

Consejo de Estado

No. 489962

ECLI:FR:CECHR:2025:489962.20251016

Inédito en la colección Lebon

1.º - 4.º dormitorios combinados

Sra. Ariane Piana-Rogez, relatora

SCP LYON-CAEN, THIRIEZ, abogados

Lectura del jueves 16 de octubre de 2025

REPÚBLICA FRANCESA

EN NOMBRE DEL PUEBLO FRANCÉS

Español Vista la siguiente tramitación:

La Sra. A... B... solicitó al Tribunal Administrativo de París que ordenara al Estado pagarle la suma de 150.000 euros en concepto de indemnización por los daños y perjuicios resultantes de la contaminación de su padre, MC.. D..., por el virus SARS-CoV2. Mediante sentencia n.º 2115329 de 28 de junio de 2022, el Tribunal Administrativo de París desestimó esta solicitud.

Mediante sentencia n.º 22PA03879 de 6 de octubre de 2023, el Tribunal Administrativo de Apelación de París desestimó el recurso interpuesto por la Sra. B... contra esta sentencia.

Mediante recurso de casación sumario, escrito complementario y nuevo escrito, registrados el 6 de diciembre de 2023, el 6 de marzo de 2024 y el 19 de mayo de 2025 en la secretaría de lo contencioso del Consejo de Estado, la Sra. B... solicita al Consejo de Estado:

1º) que anule la presente sentencia;

2º) resolviendo el asunto sobre el fondo, que admita su recurso;

3º) cobrar al Estado la suma de 4.000 euros en virtud del artículo L. 761-1 del Código de Justicia Administrativa.

Vistos los demás documentos del expediente;

Vistos:

- la Constitución, en particular su Preámbulo;
- el Código de Defensa;
- el Código de Salud Pública;
- la Ley n.º 2020-290 del 23 de marzo de 2020;
- el Decreto n.º 2020-260 del 16 de marzo de 2020;
- el Decreto n.º 2020-293 del 23 de marzo de 2020;
- el Código de Justicia Administrativa;

Habiendo escuchado en sesión pública:

- el informe de la Sra. Ariane Piana-Rogez, Maestra de Peticiones,
- las conclusiones del Sr. Mathieu Le Coq, Relator Público;

Habiéndose dado la palabra, después de las conclusiones, a SCP Lyon-Caen, Thiriez, abogado de la Sra. B...;

Considerando lo siguiente:

1. De los documentos del expediente presentados ante los jueces de primera instancia se desprende que el Sr. C. D..., de noventa y tres años y residente en su domicilio, fue hospitalizado el 31 de marzo de 2020 en el Hospital Saint-Antoine de París por una presunta infección por COVID-19. Falleció allí el 6 de abril de 2020, tras una dificultad respiratoria causada por una neumonía por COVID-19. Su hija, la Sra. A... B..., solicitó al Tribunal Administrativo de París que condenara al Estado a pagarle la suma de 150.000 euros en concepto de indemnización por los daños y perjuicios derivados de la infección de su padre por el virus SARS-CoV-2, causante de esta enfermedad. Mediante sentencia de 28 de junio de 2022, el Tribunal Administrativo de París desestimó su solicitud. Mediante sentencia de 6 de octubre de 2023, contra la que interpuso un recurso de casación, el Tribunal Administrativo de Apelación de París desestimó el recurso interpuesto por la Sra. B...contra esta sentencia.

Sobre el marco legal:

2. En virtud del undécimo párrafo del Preámbulo de la Constitución de 1946, la Nación «garantiza a todos (...) la protección de la salud». Según el artículo L. 1411-1 del Código de Salud Pública: «La Nación define su política sanitaria para garantizar el derecho a la protección de la salud de todos. / La política sanitaria es responsabilidad del Estado. (...) / La política sanitaria incluye: / (...) 7.º Preparación y respuesta ante alertas y crisis sanitarias (...)». Según el artículo L. 1142-8 del Código de Defensa francés: «El Ministro de Sanidad es responsable de la organización y preparación del sistema sanitario y de los recursos sanitarios necesarios para el conocimiento de las amenazas graves para la salud, su prevención, la protección de la población contra ellas, así como la atención a las víctimas. / Contribuye a la planificación interministerial en materia de defensa y seguridad nacional en lo que respecta a su componente sanitario». Español Según el artículo L. 1411-1, 2º del Código de Salud Pública, el Consejo Superior de Salud Pública tiene las misiones siguientes: «proporcionar a las autoridades públicas, en colaboración con los servicios sanitarios y la Alta Autoridad Sanitaria, la experiencia necesaria para la gestión de los riesgos sanitarios y la elaboración y evaluación de políticas y estrategias de prevención y seguridad sanitaria». De conformidad con el artículo L. 1413-1 del mismo código, la Agencia Nacional de Salud Pública, organismo público administrativo del Estado, bajo la supervisión del Ministro de Salud y al que el artículo R. 1413-1 autoriza a utilizar el nombre de "Salud Pública Francia", tiene las siguientes misiones: "(...) 2.º Vigilancia de los riesgos sanitarios que amenazan a las poblaciones; (...) / 5.º Preparación y respuesta ante amenazas, alertas y crisis sanitarias; / 6.º Lanzamiento de la alerta sanitaria. / (...) Garantiza, en nombre del Estado, la gestión administrativa, financiera y logística de la reserva sanitaria y de las existencias de productos, equipos y materiales, así como de los servicios necesarios para la protección de las poblaciones contra las amenazas graves para la salud (...)".

