

En Logroño, a 11 de noviembre de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Jose Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros Sres. D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano y D<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco y siendo ponente D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente:

## **DICTAMEN**

**63/22**

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Salud, en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial 170/2021 formulado por *I.G.*, solicitando ser indemnizada por los perjuicios que le ocasionó la limitación de su actividad por efecto de las medidas impuestas por el Gobierno Autonómico, en el contexto de la crisis provocada por el COVID-19, en dos concretos periodos temporales, la que cifra en 115.564,30 euros.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Mediante escrito de 22 de noviembre de 2021 dirigido a la Consejería de Sanidad, con entrada en el Registro General del Gobierno de La Rioja en igual fecha, la mercantil *I.G.* formuló reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración bajo representación de tres concretos Letrados, como mandatarios, si bien el escrito aparece firmado electrónicamente por una sola de éstos.

En dicho escrito se relatan los hechos en que la mercantil *I.G.* sustenta su reclamación, de los que cabe destacar, a los efectos del presente dictamen, los siguientes:

1. *I.G.* pertenece al sector del juego, siendo su actividad principal la explotación de máquinas recreativas y otros juegos de azar, tanto en establecimientos propios como de terceros, en La Rioja.
2. Mediante Real Decreto 463/2020, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, el Gobierno español dispuso medidas

restrictivas de la libertad de circulación de las personas y de contención en la actividad económica, extensivas a todo el territorio nacional.

El estado de alarma, cuyo plazo de duración, según lo previsto en tal Real Decreto, era de quince días, se prolongó sin solución de continuidad hasta el día 21 de junio, por efecto de las sucesivas prórrogas dispuestas por mediante Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo; 492/2020, de 24 de abril; 514/2020, de 8 de mayo; 537/2020, de 22 de mayo; y 555/2020, de 5 de mayo.

3. El día 21 de junio de 2020, coincidiendo con la expiración del estado de alarma, las Comunidades Autónomas asumieron el control y gestión de la evolución de la pandemia, en los términos y de conformidad con las previsiones del 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.

Tras dicha fecha, el Gobierno de la CAR dictó diversas y sucesivas disposiciones, cuyo rango, numeración, fecha y título se relacionan en el escrito de reclamación (hecho quinto).

4. El 25 de octubre de 2020, mediante Real Decreto 926/2020, de igual fecha, el Gobierno español declaró nuevamente el estado de alarma en todo el territorio nacional, en este caso para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS Cov-2, cuya duración se fijó en quince días, si bien se mantuvo en vigor hasta el día 9 de mayo de 2021, por efecto de la prórroga dispuesta hasta dicha fecha por el R.D. 956/2020, de 3 de noviembre.

El artículo 2.1 de tal RD 926/2020 designaba como autoridad competente, a los efectos del estado de alarma al Gobierno de la Nación.

Igual precepto, en sus apartados 2 y 3 señalaba que, en cada Comunidad Autónoma, la autoridad competente delegada sería quien ostentara la presidencia de la comunidad, en los términos previstos en el R.D., estando habilitada para dictar órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de lo previsto en los artículos 5 a 11 del mismo.

Estos artículos (5 a 11 del R.D. 926/2020), establecieron las siguientes medidas mínimas, que afectaban al sector económico de la reclamante:

i) Limitación de la libertad de circulación de personas entre las 23:00 y las 06:00 horas, (art. 5) con posibilidad de que las Comunidades restringieran los horarios dentro de una horquilla de 22:00-00:00 h y 05:00-07:00 h.

ii) Limitación de entrada y salida entre Comunidades Autónomas, habilitando la posibilidad de que los Gobiernos autonómicos restringieran el movimiento en ámbitos territoriales inferiores (art. 6).

iii) Limitación de los grupos a seis en interior y exterior, habilitando la posibilidad de que los Gobiernos autonómicos rebajaran ese límite (art. 7).

En los tres casos, se relevó a los Gobiernos autonómicos de la obligación de someter sus decisiones al refrendo jurisdiccional dispuesto en los artículos 8.6 y 10.8 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

5. Durante la vigencia de este segundo estado de alarma, el Gobierno autonómico estableció medidas adicionales a las previstas en el R.D. 926/2020 que lo declaró, mediante las disposiciones que aparecen comprendidas en las relacionadas en el hecho quinto del escrito de reclamación.

