. Estos expedientes establecían que la empresa había sufrido un daño económico significativo de cuatrocientos mil euros con cincuenta y cinco céntimos (400.000,55€) pertinente a las restricciones en el sector de la hostelería, lo que resultó una pérdida de ingresos netos para su negocio.

4. El 10 de julio de 2021, la entidad Factoring S.L. presentó una carta de reclamación a la aseguradora para exigirle la cobertura del riesgo que se había enfrentado debido a los eventos adversos ocasionados por la pandemia de COVID-19. En dicha carta, Factoring S.L. solicitaba a la aseguradora que cumpliera con los términos de su póliza de seguro, específicamente aquellos relacionados con la cobertura de pérdidas financieras y daños económicos sufridos por la empresa.

5. El 16 de julio de 2021, la aseguradora Mapfre SA, después de revisar la reclamación presentada, emitió un documento en el que comunicaba que, la pérdida sufrida por la entidad no estaba amparada por la póliza de seguro vigente. Mapfre justificó su decisión argumentando que, el daño reclamado no era considerado como material o tangible, sino que más bien fue causado por el estado de alarma decretado por el Gobierno, el cual se consideraba un evento externo y una medida gubernamental excepcional fuera del alcance de la cobertura proporcionada por la póliza.

6. La reclamante, en fecha 26 de julio de 2021, decidió presentar ante el Juzgado de Primera Instancia de Barcelona, una demanda contra la aseguradora para exigirle la responsabilidad que acordaron las partes en la celebración del contrato. Según lo especificado en la póliza, la paralización temporal de la actividad empresarial, sería considerada como una consecuencia directa de un siniestro amparado por la póliza.

7. El día 10 de agosto de 2021, el expediente fue trasladado al Departamento de Salud.

8. El día 14 de agosto de 2021, el consejero de Salud, órgano responsable de la planificación, gestión y regulación del sistema sanitario catalán, resolvió aceptando e iniciando el procedimiento presentado por la persona interesada.

Con ello, nombró a la persona instructora y secretario general para solucionar dicha interpelación, competencia que fue aceptada por la misma parte el 18 de agosto de 2022.

9. El 2 de septiembre de 2022, la secretaria del expediente notificó a la reclamante la resolución de inicio del procedimiento, proporcionándole información sobre aspectos como: la legislación aplicable al procedimiento, el régimen de abstención y recusación, el método de notificación, el plazo máximo de duración del procedimiento y el significado del silencio administrativo.

10. El 22 de septiembre de 2022, el órgano instructor emitió una resolución solicitando al interesado que proporcione ciertos documentos específicos para verificar la evidencia de cantidad e indemnización reclamada. Asimismo, se requirió la siguiente documentación:

- Informe pericial sobre la cuantía de daños y perjuicios que la aplicación del estado de alarma le ha provocado.

- Expedientes de regulación de empleo, ERTE, siempre y cuando tuviese trabajadores por cuenta ajena.

- El contrato de la póliza del seguro donde figuren las cláusulas limitativas acordadas entre las partes en caso de riesgo y daños.

- Subvenciones o ayudas que haya podido percibir a partir del brote epidémico COVID-19.

11. El reclamante presentó toda la documentación requerida y exigida el 2 de septiembre de 2022.

12. El 9 de octubre de 2022 se emitió informe por el Departamento de Salud y el Servei Català de la Salut (CatSalut) donde abordaron las siguientes cuestiones: los datos globales de la enfermedad Covid-19 en Cataluña; las medidas sanitarias aplicadas ante la aparición de la enfermedad para el control de su transmisión; y los indicadores de riesgo de la Covid-19 durante el estado de alarma.

13. El 10 de octubre de 2022 se constató que el informe emitido por el Departamento de Salud y el CatSalut fue fundado en resoluciones conjuntas de los consejeros de salud e interior, publicados al Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC).

14. Con fecha 11 de noviembre de 2022, el Juzgado de Primera Instancia de Barcelona resolvió el conflicto del contrato de seguro a favor de la demandante, manifestando que, dicha cláusula cumplía con todos los requisitos de forma exigidos por el artículo 3 LCS.

A efectos de esta resolución, la aseguradora pasó a tener la obligación de cubrir los daños y perjuicios que la empresa Factoring S.L. había padecido por la aparición de la COVID-19 junto con la aplicación del estado de alarma y las medidas limitativas aprobadas.

15. El 9 de marzo de 2024 tuvo entrada en esta Comisión Jurídica Asesora la petición de un dictamen.

16. En la sesión del mismo día, el Pleno de la Comisión admitió a trámite la petición, y se designó ponente.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. Objeto del Dictamen

La reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la empresa Factoring S.L. ante los departamentos de Salud e Interior de la Generalitat de Cataluña se somete a dictamen por parte de la Comisión Jurídica Asesora por los daños y perjuicios ocasionados al establecimiento como consecuencia de las medidas adoptadas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia COVID-19.

Medidas que fueron aprobadas mediante la Resolución SLT/2546/2020, de 15 de octubre, donde se restringió la apertura de los servicios de restauración en los hoteles, permitiendo que permanezcan abiertos solo para uso exclusivo de sus huéspedes.

Esta Comisión se ha pronunciado sobre casos similares al objeto de este procedimiento de reclamación, también solicitados por sociedades mercantiles, pero siendo titulares de actividades relacionadas con el juego, en los dictámenes anteriores 40/2024 y del 50/2024 al 54/2024.

II. Intervención de la Comisión Jurídica Asesora

La intervención de la Comisión Jurídica Asesora en este expediente es de carácter preceptivo por lo que dispone el artículo 8.3. a) de la Ley 5/2005, de 2 de mayo de la Comisión Jurídica Asesora, y el artículo 86 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña.

Por lo tanto, según el artículo 8.3 de la Ley 5/2005 y el artículo 86 de la Ley 26/2010: "*corresponde a la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña dictaminar preceptivamente sobre los expedientes de la Administración de la Generalidad o de la Administración local referente a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas cuya cuantía sea igual o superior a 50.000 euros*".

En el escrito presentado por la representante de Factoring S.L. cuantifican el daño en 400.000,55€. Dicha cuantificación queda ratificada por el informe pericial que fue realizado y consecuentemente aportado por la parte reclamante.

El procedimiento a seguir por la Comisión Jurídica Asesora se encuentra regulado en el artículo 81.2 con remisión al artículo 91 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

De conformidad con la ley, complementado el trámite de audiencia y enviada la propuesta de resolución dentro de los diez días establecidos, el órgano competente solicita un dictamen que se emitirá en un plazo de dos meses. Este dictamen evaluará si existe o no una relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida, así como la valoración del daño causado y los criterios para la indemnización según lo establecido en la ley.

III. Régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración

El artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce a los ciudadanos el derecho de ser indemnizados por cualquier daño que sufren en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, excepto en casos de fuerza mayor.

En Cataluña, la responsabilidad patrimonial de la administración pública por daños a particulares en sus bienes o derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos se rige por los artículos 81 a 87 de la Ley 26/2010. Esta ley aborda los principios generales, la indemnización, los órganos competentes y el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Por otro lado, a nivel estatal, este régimen se regula en los artículos 32 a 35 de la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público, que establece los principios de responsabilidad, el régimen de responsabilidad compartida de las administraciones públicas y la indemnización y su cálculo.

Respecto al procedimiento, se deben considerar los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común.

Estos textos legales establecen los requisitos procedimentales o formales para el ejercicio y la admisibilidad de la reclamación, así como los requisitos materiales para que la petición prospere y los afectados tengan derecho a ser indemnizados. Para ello, debe haberse producido un daño real, evaluable económicamente, e individualizado en relación con una persona. Además, el daño debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, exceptuando los casos de fuerza mayor o daños que el particular tenga la obligación legal de soportar.

Dado que los daños reclamados se han sufrido entre (data), en parte durante el estado de alarma, es importante tener en cuenta la Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio. El artículo 3, apartado 2, establece que quienes sufran daños directos en su persona, derechos o bienes debido a la aplicación de actos y disposiciones adaptados durante estos estados, tienen derecho a ser indemnizados según lo establecido por las leyes.

IV. Consideraciones de carácter formal

IV.1. Legitimación activa

El reclamante cumple con los requisitos de capacidad y legitimación establecidos en el artículo 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC). La reclamación ha sido firmada por el administrador único de la empresa, según lo evidenciado por la escritura notarial presentada, que modifica el sistema de administración y renuncia. En este sentido, se consideraba acreditada la representación de acuerdo con el artículo 5 de la LPAC.