3. De todas estas disposiciones se desprende que es responsabilidad del Estado, de conformidad con el objetivo constitucionalmente válido de protección de la salud, por una parte, vigilar los riesgos sanitarios graves que puedan amenazar a la población y, a fin de prevenir y limitar los efectos sobre la salud de las diversas amenazas posibles, definir, a la luz de los conocimientos actuales y los medios a su disposición o a los que pueda recurrir, las medidas destinadas a prepararse para ellas, y por otra

parte, en caso de alerta o crisis sanitaria, adoptar las medidas adecuadas a las circunstancias de tiempo y lugar para la protección de la población y la atención a las víctimas.

4. Una falta cometida por el Estado en el cumplimiento de su misión de preparación o respuesta ante alertas y crisis sanitarias puede generar su responsabilidad si resulta en un daño directo y cierto para la persona que la denuncia. En caso de una crisis sanitaria vinculada a la aparición de un patógeno contagioso, el daño que probablemente resulte directamente de una falta cometida por el Estado en el cumplimiento de esta misión es la contaminación por dicho patógeno.

Sobre el recurso de casación:

5. En primer lugar, en lo que respecta a la gestión de la escasez de mascarillas, de las declaraciones de la sentencia impugnada se desprende claramente que el tribunal administrativo de apelación señaló, mediante una apreciación soberana libre de distorsión, por una parte, que se adoptaron medidas a partir de febrero de 2020 para reforzar la producción nacional de mascarillas, que se realizaron pedidos masivos en el extranjero con vistas a las importaciones de los principales países proveedores, los pedidos a 30 de marzo de 2020 ascendían a 1.500 millones de mascarillas antiproyección, conocidas como mascarillas quirúrgicas, y 503 millones de mascarillas de protección respiratoria individuales, tipo FFP2, y que estos pedidos se complementaron con la requisición, entre el 3 de marzo y el 31 de mayo de 2020, de mascarillas disponibles de personas jurídicas de derecho público y privado, y, por otra parte, que la decisión de garantizar con carácter prioritario, en un contexto de alta tensión en el mercado internacional, el suministro de mascarillas pedidas o requisadas a los trabajadores sanitarios y a los pacientes se ajustaba a las recomendaciones del Consejo Superior de Salud Pública en un Dictamen de 10 de marzo de 2020. Al deducir de ello que el Estado no había cometido falta alguna en la gestión de la escasez de mascarillas, el tribunal, que no vició su sentencia con fundamentos contradictorios al considerar también que el Estado había cometido una falta separada al no mantener un stock de mascarillas suficiente para combatir una pandemia relacionada con un agente respiratorio altamente patógeno, no tergiversó los hechos del caso.

6. En segundo lugar, en lo que respecta a la estrategia de cribado, de las

declaraciones de la sentencia recurrida se desprende claramente que el Tribunal de Justicia observó, mediante una apreciación soberana y libre de desnaturalización, por una parte, que el Instituto Pasteur, centro nacional de referencia mencionado por Santé Publique France, había desarrollado una prueba de cribado mediante la técnica «RT-PCR» ya el 22 de enero de 2020 y que esta técnica se había desplegado inicialmente en centros sanitarios de referencia, para luego, en una segunda fase, extenderse a laboratorios hospitalarios de segunda línea y, por otra parte, que, dadas las dificultades para el suministro de reactivos, la estrategia de cribado había consistido, inicialmente, de conformidad con las recomendaciones del Consejo Superior de Salud Pública, en su dictamen provisional de 10 de marzo de 2020, del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades, en su evaluación rápida de riesgos de 12 de marzo de 2020, de la Comisión Europea, en sus recomendaciones de 18 de marzo de 2020 y de la Organización Mundial de la Salud, en sus recomendaciones de 21 de marzo de 2020, en dirigirse a las personas en Riesgo. Al inferir que el Estado no había cometido ninguna falta al anticipar y aumentar la capacidad de pruebas y al optar por no proceder, a partir de marzo de 2020, con el cribado de todas las personas que presentaban síntomas de la enfermedad conocida como COVID-19, el tribunal no caracterizó de forma inexacta los hechos del caso.