Además de reflejar el marco jurídico en materia de prevención y contención del COVID-19 al que hubo de someterse, en el desarrollo de su actividad, desde la declaración del primer estado de alarma hasta la finalización del segundo, con escasa concreción en cuanto se refiere a la normativa emanada de la CAR, la reclamante afirma:

A) Que las medidas de contención y prevención dispuestas por el Gobierno de la CAR en la etapa que medió entre la expiración del primer estado de alarma y la declaración del segundo, por las que se limitaron aforos y horarios de los establecimientos de juego y de apuestas, entre otros, entrañaron la ocupación temporal, de forma parcial e incluso total, de los derechos inherentes a su licencia de actividad por parte de la Administración autonómica, la que enarbó para ello el interés común como una suerte de *causa expropriandi*, señalando que al sector del juego se le impuso, así, un mayor sacrificio que al común de los ciudadanos bajo la justificación de estar beneficiando al resto de la población.

B) Que las medidas de contención establecidas por el Gobierno del Estado y por el Gobierno autonómico durante la vigencia del segundo estado de alarma entrañaron asimismo la ocupación temporal, en este caso por parte de ambos, de sus derechos de empresa, al no permitirle desarrollar su actividad plenamente.

C) Que, con carácter previo a la ocupación de los derechos derivados de su licencia mediante la adopción de tales medidas, la Administración debería haber establecido una compensación o indemnización a su favor que comprendiera los daños y perjuicios que éstas irrogarían y el valor subjetivo del derecho ocupado.

Y, no habiendo sido así, solicita se dicte resolución por la que se declare la responsabilidad patrimonial del Gobierno de la CAR y se le reconozca el derecho a ser indemnizado, en la cuantía que se compromete a concretar durante la tramitación del expediente, por concepto de las pérdidas que le ocasionó el cese o limitación de su actividad instado por el Gobierno autonómico “en connivencia” (sic) con el Gobierno del Estado en determinados periodos; y el beneficio que no pudo obtener por igual motivo, en determinados periodos; así como un 5% de una y otra por daños morales.

No obstante dirigir su reclamación frente a la Administración autonómica, la promotora del expediente reconoce que la responsabilidad por los daños que afirma le ocasionaron las medidas restrictivas de su actividad en el periodo en que permaneció en vigor el segundo estado de alarma recae sobre el Gobierno de la CAR y sobre el Gobierno del Estado, el cual estableció medidas que afectaron a dicha actividad y concedió facultades “exorbitantes” (sic) a los gobiernos autonómicos.

Al escrito de reclamación se adjunta un documento por el que Don A.A.G.R., en su condición de Administrador de la mercantil *I.G.* faculta a cuatro concretos Letrados -entre

los que figura la firmante del escrito de reclamación- para que cualquiera de ellos realice en su nombre o en el de la sociedad a que la representa, *“las gestiones que sean pertinentes para reclamar ante su Gobierno autonómico los daños y perjuicios que han sido causados como consecuencia de la aplicación del estado de alarma a través del 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”*.

Tal escrito aparece firmado digitalmente por D. A.A., D. A. y D. L.M.G.R., quienes componen el Consejo de Administración de la mercantil reclamante, según se desprende de la escritura de elevación a público de acuerdos sociales adoptados por su Junta de accionistas el día 24 de julio de 2018, que igualmente se incorpora al escrito de reclamación, siendo el primero, además, Consejero Delegado según se desprende de igual escritura.

### **Segundo**

Mediante Resolución de 24 de noviembre de 2021 de la SGT de la Consejería de Salud se tuvo por iniciado el procedimiento general de responsabilidad patrimonial, con efectos del día 23 de igual mes, y se nombró instructor del procedimiento.

Tal Resolución fue notificada el día 24 de noviembre a la Letrado representante de la reclamante, a quien igualmente se informó por escrito del plazo máximo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio, en los términos previstos en artículos 24.1.2º y 91.3º de la Ley 39/2015.

### **Tercero**

Con igual fecha a la del dictado de la Resolución iniciadora del procedimiento, el Instructor solicitó, mediante la oportuna comunicación a la Dirección General de Salud Pública, Consumo y Cuidados, la emisión de informe sobre la situación de salud pública, su evolución, criterios tenidos en cuenta y razones de necesidad que dieron lugar a la aprobación de las medidas y de las diversas disposiciones dictadas por la CAR desde el inicio de la pandemia por COVID-19 hasta el momento actual.

### **Cuarto**

En el expediente obra informe de 7 de febrero de 2022, emitido por la antedicha Dirección General, titulado “Recomendaciones según el nivel de alerta”, en el que se detallan las diferentes clases de medidas que se han establecido, en el contexto de la pandemia del COVID, con el fin de contener su propagación; se analiza el concreto impacto y evolución de tal enfermedad en La Rioja; se detalla el resultado de las encuestas realizadas entre la población contagiada y se concretan determinados brotes, registrados a partir del mes de mayo de 2020 en el ámbito autonómico, con origen en la hostelería.

## Quinto

Mediante escrito de 8 de febrero de 2022 se dio traslado a la Letrada, representante de la mercantil reclamante, de la apertura del preceptivo trámite de audiencia, instándole a especificar la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial en el trámite de audiencia o justificar la imposibilidad de hacerlo.