Además, el solicitante también cumple con los requisitos de forma establecidos por el artículo 66 de la LPAC. La solicitud incluye todos los elementos esenciales como; el nombre y apellido del interesado, la identificación del lugar físico para la notificación, una descripción clara de los hechos y razones, la fecha y lugar de presentación, la firma del reclamante y el órgano administrativo al que se dirige la reclamación.

IV.2. Competencia para instruir y resolver el procedimiento

En cuanto a la atribución de competencias para la instrucción y resolución del procedimiento, se establece que corresponde a la Administración de la Generalitat de Catalunya debido a su vinculación con la posible causa del daño reclamado.

Esta atribución de competencias refleja el principio de responsabilidad de la administración pública en relación con los efectos derivados del funcionamiento de los servicios públicos sobre los particulares y sus derechos.

En lo que respecte a la autoridad competente para resolver el procedimiento, se designa a los consejeros de Salud e Interior como los responsables de resolver conjuntamente. Esta asignación se basa en el artículo 83 de la Ley 26/2010, que establece que las medidas impugnadas en la reclamación fueron adoptadas de manera conjunta por ambos departamentos.

Esta decisión se sustenta en las disposiciones contempladas en el Decreto 63/2020, de 18 de junio, que confiere a los titulares de los departamentos de Salud e Interior la facultad de tomar las medidas necesarias en el marco del Comité de Dirección del Plan de Actuación PROCICAT.

Este comité se constituyó para gestionar la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 y coordinar las acciones pertinentes durante la fase de reapertura tras la finalización del estado de alarma.

Posteriormente, mediante el Decreto 127/2020, de 25 de octubre, se otorgó al vicepresidente del Gobierno, en su calidad de sustituto de la presidencia de la Generalitat y consejo de Economía y Hacienda, la facultad de conferir a los titulares de los departamentos de Salud e Interior la autoridad necesaria para tomar medidas durante la declaración del estado de alarma. Esta declaración se produjo como respuesta a la emergencia sanitaria derivada de la COVID-19, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre.

Estas disposiciones legales y decretos reflejan el marco normativo y organizativo establecido para abordar las consecuencias y responsabilidades relacionadas con la gestión de la emergencia sanitaria y la adopción de medidas para proteger la salud pública y los derechos de los ciudadanos durante este período excepcional.

IV.3. Instrucción del procedimiento

El presente procedimiento, considerando su fecha de inicio, ha sido tramitado conforme a lo dispuesto de la Ley 26/2010 y la Ley del Procedimiento Administrativo Común (LPAC). En cuanto a la instrucción, se ha observado que se ajustó a las disposiciones legales aplicables.

Mediante resolución del consejero de Salud, se admitió a trámite la reclamación, se designaron el instructor y el secretario del expediente, quienes aceptaron sus nombramientos, y se cumplieron las obligaciones informativas derivadas de la legislación vigente.

En cuanto a la identificación de las partes interesadas, se consideraron como tales a una entidad asegurada. Esta aseguradora presentó alegaciones, explicando que la póliza excluía expresamente la cobertura de responsabilidades derivadas del estado de alarma decretado por el Gobierno, ya que se consideraba un evento externo fuera del alcance de la cobertura proporcionada por la póliza.

En relación con la admisión y práctica de medios probatorios, el instructor decidió abrir un período ordinario de prueba y admitió toda la documentación propuesta y aportada por el reclamante. También se solicitaron varios informes que se incorporaron al expediente para determinar los hechos alegados y evaluar el daño.

En cuanto a las notificaciones, todas se practicaron por comparecencia en la sede electrónica, conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable y al sistema de notificación adoptado por la Administración interviniente.

El expediente se cierra con la propuesta de resolución, la cual fue informada por la Asesoría Jurídica del Departamento de Salud, incluyendo consideraciones sobre la valoración subsidiaria de los daños alegados en casos de que se dicte una resolución favorable sobre la reclamación.

IV.4. La conformación del expediente

Conforme al artículo 70 de LPAC, el expediente administrativo debe tener un formato electrónico y estar compuesto por un conjunto organizado de documentos y actuaciones que sirvan como base para la resolución administrativa. Asimismo, para garantizar la integridad y la inmutabilidad del expediente y de los documentos que lo conformen, debe estar foliado con un índice electrónico autenticado que asegure su integridad.

En el caso que se analiza, la conformación del expediente sigue las disposiciones de los artículos 46 y 56 de la Ley 26/2010 y el artículo 70 de la LPAC, dado que los documentos que lo conforman están correctamente indexados, numerado, organizados cronológicamente y foliados.

IV.5. Temporalidad del procedimiento

Según los artículos 21.2 y 91.3 de la LPAC, el tiempo máximo para resolver y notificar la resolución con relación a los procedimientos de responsabilidad patrimonial es de seis meses desde el inicio del procedimiento. Ahora bien, teniendo en cuenta que el procedimiento fue iniciado a petición del interesado, el cómputo del tiempo se debe contar desde el momento en que la solicitud se graba electrónicamente en la Administración u organismo competente para tramitarlo (artículo 21.2.b de LPAC).

Atendiendo al artículo 91.3 de la LPAC, pasado el cómputo de tiempo sin que se haya notificado una resolución expresa, se puede llegar a considerar que la resolución es contraria a la indemnización solicitada. Ante esto, y conforme al artículo 24.2 de la LPAC, se permite a los interesados presentar un recurso de administración o un recurso

contencioso-administrativo que sea procedente. No obstante, con arreglo a los artículos 21.1, 24.1 y 24.1 de la LPAC, la Administración continúa estando obligada a emitir y notificar la resolución expresa, sin estar vinculada al sentido del silencio administrativo producido.

En este caso concreto, la reclamación de responsabilidad patrimonial fue presentada el 11 de mayo de 2021, y la petición de dictamen llegó a la Comisión el 9 de marzo de 2024. Ha habido una demora significativa entre la presentación y la admisión a trámite de la solicitud, ya que, la admisión fue aceptada por el consejero de Salud el día 14 de agosto de 2021.

El hecho existencial de demora por parte de la Administración no significa una pérdida de derechos para los ciudadanos, ya que, aunque se mantenga un silencio administrativo negativo, la vía contenciosa continúa abierta. Sin embargo, es importante destacar que, un plazo de tres años para obtener una respuesta administrativa es excesivo y perjudica gravemente a los derechos de los ciudadanos.

Esta demora prolongada va en contra del derecho de la buena administración, que debe actuar de manera eficiente, rápida y respetuosa con los plazos establecidos por la ley. Derecho regulado en el artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

A tal efecto, es de vital necesidad tener en cuenta que, el 2 de agosto, se estableció un acuerdo de gobierno, GOV/167/2022, para abordar la necesidad de gestionar adecuadamente los expedientes administrativos de responsabilidad patrimonial debido a la carga de trabajo especifica asociada a estos expedientes “que no puede ser asumida con el personal de estructura de los departamentos de Salud e Interior”. Motivo aceptado y justificado según el artículo 23 de la LPAC donde permite, de forma excepcional y en supuestos específicos como el referido anteriormente, que el órgano competente para resolver pueda acordar una ampliación motivada del plazo máximo de resolución y notificación sin interposición de recurso alguno por parte de los interesados.

IV.6. Tempestividad de la reclamación

De acuerdo con el artículo 67.1 LPAC, los interesados solo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial si su derecho a reclamar no ha prescrito, lo cual ocurre un año después de que se produzca el hecho o acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto perjudicial. Asimismo, el interesado ha ejercido su derecho dentro del plazo establecido por la LPAC.

En la reclamación se indica que la actividad normativa de la Generalitat de Catalunya, que supuestamente generó los daños y perjuicios objeto de la reclamación, comenzó el 16 de octubre de 2020, con la entrada en vigor de la Resolución SLT/2546/2020. Esta resolución, entre otras medidas, en el apartado 10, suspendió la apertura al público de actividades relacionadas con la hostelería y la restauración.

Esta medida se mantuvo sin cambios en resoluciones posteriores y fue levantada mediante la Resolución SLT/2983/2020 de 21 de noviembre, que prorrogó y modificó las medidas de salud pública para contener el brote epidémico de la pandemia de COVID-19 en el territorio de Catalunya, entrando en vigor el 23 de noviembre siguiente.

En lo que respecte al cómputo del plazo de prescripción en relación con las reclamaciones derivadas de la crisis sanitaria generada por la COVID-19, es importante tener en cuenta que, de acuerdo con la disposición adicional tercera 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 la COVID-19, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, se suspendieron los plazos de prescripción y caducidad durante la vigencia del Real Decreto o, en su caso, de sus prórrogas.

Esta disposición fue derogada, con efectos desde el 1 de junio de 2020, por el aportado segundo de la disposición derogatoria única del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, publicado en el Boletín Oficial del Estado del 23 de mayo de 2020, cuyo artículo 10 prevé que, con efectos desde el 4 de junio de 2020, se levanta la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad de derechos y acciones.