7. En tercer lugar, en cuanto a la decisión de confinar a la población a partir del 16 de marzo de 2020, de las declaraciones de la sentencia impugnada se desprende claramente que el tribunal constató, en primer lugar, que la propagación del virus en el territorio nacional había llevado al Ministro de Solidaridad y Salud, con fundamento en el artículo L. 3131-1 del Código de Salud Pública, a adoptar, a partir del 4 de marzo de 2020, medidas cada vez más estrictas destinadas a reducir los riesgos de contagio, como la prohibición, mediante dos órdenes de 4 y 9 de marzo de 2020, de las reuniones de más de 5.000 y, posteriormente, mediante una orden de 14 de marzo de 2020, el cierre de un gran número de establecimientos abiertos al público, la prohibición de las reuniones de más de 100 personas y la suspensión de la recepción de niños, alumnos y estudiantes en los establecimientos que los reciben. Español El tribunal señaló entonces que si bien el Primer Ministro pudo, antes de la entrada en vigor de la ley de urgencia del 23 de marzo de 2020 para hacer frente a la epidemia de covid-19, en virtud de sus propias competencias, promulgar medidas policiales aplicables a todo el

territorio, en particular en caso de epidemia, como lo había hecho mediante el decreto del 16 de marzo de 2020 que regula los viajes en el contexto de la lucha contra la propagación del virus covid-19, no se desprendía de la investigación que la situación observada en Francia antes del 16 de marzo de 2020, en vista del número de contaminaciones y el número de pacientes tratados por los establecimientos de salud, hiciera necesario tomar una medida tan restrictiva de la libertad de circulación, para prevenir la propagación del virus, el hecho de que la Organización Mundial de la Salud declarara el 30 de enero de 2020 la existencia de una emergencia de salud pública de interés internacional no podía, en sí mismo, justificar la implementación de tal medida. Al deducir de estas diversas constataciones que el Estado no había cometido falta al no decidir el confinamiento general de la población a partir del 30 de enero de 2020, el Tribunal no caracterizó de manera inexacta los hechos del caso.

8. En cuarto lugar, en cuanto al daño, de lo expuesto en la sentencia recurrida se desprende claramente que, al desestimar el recurso de la Sra. B..., el tribunal, tras constatar que el Estado había incurrido en falta al no mantener un stock suficiente de mascarillas y al comunicar, al inicio de la epidemia, que el uso de mascarillas por parte de la población general era inútil para combatir el virus, sostuvo que, dada la multiplicidad de posibles fuentes de contaminación y la imposibilidad de aportar una prueba definitiva del origen de la contaminación por el virus, no se podía considerar que estas faltas estuvieran directamente en el origen de la contaminación de un individuo determinado, sino que el daño que se derivaba directamente de ellas, para las personas que demostraban haber estado particularmente expuestas al virus, en particular debido a su profesión, no era la contaminación, sino la pérdida de la posibilidad de escapar de ella. Tras considerar que las condiciones de vida del Sr. D., una persona mayor que vive sola en su domicilio, no la exponían particularmente a un riesgo de contagio por el virus, el tribunal dictaminó que la Sra. B... no podía alegar la pérdida de la oportunidad de su padre de evitar el contagio.

9. Sin embargo, de lo expuesto en el punto 4 se desprende que el daño que probablemente resulte directamente de una posible falta cometida por el Estado en el cumplimiento de su misión de preparación o respuesta ante alertas y crisis sanitarias no es la pérdida de la oportunidad de evitar el contagio por el virus SARS-CoV2, sino el

contagio en sí. Este fundamento, que no implica la valoración de ninguna circunstancia fáctica, justifica en este punto la parte dispositiva de la sentencia impugnada, ya que el tribunal dictaminó, sin que su sentencia fuera impugnada en este punto, que las faltas que consideraba cometidas por el Estado no podían considerarse directamente causantes del contagio de una persona determinada por el virus. Procede sustituirlo por los fundamentos sostenidos por la sentencia impugnada, contra los cuales, por lo tanto, los argumentos formulados por la demandante son ineficaces.

10. De todo lo anterior se desprende que la Sra. B... no tiene derecho a solicitar la anulación de la sentencia que impugna.

Sobre las costas procesales:

11. Las disposiciones del artículo L. 761-1 del Código de Justicia Administrativa impiden que se cobre una suma al Estado por este concepto, que no es la parte vencida en este procedimiento.

DECIDE:

Artículo 1: Se desestima el recurso de la Sra. B...

Artículo 2: Esta decisión se notificará a la Sra. A... B...y al Ministro de Salud, Familia, Independencia y Personas con Discapacidad.

Deliberó al final de la sesión del 24 de septiembre de 2025, a la que asistieron: el Sr. Jacques-Henri Stahl, Vicepresidente de la Sección de Litigios, quien presidió; la Sra. Gaëlle Dumortier, Presidenta de la Sala; el Sr. Jean-Luc Nevache, el Sr. Édouard Geffray, la Sra. Marie-Astrid Nicolazo de Barmon, el Sr. Raphaël Chambon, el Sr. Vincent Mahé, el Sr. Pierre Boussaroque, Consejeros de Estado, y la Sra. Ariane Piana-Rogez, Maestra de Peticiones-Relatora.

Pronunciada el 16 de octubre de 2025.

El Presidente:

Firmado: Sr. Jacques-Henri Stahl

El Relator:

Firmado: Sra. Ariane Piana-Rogez

El Secretario:

Firmado: Sr. Hervé Herber