Dentro del plazo conferido para formular alegaciones y presentar documentación complementaria, mediante escrito de 23 de febrero de 2022, con entrada en el Registro Auxiliar de la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja el día 25 de igual mes, la representante de la reclamante formuló alegaciones, en el sentido de: i) Ratificar íntegramente su escrito de reclamación; ii) Especificar que los daños cuya indemnización pretende son los ocasionados por las medidas de prevención y contención del COVID que afectaron al desarrollo de su actividad y fueron adoptadas entre el día 21 de junio de 2020 (fecha de expiración de la vigencia del estado de alarma declarado el día 14 de marzo de 2020) y el día 9 de mayo de 2021 (fecha de expiración del estado de alarma declarado el día 28 de octubre de 2020), diferenciando dos etapas: la primera, desde el día 21 de junio de 2020 hasta el día 26 de octubre de igual año, durante la cual el Gobierno de la CAR dictó medidas en base a la situación sanitaria en el ámbito territorial autonómico; y la segunda, desde el día el día 26 de octubre hasta el día 9 de mayo de 2021, durante la cual el Gobierno de la CAR dictó medidas bajo el paraguas (sic) del segundo estado de alarma; iii) Destacar el especial sacrificio que supusieron, en el ámbito de su actividad, las medidas adoptadas en ambas etapas, que considera le debe ser compensado, porque fue superior al que el resto de la ciudadanía se vió obligada a soportar y se le exigió en aras de interés general; y, iv) Fijar la indemnización pretendida en la suma de 115.564,30 euros, remitiéndose en cuanto a la forma de cálculo al informe pericial que se aporta con el escrito de alegaciones.

En tal informe pericial, emitido el 13 de diciembre de 2021 por el Experto Contable acreditado, además de Economista censor jurado de cuentas, Don L.I.R.V., se cuantifica el perjuicio económico derivado para la reclamante, en el ámbito de su actividad empresarial, por efecto de las medidas restrictivas para la contención y prevención del COVID establecidas por la Comunidad Autónoma de la CAR mediante disposiciones dictadas entre el 21 de junio de 2020 y el 9 de mayo de 2021, diferenciando igualmente al hacerlo dos etapas: la comprendida entre el 21 de junio y el 25 de octubre de 2020, durante la cual el Gobierno Autonómico ostentó competencias exclusivas para establecer medidas de restricción; y la comprendida entre el 26 de octubre de 2020 y el 9 de mayo de 2021, en la que el Gobierno autonómico reguló la materia por delegación del Gobierno de la Nación.

El perito cuantifica los perjuicios sufridos por la reclamante en ambos periodos, calculando los daños emergentes (pérdidas derivadas de las medidas adoptadas) y el lucro cesante (ganancias no obtenidas por efecto de tales medidas) de acuerdo a la metodología

que explica pormenorizadamente en su informe, sirviéndose para ello, según manifiesta, de las cuentas anuales y declaraciones tributarias de la reclamante (Impuesto de Sociedades e IVA) correspondientes a los ejercicios 2017 a 2019, así como de la contabilidad social correspondiente a los ejercicios 2020 y 2021.

El importe en que cifra tales daños asciende 118.229,30 euros (suma que el perito fija con carácter provisional, al no disponer de las cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2020), si bien considera que ha de deducirse de la misma, a efectos de la reclamación, el importe de las ayudas concedidas a la reclamante por la CAR en el contexto del COVID, por importe de 2.665 euros), lo que arroja un resultado de 115.564,30 euros, coincidente con el de la indemnización finalmente interesada por la reclamante.

Al informe se adjuntan, como anexos: i) Las cuentas anuales correspondientes a los ejercicios 2017 a 2019, formuladas en el modelo previsto para su depósito en el Registro Mercantil; y, ii) Balance y Cuenta de Pérdidas y Ganancias de los ejercicios 2019 y 2020, que suponemos han sido facilitados al perito por la propia reclamante.

#### **Sexto**

Con fecha 7 de marzo de 2022, el Instructor del expediente emite propuesta de Resolución en la que propone “*que se desestime la reclamación que por responsabilidad patrimonial de esta Administración formula I.G., porque no es imputable el perjuicio alegado, cuya reparación se solicita, al funcionamiento del Servicio Público*”.