De acuerdo con esta normativa, el cómputo de los plazos de prescripción se suspendió el 14 de marzo de 2020 y no se reanudó hasta el 4 de junio de 2020, por lo que estuvo suspendido durante 82 días naturales. Como señaló esta Comisión en el Dictamen 243/2020, de acuerdo con la Sentencia de 21 de enero de 2016, de la Sala Contencioso-Administrativa, Sección Tercera, del Tribunal Supremo (recurso de casación 291772013) (ECLI:ES:TS:2016:74), cuando se suspende el cómputo del plazo fijado por meses y posteriormente se levanta la suspensión, el resto del plazo no agotado se computa por días naturales.

En conexión con lo previamente indicado, la reclamación no es tempestiva.

V. Consideraciones sobre el fondo del asunto

V.1. La posición de quien reclama.

La empresa Factoring S.L. presenta una serie de razonamientos que explican su postura en relación con la reclamación presentada. Argumenta que las medidas implementadas durante la pandemia emitidas por las autoridades mediante resoluciones y las establecidas en el artículo 10.4 del Real Decreto 463/2020 impusieron restricciones excesivas e injustificadas en el sector de la hostelería en Cataluña. Según la empresa, estas medidas afectaron de manera desproporcionada a su actividad y fueron aplicadas sin una justificación adecuada.

En primer lugar, Factoring S.L. sostiene que las restricciones impuestas a la hostelería durante la pandemia fueron desproporcionadas y, que, por lo tanto, no se justificaban en los fines de interés público que se pretendía. Señala que mientras otras comunidades autónomas, como Madrid, permitían continuar con la actividad de la restauración y la hostelería sin ningún tipo de restricción significativa, en contra, la región de Cataluña se vio sometida a limitaciones horarias y de capacidad, que Factoring S.L. considera innecesarias y perjudiciales para el sector.

Además, la empresa también cuestiona la validez de las restricciones basándose en los datos de salud disponibles. Según Factoring S.L., los datos no justificaban la discriminación que sufrió. La empresa argumenta que las medidas aplicadas fueron excesivas.

En segundo lugar, Factoring S.L. fundamenta su solicitud de indemnización sobre la base de dos títulos jurídicos: el artículo 106.2 de la Constitución, que establece el régimen constitucional de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas y el artículo 32, apartado 3 de la Ley 40/2015, que establece el derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar.

En tercer lugar, la empresa demandante menciona que se cumplen los requisitos sustantivos de responsabilidad, especialmente en lo que se refiere a la antijuricidad del daño sufrido por Factoring S.L., y que ateniendo al artículo 106.2 de la Constitución y al 32.1 de la Ley 40/2015, no se han presentado ni demostrado circunstancias de fuerza mayor que puedan exonerar a la Administración de su responsabilidad en relación con los daños causados.

En cuarto lugar, respecto a la cuantificación del daño, se presenta documentación contable de los ejercicios comprendidos entre los años 2018 y 2022 para respaldar su afirmación de que la empresa experimento un descenso económico significativo durante los años de pandemia. Estos documentos detallan los conceptos de daño emergente y se valora el daño total en 400.000,55 euros.

Finalmente, Factoring S.L., argumenta que existe un nexo causal claro entre los perjuicios sufridos por la empresa y las acciones tomadas por las administraciones públicas. La empresa sostiene que las decisiones gubernamentales tuvieron un grande impacto, e insiste que la administración disponía de otras opciones menos restrictivas disponibles. Según Factoring S.L., estas alternativas no fueron consideradas ni evaluadas adecuadamente en ningún momento por las autoridades, lo que provocó perjuicios innecesarios para la empresa.

V.2. Incorporación de las resoluciones conjuntas y las sentencias judiciales

Se han incorporado en el expediente trece resoluciones emitidas por el consejero de Salud desde el 18 de junio de 2020 hasta el 20 de mayo de 2021, donde muestran la actividad administrativa durante el periodo relevante para la reclamante.

La primera de ellas es la Resolución SLT/1429/2020, de 18 de junio. En ella se establecieron ciertas medidas especiales para evitar la propagación del COVID-19, y como tal, todos los ciudadanos tenían la obligación de cumplir. Se implantó el uso de la mascarilla, la distancia física entre las personas en el ámbito de la restauración y hostelería. Además, se introdujo también el aforamiento en los espacios al aire libre y cerrados. Junto a ello, se limitaron las reuniones y las actividades sociales y de ocio.

En segundo término y debido a la propagación del virus, se aprobó la Resolución SLT/2456/2020, de 15 de octubre, donde se establecieron medidas más exigentes con un único objetivo; reducir la infección. En el apartado 10 se establecía que todas las actividades de restauración quedaban en suspenso y solo se podía ejercer servicio de entrega a domicilio o recogida. Ahora bien, excluyendo de esta inhabilitación los restaurantes de hoteles que podían seguir abiertos siempre que fuesen solo para uso de sus huéspedes y con aforamiento del 50% en todos los espacios comunes.

No fue hasta la Resolución SLT/2700/2020, de 29 de octubre, que se continuaron ciertas restricciones, pero que, por primera vez, se mencionaron las limitaciones horarias. Se determinó la limitación de entrada y salida de personas en el territorio de Cataluña, donde, desde las 06:00 horas del viernes hasta las 06:00 horas del lunes, los residentes no podían entrar ni salir de su propio municipio.

A través de la Resolución SLT/2983/2020, de 21 de noviembre, se determinó que, la actividad hostelería y de restauración podía abrir, pero con la condición de que, en el interior el aforamiento debía ser del 30% con distancias señalizadas y medidas de

ventilación, y con servicio hasta las 21:30 horas. Estas medidas se prorrogaron en ciertas resoluciones como; Resolución SLT/3177/2020, del 4 de diciembre, Resolución SLT/3268/2020, del 12 diciembre, Resolución SLT/3354/2020, de 19 de diciembre, entre otras.

Por medio de la Resolución SLT/1561/2021, de 20 de mayo y debido a la interposición de recurso contencioso-administrativo, se adoptó que, el sector de la hostelería y restauración, podrían realizar el servicio las 24:00 horas, ampliar el aforamiento hasta un 50% del autorizado, ampliar a seis el nombre de miembros en la mesa, y poder consumir en barra respetando una separación de 1,5 metros.

Finalmente, se han añadido al expediente una lista de sentencias judiciales de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Supremo y, la Sala Contenciosa del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya. Todas ellas dictadas con relación a la impugnación hecha por distintas empresas del sector económico de referencia, como consecuencia de las resoluciones dictadas por la Generalitat, y que fueron impuestas como medida para la contención del virus.

Los tribunales se pronunciaron en sentido desfavorable, concluyendo que la suspensión de la apertura, así como las limitaciones para ejercer el servicio, eran conformes a la ley. Algunas sentencias son; la sentencia ECLI:ES:TSJCAT:2022:1874; la sentencia ECLI:ES:TS:2016:74, la sentencia ECLI:ES:TS:2024:1394, la sentencia ECLI:ES:TS:2024:1429; y la sentencia ECLI:ES:TS:2024:1446.

V.3. Los informes y certificados.

Corresponde relacionar brevemente los informes y certificados obtenidos durante el transcurso de la instrucción

a) Certificados de ayudas y subvenciones donde se deja constancia que el sector de la hostelería ha estado beneficiado de dichas ayudas y subvenciones otorgadas por la Generalitat de Cataluña debido a las medidas que se aplicaron para la contención del

COVID-19. Mediante documentos, la sociedad Factoring S.L. recibió una cantidad de 30.000€ para solventar la empresa en respuesta a la pandemia.

b) Informes sobre la recomendación de aplicar medidas de contención del COVID-19. Los informes contienen todas las medidas no farmacológicas, las estrategias de control y los mecanismos de transmisión, establecidos por el Departamento de Salud, para reducir la propagación del virus.

c) Informes exhaustivos de revisión llevados a cabo por el subdirector de Vigilancia y Respuesta a Emergencias de Salud Pública de Cataluña, con el propósito de analizar el rol desempeñado por la empresa Factoring S.L. ante la situación de la pandemia. Estos informes profundizan en las acciones tomadas por la sociedad en respuesta a la crisis sanitaria.

d) Certificado de la subdirectora general de Relaciones Laborales y Cualidad en el Trabajo con referencia a los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE). Se extendió un ERTE, el 28 de octubre de 2020, motivado por "fuerza mayor COVID-19", que afecto a toda la plantilla de la empresa Factoring S.L.

V.4. La propuesta de resolución y el informe jurídico.