#### **Séptimo**

La Secretaría General Técnica, el día 7 de marzo de 2022, remite a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, para su preceptivo informe, el expediente íntegro. El informe es emitido en sentido favorable a la propuesta de resolución el día 5 de mayo de 2022.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 9 de mayo de 2022, y registrado de entrada en este Consejo el 11 del mismo mes, la Excm. Sra. Consejera de Salud del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 13 de mayo de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo**

En el presente caso, se reclama una indemnización superior a 50.000 euros (en concreto, 115.564,30 euros), por lo que nuestro dictamen es preceptivo, a tenor de lo establecido en el artículo 11 -g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la Ley 7/2011, de 22 de diciembre, en relación con: i) el art. 65.4 de la Ley riojana 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, redactado por la precitada Ley riojana 7/2011; y, ii) el art. 81.2 de la Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15); preceptos de los que resulta que procede recabar el dictamen del Consejo de Estado o del Órgano Consultivo de la Comunidad Autónoma respectiva, en este caso el Consejo Consultivo de La Rioja, cuando el importe de la indemnización reclamada sea de cuantía igual o superior a 50.000 euros.

En cuanto al contenido del dictamen, a tenor del art. 81.2, párrafo 3, de la LPAC'15, el mismo ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la LPAC'15, así como en el art. 34.2 de la Ley estatal 40/2015, de Régimen jurídico del Sector Público (LSP'15), que se remite a los criterios de la legislación en materia fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado.

## **Segundo**

### **Consideración previa sobre la insuficiencia del poder de la Letrado que ha representado a I.G. en el expediente.**

Como hemos señalado en el antecedente de hecho primero, el presente expediente se inició por efecto de la presentación ante la Consejería de Sanidad de la CAR, el día 22 de noviembre de 2021, del escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial de igual fecha firmado por concreta Letrado como mandataria de I.G., al que se acompañó un “Poder de representación” formalizado en documento privado y fechado el día 17 de noviembre de 2021.

Mediante tal documento, el Consejero Delegado de tal mercantil (firmante del poder junto a los otros dos miembros del Consejo de Administración) autorizó a dicha Letrado para realizar, en su propio nombre y /o en el de tal mercantil, *“las gestiones que sean pertinentes para reclamar ante su Gobierno autonómico los daños y perjuicios que le han sido causados como consecuencia de la aplicación del Estado de Alarma a través del 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”* (sic).

Pues bien, una simple lectura del escrito de reclamación permite concluir que a su través no se pretende el resarcimiento de daño alguno derivado o causado por la declaración del estado de alarma que el Gobierno del Estado llevó a efecto mediante el dictado del Real Decreto 463/2020.

Lo que se pretende mediante dicha reclamación es la obtención de una indemnización resarcitoria de los daños que I.G. afirma le ocasionó el cese o limitación en su actividad impuesto por el gobierno autonómico en el periodo comprendido entre el día 21 de junio de 2020 y el día 9 de mayo de 2021, es decir, entre la fecha de finalización del llamado “primer estado de alarma” y la fecha de expiración del llamado “segundo estado de alarma”.



Consideramos, por ello, que el poder presentado por la Letrado firmante de la reclamación no le faculta para deducir las pretensiones que articula en nombre de la reclamante.

No obstante, la insuficiencia de dicho poder constituye un defecto del que la reclamante debió ser advertida, a través de la propia apoderada, al efecto de subsanarlo en los términos y plazo previstos en el artículo artículo 5.6 de la LPAC, pues del escrito de su reclamación se desprendía que las disposiciones normativas que identificaba como generadoras de los daños cuya indemnización pretendía eran de fecha posterior a la finalización del estado de alarma declarado por el citado R.D. 463/2020.

En el presente caso, tal requerimiento no se practicó, por lo que habrá de hacerse antes del dictado de la Resolución que ponga fin al procedimiento.

### **Tercero**

#### **Sobre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.**

##### **1. Consideraciones generales.**

Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 de la Constitución, 32.1 LSP'15 y 65, 67, 81 y 91.2 LPAC'15) reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, entendido como cualquier hecho o actuación enmarcada dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, siendo necesario para declarar tal responsabilidad que la parte reclamante acredite la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, que no esté jurídicamente obligado a soportar, debiendo existir una relación de causa a efecto directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación (acción u omisión) administrativa y el resultado dañoso para que la responsabilidad de éste resulte imputable a la Administración, así como, finalmente, que ejercite su derecho a reclamar en el plazo legal de un año, contado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

##### **2. Análisis específico de la responsabilidad patrimonial de la Administración por actos y disposiciones adoptados durante la vigencia del estado de alarma.**

Teniendo en cuenta que parte de los daños cuya indemnización se pretende por la reclamante se derivaron, según afirma, de concretas medidas dispuestas por la Administración Autónoma de La Rioja durante la vigencia del estado de alarma declarado por el Gobierno de la Nación mediante R.D. 926/2020, de 25 de octubre de 2020 y bajo la cobertura de sus previsiones, ha de analizarse, como primera cuestión, si tales medidas son

susceptibles de generar responsabilidad patrimonial de la Administración que las dispuso; en segundo lugar, cuál es el régimen jurídico de tal responsabilidad y el cauce procedimental para exigirla.