La Comisión Jurídica Asesora, mediante la propuesta de resolución, desestima la reclamación presentada.

La propuesta de resolución del expediente detalla los hechos previos del caso, explica el marco legal de la responsabilidad patrimonial, evalúa la correcta aplicación del procedimiento seguido, y aborda los aspectos formales, especialmente la responsabilidad legal de la Generalitat de Cataluña.

Del 14 de marzo al 21 de junio de 2020 corresponde a la primera declaración de estado de alarma con el Real Decreto 463/2020. En ese entonces, la Administración de la Generalitat de Cataluña no tenía legitimación ni competencia, ya que, debido al estado de alarma, se modificó el ejercicio de las competencias de las administraciones y autoridades

públicas. Se estableció de forma exclusiva y por medio del artículo 4 del presente Real Decreto, competencia total a la Administración del Estado para dictaminar las medidas necesarias de prevención.

Ahora bien, con fecha de los hechos, finalización del primer estado de alarma, las autoridades de las comunidades autónomas ya disponían de competencia y legitimación para intervenir, tanto en actividades públicas como privadas, y controlar los brotes epidemiológicos. No obstante, se trata de una legitimación pasiva, ya que sus medidas eran aplicadas bajo la legislación sanitaria y de protección civil.

En fundamento normativo de estas competencias se menciona que, las medidas de contención adoptadas por la Generalitat estaban condicionas por la coordinación sanitaria estatal a través de órdenes del Ministerio de Sanidad y acuerdos del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS). Las medidas se encuentran reguladas en la Ley 16/2023, de 28 de mayo, que fueron modificadas por el Real decreto ley 21/2020, de 9 de junio.

Respecto a la declaración del segundo estado de alarma no existe alteración alguna con referencia a la legitimación de la Administración de la Generalitat, ya que, en aquel entonces, disponía de capacidad normativa para establecer limitaciones al ejercicio de actividades y frenar la transmisión del virus.

Durante este periodo, la Administración de la Generalitat actuó bajo las competencias otorgadas por el Real Decreto 956/2020. Según su artículo 2.2, la Generalitat no solo fue designada como autoridad delegada para aplicar restricciones a derechos fundamentales como la libertad de circulación y reunión, sino también para implementar medidas que limitase actividades económicas no esenciales.

Seguidamente, se analizan los requisitos de la responsabilidad, es decir; la fuerza mayor, que se considera presente, por tanto, exime a la Administración de responsabilidad. La relación de causalidad entre el daño y las medidas adoptadas, donde se entiende que el daño fue causado por la pandemia. De este modo, se trata de una clara situación ajena a la Administración. Y la falta de antijuricidad del daño, ya que, el hecho que determinadas

actividades económicas se han visto afectadas por las medidas adoptadas, no les hace acreedores de indemnización.

Todas las resoluciones emitidas por la Generalitat, que la reclamante considera perjudiciales, fueron ratificadas por el Tribunal Superior de Justicia (sentencias 148/2021 de 14 de julio, y 183/2021, de 27 de octubre), que destacó la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de las medidas. Asimismo, los informes de la Agencia de Salud Pública de Cataluña concluyeron que no hubo discriminación alguna, ya que todas las medidas se fundamentaron en circunstancias epidemiológicas objetivas y justificadas en cada momento.

VI. El parecer de la Comisión Jurídica Asesora

La reclamación de responsabilidad patrimonial contra la Administración, objeto de este procedimiento, se origina a raíz de las medidas adoptadas durante la pandemia de la COVID-19. El reclamante sostiene que estas medidas le causaron daños antijurídicos, es decir, perjuicios que deberían ser compensados mediante una indemnización.

El eje central del asunto es establecer si la Generalitat de Catalunya es responsable patrimonialmente por las acciones tomadas en respuesta a la pandemia de la COVID-19 en relación con el sector de hostelería y restauración. Según el reclamante, las medidas adoptadas afectaron negativamente a su actividad económica, generándole pérdidas económicas.

De acuerdo con la legislación aplicable y la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora para que se pueda reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración y que la persona perjudicada tenga derecho a una indemnización por cualquier daño que sufra en sus bienes o derechos, debe cumplirse ciertos requisitos materiales.

En particular, el artículo 81 de la Ley 26/2010 se establece los requisitos que deben cumplirse para que pueda prosperar una acción de responsabilidad: a) Que haya existencia de un daño real, económicamente cuantificable e individualizado a una persona o grupo

de personas; b) Que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público; c) Que no debe haber intervenido un evento de fuerza mayor que pueda eximir a la Administración de responsabilidad; d) Que el daño sea considerado antijurídico, en el sentido de que la persona que lo sufre no tiene la obligación legal de soportarlo.

Ahora bien, antes de analizar la existencia de los requisitos, es necesario contextualizar los hechos que dieron lugar a esta crisis sanitaria mundial, en la cual se llevó a cabo la actuación administrativa que está siendo cuestionada, y analizar el marco jurídico en el que se desarrollaron dichas actuaciones.

A continuación, se examina si se cumple los requisitos de responsabilidad patrimonial en este caso particular, considerando tanto la normativa aplicable como las circunstancias específicas del reclamante. También se evalúan otras cuestiones planteadas en el expediente, como las posibles consecuencias económicas y legales de las medidas adoptadas por la Administración en respuesta a la pandemia.

VI.1. El marco jurídico de la intervención administrativa en protección de la salud y prevención de la enfermedad en situaciones de pandemia y epidemia.

El artículo 23 del Estatuto de Autonomía reconoce la salud tanto como un principio rector de las políticas públicas como un derecho de los ciudadanos. Con este reconocimiento doble, subrayamos la importante de la salud en la política y sociedad. Además, el artículo 43 de la Constitución Española reconoce el derecho a la protección de la salud, y da competencia a los poderes públicos para organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de servicios necesarios. Dichos preceptos guardan relación con la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, donde establece como prioridad que, todas las acciones del sistema sanitario deben enfocarse a la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades.

Referente a lo anterior, el artículo 26 de la misma ley indica que: "*en caso de que exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, las autoridades sanitarias adoptarán las medidas preventivas que estimen pertinentes, tales como la suspensión del ejercicio de actividades*".

La Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública indica en su artículo 54 que, además de las medidas previstas en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, de manera excepcional y cuando lo requieran los motivos de gravedad o urgencia extraordinaria, la Administración General del Estado y las de las comunidades autónomas, dentro de sus competencias, podrán tomar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la ley. Algunos ejemplos de estas medidas se encuentran reguladas en el mismo artículo. Entre ellas destaca la del apartado d, ya que, hace referencia a la suspensión del ejercicio de actividades.

Asimismo, el Estatuto de Autonomía de Cataluña para llevar a cabo el cumplimiento del término de salud como principio rector y derecho, expresa en el artículo 162.3.b) que, la Generalitat dispone de competencia para organizar, planificar, regular, determinar y ejecutar medidas y acciones destinadas a proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos.

Medidas que, según el artículo 55 bis de la Ley 18/2009 deben ser aplicadas adecuándose al principio de proporcionalidad. Para ello, se requieren informes emitidos por el director de la Agencia de Salud Pública, evaluando los aspectos epidemiológicos de la zona y la situación de riesgo de contagio.

VI.2. Las decisiones del Tribunal Constitucional sobre la declaración de los estados de alarma.

La actuación administrativa que se cuestiona en esta reclamación fue adoptada durante el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, destinado a frenar la propagación del COVID-19, y por el Real Decreto 463/2020 para gestionar la crisis sanitaria, fueron impugnados ante el Tribunal Constitucional.

Los dos Reales decretos fueron objeto de distintos recursos de inconstitucionalidad donde el Tribunal Constitucional resolvió en distintas sentencias como; la Sentencia 183/2021, de 27 de octubre; y la Sentencia 148/2021, de 14 de julio.

En relación con la Sentencia 183/2021, de 27 de octubre, y a la Sentencia 148/2021, de 14 de julio, que se emitieron en respuesta a la interposición de dos recursos de inconstitucionalidad respecto al Real Decreto 926/2020 y el Real Decreto 463/2020, el Tribunal falló en declarar inconstitucionales y nulos ciertos perceptos o incisos de perceptos como; el inciso primero del artículo 2 con referencia a la prórroga del estado de alarma y los apartados 2 y 3 del artículo 2 sobre las autoridades competentes delegadas por el Gobierno respectivo a ámbitos territoriales. Previsiones y reglas que, según el Tribunal Constitucional estableció: *contrarias a los arts. 116.2 y 23.2 CE, así como al art. 1.2 LOAES, con arreglo al cual "[l]as medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad", añadiéndose allí que su aplicación "se realizará de forma proporcionada a las circunstancias*".

También, la nulidad de los artículos 5 a 8 con referencia a la libertad de circulación como al derecho de reunión donde el Tribunal expresó: "*los arts. 5 y 6 del Real Decreto 926/2020, que habrían contradicho lo establecido por los arts. 19, 17 y 25 CE y deparado, al propio tiempo, una inconstitucional "suspensión" de los derechos y libertades reconocidos en dichos preceptos (art. 55.1 CE). El art. 7 del mismo Real Decreto, que sería contrario a lo dispuesto en los arts. 21, 55.1 y 10.1 CE (este último, en lo relativo a la dignidad de la persona, y, por último, el art. 8 sería contrario a los garantizados en el artículo 16.1. CE".*

Ahora bien, ateniendo al principio de proporcionalidad, respecto a las otras medidas restrictivas, es decir, las establecidas en el sector de la restauración y la hostelería, el Tribunal considera que no hay situación de inconstitucionalidad, porque, a pesar de la adversidad de dichas medidas, estas, han sido necesarias debido a la situación de pandemia existente, y, por tanto, adecuadas para reducir los efectos de la pandemia en todos los ámbitos.

VI.3. La naturaleza jurídica de la actuación administrativa.

La actuación administrativa que ha estado cuestionada en la reclamación objeto del presente Dictamen es la Resolución SLT/149/2020, de 18 de junio. Ahora bien, existe otra; la Resolución SLT/2546/2020, de 15 de octubre, donde estableció nuevas medidas de salud pública para contener el brote epidémico de la pandemia de COVID-19 en Cataluña (DOCG núm.8248, de 16 de octubre). Esta resolución entró en vigor el mismo día de su publicación.

A efectos de este Dictamen, es importante mencionar que en el apartado primero de dicha resolución se especificaba que; "las medidas contenidas en esta resolución son aplicables a todas las personas que se encuentren y circulen en Cataluña, así como a las personas titulares de cualquier actividad económica, empresarial o establecimiento de uso público o abierto al público ubicado en este ámbito territorial".

En el apartado 10, se estableció: "Actividades de hostelería y restauración" en que se suspendieron las actividades de restauración en todo tipo de locales, pero excluyendo de esta inhabilitación los restaurantes de hoteles que podían seguir abiertos siempre que fuesen solo para uso de sus huéspedes.

Además, se les aplicó también, que en los espacios comunes debían operar al 50% de su capacidad máxima y estar indicado con carteles visibles. Y, por último, en el apartado 16 se determinó que las medidas se revisarían después de 15 días para ver el impacto de ellas y si fuera conveniente ajustarlas.

Después de la resolución inicial, se emitieron dos resoluciones adicionales para prorrogar y mantener sin cambios las medidas de actividades relacionadas con la restauración y la hostelería durante períodos de 15 días: Resolución SLT/2700/2020, de 29 de octubre (DOCG núm. 8259, de 30 de octubre); y Resolución SLT/2875/2020, de 12 de noviembre (DOCG núm. 8271, de 14 de noviembre).

Con posterioridad, se emitieron cuatro resoluciones que extendieron y modificaron las medidas de salud pública relacionadas con la hostelería y restauración, con el fin de controlar el brote epidémico de la pandemia de COVID-19; Resolución SLT/2983/2020, del 21 de noviembre (DOGC núm. 8277, del 21 de noviembre); Resolución SLT/3177/2020, del 4 de diciembre (DOCG núm. 8288, del 5 de diciembre); Resolución SLT/3268/2020, del 12 de diciembre (DOGC núm. 8293, del 12 de diciembre); y Resolución SLT/3354/2020, de 19 de diciembre (DOGC núm. 8299, de 19 de diciembre).

En el apartado 13 y 14 de dichas resoluciones, se decretó para los establecimientos de hostelería que podían abrir bajo ciertas condiciones como: a) el consumo debía realizarse siempre en la mesa; b) el aforo en el interior pasaba a limitarse al 30% del máximo permitido, garantizando siempre una distancia mínima de dos metros entre mesas; c) el número máximo de personas por mesa debía limitarse a cuatro con excepción de que fueran "burbuja de convivencia"; d) había de mantenerse una distancia de un metro entre las personas de la misma mesa, salvo los de "burbuja de convivencia"; y, por último, e) se debía dejar de ofrecer servicio en mesa después de las 21:30 horas.

De forma continua, se dictaron otras resoluciones más donde se extendieron las medidas de salud, pero alguna de ellas se modificó; Resolución SLT/1/2021, de 4 de enero (DOGC núm. 8309, de 5 de enero); Resolución SLT/67/2021, de 16 de enero (DOGC núm 8318, de 17 de enero); Resolución SLT/133/2021, de 22 de enero (DOGC núm. 8324, de 23 de enero); Resolución SLT/275/2021, de 5 de febrero (DOGC núm. 8335, de 6 de febrero) y Resolución SLT/436/2021, de 19 de febrero (DOGC núm. 8346, de 20 de febrero).

A diferencia de las anteriores, en el apartado 14 de dichas resoluciones, se decretó una ampliación horaria para los establecimientos de hostelería con excepciones. Solamente los establecimientos de hostelería podían dar servicio de restauración exclusivamente a las personas alojadas en horario de cena hasta las 22:00 horas.

En conexión con las otras resoluciones, no fue hasta la Resolución SLT/1392/2021, de 7 de mayo (DOGC núm. 8405, de 8 de mayo) en que se permitió llevar a cabo el servicio desde las 7:30 horas hasta las 23:00 horas. Ahora bien, todas las medidas se cambiaron en la Resolución SLT/1561/2021, de 20 de mayo (DOGC núm. 8415 de 21 de mayo), que,

junto al recurso contencioso-administrativo interpuesto, (núm. 204/2021), se adoptó para el sector de restauración y hostelería abrirá las 24 horas, ampliar el aforamiento del interior hasta un 50%, ampliar a seis el nombre de comensales para la mesa, y restablecer el consumo de barra con una separación de 1,50 metros.

Las resoluciones mencionadas, aunque formalmente se denominan de esta manera, son disposiciones administrativas generales emitidas por el Gobierno de la Generalitat. Estas disposiciones se dictaron en ejercicio de potestad reglamentaria otorgada a dicho Gobierno. De acuerdo con el artículo 68.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el artículo 39.1 de la Ley 13/2009, que establece que el Gobierno tiene la potestad reglamentaria para ejercer las competencias de la Generalitat, estas resoluciones se emitieron usado esa autoridad reglamentaria.

En este caso específico, la autoridad para emitir las resoluciones proviene del decreto 127/2020, del 25 de octubre, en que otorga a la Generalitat la capacidad de dictar medidas específicas para controlar el brote epidémico en Cataluña. Por tanto, estas disposiciones administrativas fueron emitidas para gestionar la emergencia sanitaria de acuerdo con la legislación vigente y el decreto mencionado.

Además, la jurisprudencia ha establecido que las resoluciones impugnadas sí son disipaciones generales. En particular, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña del 28 de marzo de 2022 (ECLI:ES: TSJCAT:2022:1874), que aborda un recurso contencioso-administrativo contra la Resolución SLT/2700/2020 de 29 de octubre, confirma que la resolución cuestionada no es un acto administrativo dirigido a un grupo específico, sino una disposición reglamentaria.

Esto significa que, la Resolución SLT/2700/2020 de 29 de octubre, tiene un alcance general y se aplica a una amplia gama de individuo y circunstancias, lo que la califica como una disposición de carácter reglamentario según los criterios establecidos por la jurisprudencia.

VI.4. El daño.

Según el artículo 32.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y el artículo 81 de la Ley 26/2010, para que se pueda determinar la existencia de responsabilidad patrimonial debe haber un daño real, económicamente cuantificable y que afecte a una persona o grupo de personas.

En el expediente en cuestión, se afirma que el reclamante ha experimentado un daño real y económicamente cuantificable. Como consecuencia de las medidas tomadas en el ámbito de la hostelería, el reclamante tuvo que cerrar su negocio durante un tiempo, lo que le generó pérdidas económicas. Estas pérdidas incluyen; la falta de ingresos debido al cierre y los costes adicionales necesarios para mantener y adaptar el negocio.

Para calcular la indemnización, y respaldar su reclamo, el reclamante considera: a) el balance que muestra la reducción de ingresos durante el periodo reclamado en comparación con los años anteriores, y; b) el incremento de los gastos por la adaptación del local durante la pandemia, como la instalación de barreras de protección, gel desinfectante y mascarillas.

Por su parte, la Administración sostuvo que las circunstancias eran diferentes a las de años anteriores y que, sin las medidas adoptadas, los daños habrían sido mayores.