La primera cuestión se encuentra resuelta en nuestro ordenamiento, en sentido afirmativo.

Así, el artículo 116.6 de la Constitución establece que *“La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes”*.

Y, por su parte, el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de julio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, establece. *“Quienes como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados sufran, de forma directa, o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes”*.

La segunda cuestión ha sido extensamente analizada por nuestra doctrina, la cual llega de forma prácticamente unánime a la conclusión de que la responsabilidad que consagra el citado artículo 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, no constituye un supuesto de responsabilidad patrimonial específico, con un régimen autónomo o singular.

Compartimos tal conclusión, básicamente porque del tenor del precepto no se desprende la voluntad del legislador orgánico de crear tal régimen de responsabilidad específico en relación a los daños y perjuicios que se originen al particular durante la vigencia de tales estados excepcionales y prueba de ello es que se remite de forma genérica al régimen legal vigente, canalizando así el resarcimiento de tales daños a través de las vías y de acuerdo al régimen, -común o especial- que el legislador tenga establecido al efecto.

No obstante y como quiera que la Ley Orgánica 4/1981 contempla, en su artículo 11, la posibilidad de adoptar medidas como requisas, ocupaciones o intervenciones temporales de inmuebles o empresas e incluso la imposición de prestaciones personales obligatorias, las cuales han de ser resarcidas a través de los cauces previstos en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (en adelante, LEF), parece claro que, en función de la actuación o disposición de que se trate, habrá que acudir al régimen jurídico en cada caso aplicable, es decir, el régimen común que desarrolla la LSP'15 o el previsto en la LEF.

Y, en el presente caso, tratándose una reclamación por daños derivados de unas medidas administrativas de restricción de la actividad económica y no contemplando nuestro ordenamiento jurídico ningún régimen singular, en principio su examen ha de ajustarse al régimen común que desarrolla la LRJSP.

Así lo considera igualmente la interesada en este caso – *I.G.*-, la que, en su escrito de reclamación de 22 de noviembre de 2021, solicita se dicte Resolución por la que la Administración Autonómica declare su responsabilidad patrimonial y reconozca el derecho de la reclamante a ser indemnizada por los daños que ésta refiere haber padecido.

#### **Cuarto**

##### **Sobre la existencia de responsabilidad patrimonial en el presente caso**

Como hemos señalado en los antecedentes, la promotora del procedimiento objeto de consulta señala en su escrito de reclamación inicial que, entre el día 21 de junio de 2020 ( fecha de expiración del primer estado de alarma declarado por el Gobierno de la Nación el 14 de marzo de igual año, mediante R.D. 463/2020) y el día 9 de mayo de 2021 (fecha de expiración del segundo estado de alarma, declarado por R.D. 926/2020, de 25 de octubre de 2020), el Gobierno de la CAR dictó diversas medidas preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID y a su contención, a través de concretas disposiciones normativas, que fueron constriñendo la actividad del sector del juego, en el sentido de limitar los aforos y horarios de los establecimientos de ocio y de juego y apuestas e imponer incluso su cierre, ocupando así sus derechos de empresa, al no permitirle desarrollar su actividad plenamente.

A juicio de la mercantil, no estaba obligada jurídicamente a soportar los daños que afirma, y que, en su opinión, aquellas medidas le ocasionaron de forma individualizada; e interesa, en consecuencia, que la Administración Autonómica responda de tales daños, reconociéndole el derecho a percibir una indemnización por importe de 115.564,30 euros.

Pues bien, partiendo de la argumentación de la reclamante y de los datos obrantes en el expediente, a continuación, analizaremos si, en el presente caso, concurren los presupuestos necesarios para considerar que la Administración Autonómica ha de responder patrimonialmente de los daños que la reclamante alega le fueron ocasionados por las medidas dictadas por nuestro Gobierno Autonómico.

##### **1. Legitimación activa.**

A pesar de que la reclamante sustenta su legitimación activa en su condición de titular de un negocio de explotación de máquinas recreativas y otros juegos de azar que, afirma, desarrolla en establecimientos propios y ajenos en esta Comunidad Autónoma y se vió afectado por las medidas dispuestas por la CAR que cita en su escrito inicial, lo cierto es que no ha aportado en el procedimiento prueba alguna de la que se desprenda la pretendida titularidad de tal negocio y el ámbito territorial en que explota, por lo que, antes de dictarse la resolución final, el instructor del procedimiento deberá requerirle a fin de que acredite ambos extremos, por constituir presupuesto inexcusable de la viabilidad de su reclamación.

## **2. Legitimación pasiva de la CAR.**

Admitiendo la legitimación pasiva de la CAR, en cuanto titular, en el marco de la legislación básica del Estado, de las competencias de desarrollo legislativo y la ejecución en materia de Sanidad e Higiene que le legitimaron para dictar las disposiciones a que se refiere la reclamante, ha de especificarse que, en el presente caso, la Administración Autonómica exclusivamente habría de responsabilizarse, en su caso, de los daños concretos, individualizados y evaluables económicamente que dichas disposiciones (en realidad, las medidas que se establecieron a su través) ocasionaron a la interesada, siempre que ésta no tuviera el deber jurídico de soportarlos.

## **3. Realidad del daño y naturaleza individualizada del mismo.**

Resulta incuestionable que la reclamante hubo de ver limitado el desarrollo de su actividad por efecto de las sucesivas medidas restrictivas que nuestro Gobierno autonómico estableció, en el ámbito del sector del juego, durante el periodo comprendido entre el 21 de junio de 2020 y el 9 de mayo de 2021 y no puede descartarse de raíz que esa circunstancia supusiera una disminución de sus ingresos respecto de los obtenidos en los mismos periodos de ejercicios precedentes.

Sin embargo, por más que hayamos de reconocer que las medidas autonómicas a que la reclamante se refiere contribuyeron a cercenar su actividad y que, con ello, pudieran verse limitados sus ingresos, no consideramos que el eventual perjuicio que, para la reclamante, se derivó de aquellas, pueda calificarse como un daño individualizado, entendido como aquel que afecta a un concreto particular de forma singular y específica, bien en solitario por sus propias circunstancias personales, bien por su pertenencia a un colectivo con determinadas características comunes al que, como tal, le resulta extensivo el daño precisamente por compartir éstas.

Llegamos a tal conclusión tras advenir, que las medidas restrictivas establecidas por la CAR a través de las disposiciones normativas a que se refiere la reclamante, no afectaron de forma individualizada a ésta o al sector del juego en La Rioja, sino a múltiples sectores económicos, a los que, igualmente, se aplicaron limitaciones de aforo, se impusieron horarios de cierre e incluso se prohibió desarrollar su actividad.

En concreto y sin ánimo de ser exhaustivos, hemos confirmado que tales medidas afectaron:

A) Al sector del ocio nocturno (discotecas, bares de copas, salas de baile, etc.), al que:  
i) Por Acuerdo del Consejo de Gobierno (en adelante CG) de 20 de junio de 2020 se impuso una limitación en el aforo del 75%; y, ii) Por Acuerdo del CG de 15 de agosto de 2020 se

prohibió desarrollar su actividad, medida ésta que permaneció en vigor hasta el 9 de mayo de 2021, por lo que aquí interesa.

B) Al sector de la hostelería y restauración, al que: i) Por Acuerdo del CG de 15 de agosto de 2020 se impuso como hora de cierre las 01:00 h., posteriormente modificada a las 22.00, 23:00, 20;00 y 17:00 h, con diferente vigencia temporal; ii) Por Acuerdo del CG de 21 de octubre de 2020 se prohibió ofrecer servicio en barra y se impuso un límite en el aforo del 50%; que se mantuvo vigente durante meses; y, iii) Por Acuerdos del CG de 20 y 26 de enero de 2021, se prohibió desarrollar su actividad, medida que se mantuvo en vigor hasta el día 21 de febrero de 2021.

C) Al sector turístico, al que se impuso un aforo del 75% en los establecimientos de albergue mediante Acuerdo del CG de 20 de junio de 2020, que posteriormente fue reducido al 40% mediante Acuerdo del CG de 1 de septiembre de 2020, manteniéndose éste en vigor, con alguna variación, hasta la finalización del segundo estado de alarma.

D) Al sector del comercio minorista y de servicios profesionales con establecimiento abierto al público, al que: i) Mediante Acuerdo del CG de 21 de octubre de 2020 se impuso un aforo del 50%, que se mantuvo vigente, con ligeras variaciones al alza y a la baja, hasta la finalización del segundo estado de alarma; y, ii) Por Acuerdo del CG de CG de 20 y 26 de enero de 2021, se prohibió desarrollar su actividad, medida que se mantuvo en vigor hasta el día 21 de febrero de 2021.

E) Al sector del espectáculo, al que: i) Mediante Acuerdo del CG de 1 de septiembre, se impuso un aforo del 75% en cines y teatros, que se redujo al 50% mediante Acuerdo del CG de 4 de noviembre de 2020; y, ii) Por Acuerdo del CG de CG de 20 y 26 de enero de 2021, se prohibió desarrollar su actividad, medida que se mantuvo en vigor hasta el día 21 de febrero de 2021.