Argumentó que, sin las restricciones impuestas, el impacto de la pandemia en la salud de las personas habría sido mucho más grave. Además, señala que no se puede atribuir toda la pérdida del negocio a las acciones de la administración y afirma que se realizaron cambios para mantener un cierto nivel de normalidad, especialmente en el sector de la hostelería y restauración.

La Comisión sostiene que no es suficiente con alegar un daño de manera general para considerarlo probado. Es evidente que el reclamante ha sufrido un daño debido a las decisiones adoptadas, pero la Comisión también señala que el reclamante debe probar el daño y cuantificarlo de forma rigurosa con documentación oficial.

La Administración instructora proporcionó todos los detalles sobre las medidas económicas derivadas de la pandemia, de las cuales, el reclamante podría haberse beneficiado. Se solicitó información a los servicios pertinentes y se expidió la Resolución de 5 de noviembre de 2020 (DOGC núm. 8265), donde se modificaron las bases reguladoras, para la concesión de ayudas y subvenciones para paliar los efectos de la COVID-19. Esta resolución detalla las ayudas recibidas por el reclamante del Departamento de Empresa y Trabajo y del Consorcio de Comercio, Artesanía y Moda de Cataluña. Con esto, la Administración considera que esta información se debería tener en cuenta para cuantificar el daño que se afirma haber sufrido.

En la reclamación se insiste que el daño sufrido por el reclamante es un daño único y especifico, causado por la restricción de su derecho a operar el negocio que desarrolla. Pero que, además, las medidas adoptadas fueron severas y desproporcionadas.

En caso último, es importante recordar que esta naturaleza individualizada del daño sufrido, en relación con una persona o un grupo de personas, es un requisito para considerar la existencia de una lesión indemnizable según el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración establecido en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Con el concepto de individualización del daño, se llega a distinguir el daño indemnizable de las cargas públicas o comunes de la vida social, que, como tal, deben soportar todos los ciudadanos. Por lo tanto, solo se puede considerar que existe una lesión indemnizable cuando la actuación de la Administración ha causado un daño específico a una o grupo de personas.

Ahora bien, en relación con el supuesto específico de la responsabilidad patrimonial, es necesario tener en cuenta que, el Tribunal Supremo, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Octava, en la Sentencia 369/2024, de 4 de marzo (ECLI:ES:TS:2024:1394), sobre el silencio administrativo de la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial debido a los daños causados por la gestión de la pandemia, afirma, según la alegación del reclamante argumentando que este sacrificio patrimonial es especial en comparación con el resto de la ciudadanía y, por lo tanto, contrario al principio constitucional de igualdad en la distribución de las cargas públicas:

«[...]*no se puede deducir la singularización pretendida por el recurrente. La sociedad en su conjunto tuvo que soportar las decisiones adoptadas por los poderes públicos para preservar la salud y la vida de los ciudadanos. En definitiva, las medidas contenidas en el Real Decreto 463/2020, fueron necesarias, adecuadas y proporcionadas a la gravedad de la situación*».

Además de la jurisprudencia existente sobre este caso específico, también es importante considerar lo que establece la normativa, concretamente el artículo 54 de la Ley 33/2011, General de Salud Pública. En este artículo, apartado primero, nos menciona la facultad que las administraciones tienen para poder adoptar medidas preventivas, como el cierre de instalaciones, establecimientos, servicios o industrias, o la suspensión de actividades, cuando haya situaciones de gravedad o urgencia extraordinarias que representan un riesgo para la salud pública. También, en el apartado 3 del mismo artículo, se establece que los gastos relacionados con la implementación de estas medidas cautelares deben ser asumidos por las personas o empresas responsables. Esto significa que existe un deber general de asumir las cargas públicas vinculadas a la protección de la salud en casos de riesgo inminente y extraordinaria para la salud de la población, sin que esto implique el derecho a una indemnización por parte de la administración.

Junto con todo esto, la Comisión Jurídica Asesora reitera, como en varias ocasiones, que para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración no basta con constatar la presencia de un daño. Además, es necesario que el daño se derive del funcionamiento normal o anormal de un servicio público, es decir, debe haber una relación de causalidad entre el daño sufrido y el servicio público en cuestión.

VI.5. La relación de causalidad

La reclamación de responsabilidad patrimonial se basa en el daño sufrido por el reclamante debido al impacto que, las medidas adoptadas por la Administración para afrontar la pandemia, tuvieron en su negocio.

Tras la exposición por parte de la empresa ante el perjuicio experimentado, se le atribuye la causa de dicho daño a la actuación de la Administración por la relación directa entre las medidas tomadas y el perjuicio causado. Es decir, según lo dispuesto por el artículo

32.1 de la Ley 40/2015 (LRJSP) se argumenta que hay existencia de relación de causalidad entre la actuación de la Administración, ya sea debido a su funcionamiento anormal o normal, y el daño experimentando por la empresa.

El análisis de los requisitos de causalidad y antijuricidad del perjuicio, necesarios para determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración, plantea en este procedimiento varias cuestiones que requieren un abordaje específico.

Frente a esta situación, se destaca la indudable existencia de una relación de causalidad. Tal y como afirma el reclamante, entre las medidas tomadas por la Administración, la modificación de la actividad empresarial que causo un desarrollo de la actividad diferente al existente, y la diferencia de pérdidas generadas que tuvo la empresa frente a los años anteriores y los años de pandemia, es inevitable no establecer una relación de causalidad. Sin embargo, que se cumpla este requisito, requiere, por otra parte, analizar distintos aspectos para determinar la clara existencia de responsabilidad patrimonial.

La Comisión Jurídica Asesora examinará la existencia de una relación de causalidad directa e inmediata conforme a la actuación de la Administración. No obstante, dado el contexto en el que se tomaron las medidas, es necesario determinar si la declaración de un estado de alarma tiene alguna influencia en el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Además, no se trata solo de analizar la relación de causalidad, sino también, se debe evaluar si el daño sufrido se debe a una situación de fuerza mayor, y decidir si dicho daño tiene carácter antijurídico, o si, por el contrario, los particulares tienen la obligación legal de soportarlo.

A continuación, se analizan las diferentes cuestiones planteadas:

A) Estado de alarma y responsabilidad patrimonial de la Administración

El artículo 116 de la Constitución Española establece que, los estados de alarma, excepción y sitio deben estar regulados mediante ley orgánica. El mismo artículo, apartado 6, menciona también que, la declaración de estos tres estados no modificará el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.

Además, el artículo 3 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (de aquí en adelante LO 4/1981), indica que: "*los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante la vigencia de los tres estados serán impugnables en vía jurisdiccional, y que, quienes como consecuencia de la aplicación de dichos actos 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*".

A primera vista y bajo estos perceptos (Dictamen 40/2024 y Dictámenes del 50/2024 al 54/2024), se podría llegar a asumir que estos tipos de daños dan lugar a una indemnización en cualquier tipo de circunstancia, es decir, que existe un régimen específico para los daños sufridos durante la vigencia de los tres estados, diferente al régimen general. Sin embargo, mediante la interpretación de la jurisprudencia y con la que coincide esta Comisión, no se llega a la misma conclusión. Por lo tanto, para dar respuesta a esa petición de responsabilidad, es necesario centrarse en el marco normativo de aplicación.

El Tribunal Supremo, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Octava, en la Sentencia 418/2024, de 8 de marzo (ECLI:ES:TS:2024:1394) afirma que: "*la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no alteran el principio de responsabilidad de las Administraciones Públicas, como se ocupa de destacar la propia Constitución Española en el artículo 116.6 al señalar como posible responsable no solo al Gobierno sino también a sus agentes*". La doctrina formulada en esta sentencia ha sido expuesta en fallos posteriores del Tribunal Supremo relacionados con las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por las medidas adoptadas para enfrentar la pandemia. Ante esto, el Tribunal Supremo expone:

«[...] *la remisión que efectúa el artículo 3.2 "a lo dispuesto en las leyes" solo puede ser entendido como una remisión al régimen general de la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos vigentes en cada momento, de manera que si se trata de responsabilidad patrimonial del Estado -Legislador por los daños sufridos como consecuencia de las normas con fuerza y valor de la ley aprobadas (la derivada de los Reales Decretos relativos al estado de alarma) habrá que estar a las normas reguladoras de dicha responsabilidad, y si se trata de la responsabilidad del Estado-Administración, por los daños derivados del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, habrá de estarse a la regulación contenida en la Ley 40/2015*».

Con base a esto, cabe señalar que, no hay ninguna excepción por lo que hace el régimen general de responsabilidad patrimonial de la Administración.