F) Al sector de actividades deportivas en espacios interiores (gimnasios, piscinas, etc.), al que: i) Se impuso un aforo del 75% mediante Acuerdo del CG de 20 de junio de 2020, que posteriormente fue reducido al 50% mediante Acuerdo del CG de 1 de septiembre de 2020, manteniéndose éste en vigor, con alguna variación, hasta la finalización del segundo estado de alarma; y, ii) Por Acuerdo del CG de CG de 20 y 26 de enero de 2021, se prohibió desarrollar su actividad, medida que se mantuvo en vigor hasta el día 21 de febrero de 2021.

En definitiva, con mayor o menor intensidad y consecuencias dispares y difícilmente comparables, todos los sectores económicos que desarrollaban actividades no esenciales, e incluso éstos, se vieron afectados por tales medidas, en detrimento de sus respectivos intereses particulares.

Así que, francamente, no consideramos que el sector del juego, como colectivo, ni la reclamante, en particular, padecieran por efecto de aquellas medidas un daño “individualizado” o que se les exigiera un “sacrificio especial” que a tribuya a ésta el derecho a percibir una compensación indemnizatoria.

De hecho, consideramos que tales medidas constituyeron una carga social o colectiva para particulares y empresas de múltiples y muy diversos sectores económicos, entre los que figura el del juego, que impide calificar de “individualizado” el posible daño que a todos ellos pudo ocasionar.

## **Quinto**

### **Sobre la antijuridicidad del daño**

De acuerdo con los arts. 32.1 y 34.1 LSP'15, el segundo de los requisitos establecidos para la operatividad del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración es la existencia de una “*lesión antijurídica*”, caracterizada por la “*ausencia de deber jurídico del interesado de soportar el resultado lesivo*” (STS de 21 de marzo de 2018, RCAs 5006/2016).

La reclamante afirma no hallarse obligada a soportar los daños que padeció, en el ejercicio de su actividad, por efecto de las disposiciones dictadas por la Presidenta y el Consejo de Gobierno de la CAR.

Sostiene en tal sentido que las medidas establecidas por la Presidenta de la CAR a través de los Decretos que dictó durante la vigencia del segundo estado de alarma no tenían soporte jurídico, señalando que así lo reconoció el TC en su Sentencia 183/2021, de 27 de octubre, al declarar inconstitucional la delegación de competencias establecida por el Gobierno de la Nación en el articulado del RD. 926/2020 en favor de los Presidentes de las CCAA.

Y, en cualquier caso y como segundo argumento, afirma que la LO 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio, reconoce a los particulares, en su artículo 3.2, el derecho a ser indemnizados por los daños y perjuicios que no les sean imputables y se deriven de la aplicación de los actos y disposiciones adoptados durante la vigencia de tales estados.

Pues bien, no podemos compartir tales argumentos:

1. Por lo que se refiere al primero de ellos, según el cual la Presidenta de la CAR carecía de “*habilitación legal suficiente*” para ordenar las medidas limitativas de la actividad empresarial, cabe señalar:

**A)** Que los Decretos dictados por la Presidenta que la reclamante cita en su escrito no establecieron medidas limitativas de las actividades económicas, sino medidas extensivas a todos los ciudadanos.

En efecto, parte de tales Decretos (en concreto los Decretos 15/2020, de 28 de octubre; 16/2020, de 4 de noviembre; 17/2020, de 25 de noviembre; 18/2020, de 9 de diciembre; 19/2020, de 16 de diciembre, 21/2020, de 30 de diciembre; 1/2021, de 5 de enero; 2/201, de 13 de enero; 3/2021, de 20 de enero) establecieron medidas temporales concretas que limitaron la libertad de circulación en diferentes horarios nocturnos; limitaciones en la salida y entrada en la Comunidad Autónoma de La Rioja o en ámbitos concretos de esta, igualmente de forma temporal; y diferentes limitaciones de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados.

Y el resto, es decir, los Decretos 6/2021, de 17 de febrero, 7/2021, de 10 de marzo; 9/2021, de 30 de marzo; 10/2021, de 7 de abril; 12/2021, de 21 de abril; 13/2021, de 28 de abril; y 14/2021, de 5 de mayo, tuvieron por objeto la activación de concretos niveles de riesgo, de conformidad con el Plan de Medidas se indicadores aprobado por el Consejo de Gobierno el 17 de febrero de 2021, en algunos casos extensivos a todo el territorio autonómico y en otros extensivos a concretos municipios de éste.

**B)** Que tales Decretos, en cualquier caso, no quedaron privados de eficacia jurídica por efecto de la declaración de inconstitucionalidad de la delegación de competencias a que se refiere la reclamante, pues el propio TC, en la Sentencia en que realizó tal declaración, reconoció expresamente *“esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad no afecta por sí sola, de manera directa, a los actos y disposiciones dictados sobre la base de tales reglas durante su vigencia. Ello sin perjuicio de que tal afectación pudiera, llegado el caso, ser apreciada por los órganos judiciales que estuvieron conociendo o llegaran aún a conocer de pretensiones al respecto”*.