B) La existencia de fuerza mayor

Para que exista responsabilidad, es necesario que los daños no se hayan originado en situaciones que puedan considerarse como fuerza mayor. Así lo establece el artículo 106.2 de la Constitución y el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público, en que las personas tendrán derecho a recibir compensación por cualquier daño que sufran, a menos que se trata de casos de fuerza mayor, siempre y cuando el daño provenga del funcionamiento de los servicios públicos.

No existe una definición clara y fundamentada de lo que se considera fuerza mayor, pero en remisión al artículo 1105 del Código Civil, debe haber existencia de imprevisibilidad de la causa del daño e inevitabilidad del resultado.

El COVID-19 se ajusta a la definición anterior. Según la Sentencia 390/2024, de 6 de marzo (ECLI:ES:TS:2024:1429) «[...] *el virus denominado técnicamente SARS-COV-2 se ajusta a esa definición porque constituyó un acontecimiento insólito e inesperado en el momento en el que surgió y por la forma en la que se extendió por todo el planeta, inicio y desarrollo completamente ajeno a la actividad de las Administraciones Públicas*».

Aunque algunas pandemias sean previsibles y permitan que las autoridades sanitarias puedan aplicar actuaciones preventivas sin afectar a ningún sector con gran magnitud, la pandemia provocada por el COVID-19 no lo permitió debido a las características totalmente desconocidas y a los efectos incontrolables que tuvo sobre la salud humana.

No obstante, según el Tribunal Supremo en la Sentencia 390/2024, de 6 de marzo manifiesta lo siguiente: «[...] *por tanto, la adopción de medidas en el marco de gestión de la crisis puede hacer posible la responsabilidad de la Administración, dado que, pese a tratarse la pandemia de una situación inevitable, esa gestión puede haber agravado los daños, o no los ha minorado o eliminado pudiendo hacerlo. En estos casos, la fuerza mayor (pandemia) no excluye la posibilidad de deber de indemnizar los posibles daños que se hubieran podido evitar o mitigar*».

Sin embargo, uno de los principios que están sometidas las Administraciones Públicas, y que, por lo tanto, deben cumplir, es el de precaución. Según el artículo 3 d) de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, con base a este principio establece: "*la existencia de indicios fundados de una posible afectación grave de la salud de la población, aun cuando hubiera incertidumbre científica sobre el carácter del riesgo, determinará la cesación, prohibición o limitación de la actividad sobre la que concurran*".

En base a este artículo, se llegaría a justificar la validez de la actuación y de las medidas aplicadas por parte de la Administración como consecuencia de la situación vivida. En la Sentencia 148/2021, el Tribunal Constitucional señala que las medidas se tomaron de acuerdo con el conocimiento que se tenía sobre la pandemia, y que, por tanto, no resultaban desproporcionadas a la vista de la situación existente.

Atendiendo a la legislación mencionada donde se muestra la obligación por parte de la Administración competente de actuar en situaciones de riesgo, la Comisión como en resultados anteriores (dictamen 40/2024), concluye con la clara existencia de fuerza mayor en la actuación de la Administración Catalana.

VI.6 La antijuricidad del daño

El artículo 32.1 de la Ley 40/2015 manifiesta la exclusión de la Administración Pública de responder frente a lesiones, ya sea por consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios público, si el particular tiene el deber jurídico de soportar. Dicho percepto se encuentra también regulado en el artículo 34 de la misma ley, donde se llega a deducir que, será daño todo lo que el particular no tenga el deber jurídico de soportar.

Basándose en la afirmación del Tribunal Constitucional en la Sentencia 148/2021 y la del Tribunal Supremo, en la Sentencia 411/2024, de 7 de marzo (ECLI:ES:TS:2024:1446) donde se desestima una reclamación de responsabilidad patrimonial en el ámbito de la hostelería afirma:

«[...] *Las medidas contenidas en el Real Decreto 463/2020, particularmente las previstas en su artículo 10, fueron necesarias, adecuadas y proporcionales a la gravedad de la situación y gozan del suficiente grado de generalidad en cuanto a sus destinatarios, que tuvieron el deber jurídico de soportarlas sin generar ningún derecho de indemnización por los posibles perjuicios sufridos*».

De acuerdo con esta Comisión Jurídica, siguiendo el criterio del Tribunal Constitucional, con efectos de cosa juzgada, donde se validó la legalidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas por el Estado para abordar la pandemia, se concluye que este razonamiento también puede aplicarse a las acciones de la Generalitat de Cataluña, ya que, comporten el mismo objetivo; frenar la propagación de la infección. Además, cabe señalar que, todas las medidas de excepción, al igual que otras leyes, son obligatorias y aplicables a todos los destinatarios. De esta forma, se les impone el deber de soportar y asumir las cargas.

Después de dicho análisis y según los fundamentos jurídicos expuestos, se deduce que la reclamación debe ser rechazada por la inexistencia de los requisitos que sirven para determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

CONCLUSIÓN

Es procedente desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial instada delante de los departamentos de Salud e Interior por la empresa Factoring, S.L. por los daños y perjuicios padecidos por las medidas especiales aplicadas en su establecimiento para la contención del brote epidémico de la COVID-19 que llevaron a la limitación de su actividad económica.

BIBLIOGRAFÍA TFG

BLANQUER CRIADO, D.V.: La responsabilidad patrimonial en tiempos de pandemia (Los poderes públicos y los daños por la crisis de la COVID-19), Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, 787 pp. ISBN: 978-84-1378-384-0. (s. f.).

https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/4741/7282

Manual sobre Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública (1o Edición). (2012). Mo Dolores Pérez Pino y Miguel Sánchez Carmona.

https://libreria.tirant.com/es/libro/manual-de-responsabilidad-patrimonial-de-la administracion-publica-m-dolores-perez-pino-9788483336526

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (1o Edición). (2024). Tirant lo Blanch.

https://editorial.tirant.com/es/libro/la-responsabilidad-patrimonial-de-las-administraciones-publicas-9788410174450

NORMATIVA, JURIPRUDENCIA Y DOCTRINA CONSULTIVA TFG

D.1. Doctrina Consultiva

Dictamen 69/2024 sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial instada por Playcat, SA, por los daños sufridos debido al cierre de sus establecimientos de juego y salas de bingo por las medidas especiales adoptadas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la Covid-19. [Dictamen 69/2024, Departament de Salut]. Recuperado de:

https://cja.gencat.cat/web/.content/continguts/actualitat/Ultims_dictamens/2024/Febrer/dictamen-0069-2024-14456.pdf

Dictamen 74/2024 sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial instada por Molijoc Siglo XXI, SA, por los daños sufridos debido al cierre de sus establecimientos de juego y la limitación de su actividad económica por las medidas especiales adoptadas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la Covid-19. [Dictamen 74/2024, Departamento de Salut y Departamento de Interior]. Recuperado de: https://cja.gencat.cat/web/.content/continguts/actualitat/Ultims_dictamens/2024/Febrer/dictamen-0074-2024-14463.pdf

Dictamen 218/2024, de 9 de mayo, sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial instada por la empresa Ecamed Barcelona, S.L, por los daños y perjuicios sufridos por el cierre de un hotel y por la limitación de su actividad económica de alojamiento y de servicio de comida y bebidas, debido a las medidas especiales adoptadas en materia de salud pública para la contención del brote epidémicos de la COVID-19. [Dictamen 218/2024, Departamento de Salut y Departamento de Interior]. Recuperado de:

https://portaljuridic.gencat.cat/pjcdic/es-ct/cja/dic/2024/05/09/218

Dictamen 214/2024, de 9 de mayo. Reclamación de responsabilidad patrimonial instada ante los departamentos de la Presidencia, de Salud y de Interior por la empresa 54 Classic Dinner, S.L, por los daños y perjuicios sufridos por el cierre de los establecimientos de comida rápida que gestiona y por la limitación de su actividad económica, debido a las medidas especiales adoptadas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico del COVID-19. [Dictamen 214/2024 Departamento de Salud y Departamento de Interior]. Recuperado de:

https://portaljuridic.gencat.cat/pjcdic/es-ct/cja/dic/2024/05/09/214

D.2. Normativa

Legislación Catalana

Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña [BOE núm, 203, de 21 de agosto de 2010]. Recuperado de:

https://www.boe.es/boe/dias/2010/08/21/pdfs/BOE-A-2010-13313.pdf

Ley *5/2005, de 2 de mayo, reguladora de la Comisión Jurídica Asesora* [BOE núm, 123, de 24 de mayo de 2005]. Recuperado de:

https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-8459-consolidado.pdf

Decreto 63/2020, de 18 de junio, de la nueva gobernanza de la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19 y del inicio de la etapa de la reanudación en el territorio de Cataluña. Recuperado de:

https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=875723

Decreto 112/2020, de 31 de agosto por lo que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. Recuperado de:

https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/d/2010/08/31/112

Decreto 127/2020, de 25 de octubre, para la adopción de las medidas necesarias en el territorio de Cataluña durante la declaración del estado de alarma ante la situación de emergencia sanitaria provocada por la COVID-19. Recuperado de:

https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=884772

Departament de la Salut (Catalunya). (2020). *Resolución SLT/1429/2020, de 18 de junio, por la que se adoptan medidas básicas de protección y organizativas para prevenir el riesgo de transmisión y favorecer la contención de la infección por SARS-CoV-2*. Recuperado de:

https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=875707

Departament de la Salut (Catalunya). (2020). *Resolución SLT/1960/2020, de 31 de julio, del departamento de salud por la que se adoptan medidas especiales en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de Covid-19*. Recuperado de:

https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=879411

Departament de la Salut (Catalunya). (2020). *Resolución SLT/2546/2020, de 15 de octubre, por la que se adoptan nuevas medidas en materia de salud publica por la contención del brote epidémico de la pandemia de COVID-19 al territorio de Cataluña.* Recuperado de:

https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=884110

Departament de la Salut (Catalunya). (2020). *Resolución SLT/2700/2020, de 29 de octubre, por la que se prorrogan y se modifican las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de Covid-19 en el territorio de Cataluña*. Recuperado de:

https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=885284

Departament de la Salut (Catalunya). (2020). *Resolución SLT/2875/2020, por la que se prorrogan y se modifican las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de COVID-19 en el territorio de Cataluña*. Recuperado de:

https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=886492

Departament de la Salut (Catalunya). (2020). *Resolución SLT/2983/2020, de 21 de noviembre, por la que se prorrogan y se modifican las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de COVID-19 en el territorio de Cataluña.* Recuperado de*:*

https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=887071

Departament de la Salut (Catalunya). (2020). *Resolución SLT/3177/2020, de 4 de diciembre, por la que se prorrogan las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de COVID-19 en el territorio de Cataluña*. Recuperado de:

https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=888253

Departament de la Salut (Catalunya). (2020). *Resolución SLT/3268/2020, de 12 de diciembre, por la que se prorrogan y se modifican las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de Covid-19 en el territorio de Cataluña*. Recuperado de:

https://portaldogc.gencat.cat/utilsEADOP/PDF/8293/1826781.pdf

Departament de la Salut (Catalunya). (2020). *Resolución SLT/3354/2020, de 19 de diciembre, por la que se prorrogan y se modifican las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de COVID-19 en el territorio de Cataluña*. Recuperado de:

https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=889331

Departament de la Salut (Catalunya). (2021). *Resolución SLT/1/2021, de 4 de enero, por la que se prorrogan y se modifican las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de COVID-19 en el territorio de Cataluña*. Recuperado de:

https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=890384

Departament de la Salut (Catalunya). (2021). *Resolución SLT/67/2021, de 16 de enero, por la que se prorrogan las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de COVID-19 en el territorio de Cataluña*. Recuperado de:

https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=890991

Departament de la Salut (Catalunya). (2021). *Resolución SLT/133/2021, de 22 de enero, por la que se prorrogan las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de COVID-19 en el territorio de Cataluña*. Recuperado de:

https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=891492

Departament de la Salut (Catalunya). (2021). *Resolución SLT/275/2021, de 5 de febrero, por la que se prorrogan y se modifican las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de COVID-19 en el territorio de Cataluña*. Recuperado de:

https://portaldogc.gencat.cat/utilsEADOP/PDF/8335/1834595.pdf

Departament de la Salut (Catalunya). (2021). *Resolución SLT/436/2021, de 19 de febrero, por la que se prorrogan y se modifican las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de COVID-19 en el territorio de Cataluña*. Recuperado de:

https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=893811

Departament de la Salut (Catalunya). (2021). *Resolución SLT/1392/2021, de 7 de mayo, por la que se prorrogan y se modifican las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de COVID-19 en el territorio de Cataluña*. Recuperado de:

https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/index.html?documentId=900211

Departament de la Salut (Catalunya). (2021). *Resolución SLT/1561/2021, de 20 de mayo, por la que se da publicidad al Auto de 20 de mayo de 2020, dictado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña*. Recuperado de:

https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=901485

Generalitat de Catalunya. (2010). *Reglamento de Espectáculos Públicos y Actividades recreativas. (DECRETO 112/2010 de 31 de agosto).* Recuperado de:

https://www.diba.cat/documents/540797/828359/reglament_espectacles_publics_activitats_recreatives.pdf

Legislación Española

Constitución española (BOE núm 311, de 29 de diciembre de 1978). Recuperado de:

https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Cataluña. [BOE núm 172, de 20 de julio de 2006]. Recuperado de:

https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13087

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma excepción y sitio. [BOE núm 135, de 05 de junio de 1981]. Recuperado de:

https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774

Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública. [BOE núm. 102, de 29/04/1986]. Recuperado de:

https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-10498

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. [BOE núm. 102, de 29/04/1986]. Recuperado de:

https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-10499

Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial. [BOE núm. 266, de 4 de noviembre de 2009]. Recuperado de:

https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-17493

Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica el 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, en materia sancionadora. [BOE núm. 283, de 24/11/2009]. Recuperado de:

https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-18732

Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. [BOE núm. 240, de 05/10/2011]. Recuperado de:

https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-15623

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [BOE núm, 236, de 02 de noviembre de 2015]. Recuperado de:

https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf

Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. [BOE núm, 236, de 02 de octubre de 2015]. Recuperado de:

https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566

Ley 16/2023, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. [BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2023]. Recuperado de:

https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-10715

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 [BOE núm. 67, de 14 de marzo de 2020]. Recuperado de:

https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/14/pdfs/BOE-A-2020-3692.pdf

Real Decreto 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. [BOE núm 73, de 18 de marzo de 2020]. Recuperado de:

https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3824

Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica 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. Recuperado de*:*

https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-3828

Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por 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. Recuperado de:

https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5243

Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. [BOE núm. 163, de 10/06/2020]. Recuperado de:

https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5895

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 [BOE núm. 282, de 25 de octubre de 2020]. Recuperado de:

https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-12898-consolidado.pdf

Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por 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. Recuperado de:

https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-12898

D.3. Jurisprudencia

Tribunal Supremo

Sentencia del Tribunal Supremo 74/2016 (Sala de lo Contencioso Madrid) de 21 enero de 2016. Recurso 2917/2013. Recuperado de:

https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/805a5152ef0bb155/20160129

Sentencia del Tribunal Supremo 4431/2023 (Sala de lo Contencioso Madrid, Sección 5ª), de 31 octubre de 2023. Recurso 453/2022. Recuperado de:

https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/f7b95c323ff39935a0a8778d75e36f0d

Sentencia del Tribunal Supremo 5119/2023 (Sala de lo Contencioso Madrid, Sección 5ª, de 29 noviembre de 2023. Recurso 194/2022. Recuperado de:

https://www.poderjudicial.es/search/DeActualidad/TS/Contencioso/

Sentencia del Tribunal Supremo 1394/2024 (Sala de lo Contencioso Madrid, Sección 8ª), de 4 marzo de 2024. Recurso 877/2022. Recuperado de:

https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/56d344ffc3f1ef72a0a8778d75e36f0d/20240322

Sentencia del Tribunal Supremo 1429/2024 (Sala de lo Contencioso Madrid, Sección 8ª), de 6 marzo de 2024. Recurso 496/2022. Recuperado de:

https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/fb782ab3ef471627a0a8778d75e36f0d/20240322

Sentencia del Tribunal Supremo 1446/2024 (Sala de lo Contencioso Madrid, Sección 8ª), de 7 marzo de 2024. Recurso 606/2022. Recuperado de:

https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/71808f50385fe52fa0a8778d75e36f0d/20240322

Tribunal Constitucional

Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 julio de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 2054-2020. Recuperado de:

https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26778

Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 octubre de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 5342-2020. Recuperado de:

https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26843

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia 1874/2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 28 marzo de 2022. Recurso 3198/2020. Recuperado de:

https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/849844631c2830b0/20220511

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia 2560/2024 (Sala de lo Social, Sección 1ª), de 21 marzo de 2024. Recurso 6142/2023. Recuperado de:

https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp?org=ap-tsj&comunidad=09#

DOCUMENTACIÓN EN RED TFG

Agencia de Salud Pública de Cataluña (2020). Informe para el mantenimiento de medidas especiales en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de COVID-19. Recuperado de:

https://salutweb.gencat.cat/ca/departament/juridics/resolucions/



UNIVERSITAT ROVIRA i VIRGILI