Partiendo de tales premisas y en cuanto al presente dictamen interesa, tales Decretos gozan de plena eficacia jurídica, en primer lugar, por no haber sido afectados por el pronunciamiento del TC y, en segundo lugar, por no haber sido anulados en sede jurisdiccional.

**2.** El segundo argumento ofrecido por la reclamante, en sustento de la presunta antijuridicidad de los daños que refiere haber sufrido, tampoco merece nuestra acogida.

Como ya hemos señalado en el Fundamento Jurídico Segundo, la responsabilidad que consagra el citado artículo 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, no supone que todo daño padecido por efecto actos o disposiciones dictados durante los estados excepcionales

que regula y, entre éstos, el estado de alarma deba calificarse de antijurídico y, por tanto, haya de ser indemnizado.

El tenor literal de tal precepto permite, de hecho, descartar tal interpretación, al remitirse de forma genérica al régimen legal vigente, canalizando así el resarcimiento de tales daños a través de las vías y de acuerdo con el régimen, -común o especial- que el legislador tenga establecido al efecto.

Y, en presente caso, tratándose una reclamación por daños derivados de unas medidas administrativas de restricción de la actividad económica y no contemplando nuestro ordenamiento jurídico ningún régimen singular, en principio su examen ha de ajustarse al régimen común que desarrolla la LSP'15; consideración ésta que, en el presente caso, comparte igualmente la interesada, que, en su escrito de reclamación solicita se dicte Resolución por la que la Administración Autonómica declare su responsabilidad patrimonial y reconozca el derecho de la reclamante a ser indemnizada por los daños que ésta refiere haber padecido.

Así las cosas, al abordar el análisis de este presupuesto, debemos partir de la premisa de que las medidas constrictivas de la actividad de la reclamante, en la que ésta sitúa el origen del daño cuya indemnización pretende, fueron establecidas lícitamente a través de disposiciones emanadas de la CAR que, a los efectos del presente dictamen, se hallaban dotadas de plena eficacia jurídica.

Igualmente ha de tenerse en cuenta que tales disposiciones se dictaron en el contexto de una situación excepcional, jamás vivida en nuestro Estado y en el resto del planeta, como lo fue la pandemia del COVID, que condujo a todas las Administraciones Públicas a establecer medidas de diversa índole y a limitar determinadas actividades, de forma preventiva, en aras a proteger un bien jurídico muy superior como lo es el derecho a la salud, por imperativo de lo previsto en el artículo 43 CE, lo que la CAR (al igual que el resto de las CCAA) llevó a efecto, sirviéndose de criterios científicos comúnmente aceptados, tanto en nuestro país como en otros Estados de la Unión Europea, haciendo uso de las facultades que le atribuye la legislación básica estatal en materia de Sanidad y Salud Pública.

Así, deben reseñarse las siguientes disposiciones:

i) El artículo 1 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública señala, con carácter general *“Al objeto de proteger la salud pública y prevenir su pérdida o deterioro, las autoridades sanitarias de las distintas Administraciones Públicas podrán, dentro del ámbito de sus competencias, adoptar las medidas previstas en la presente Ley cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad”*.



El artículo 3 de igual cuerpo legal orgánico, dispone que “*Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible*”.

**ii)** El artículo 26.1 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad dispone “*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 incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de Empresas o de sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales y cuantas otras consideren sanitariamente justificadas*”.

**iii)** El artículo 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, prevé:

*“1. Sin perjuicio de las medidas previstas en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, con carácter excepcional y cuando así lo requieran motivos de extraordinaria gravedad o urgencia, la Administración General del Estado y las de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán adoptar cuantas medidas sean necesarias para asegurar el cumplimiento de la ley.*

*2. En particular, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la autoridad competente podrá adoptar, mediante resolución motivada, las siguientes medidas:*

- a) La inmovilización y, si procede, el decomiso de productos y sustancias.*
- b) La intervención de medios materiales o personales.*
- c) El cierre preventivo de las instalaciones, establecimientos, servicios e industrias.*
- d) La suspensión del ejercicio de actividades.*
- e) La determinación de condiciones previas en cualquier fase de la fabricación o comercialización de productos y sustancias, así como del funcionamiento de las instalaciones, establecimientos, servicios e industrias a que se refiere esta ley, con la finalidad de corregir las deficiencias detectadas.*
- f) Cualquier otra medida ajustada a la legalidad vigente si existen indicios racionales de riesgo para la salud incluida la suspensión de actuaciones de acuerdo a lo establecido en el Título II de esta ley”.*

**3.** Y, por último, pese a que la reclamante cuestiona la corrección de las medidas limitativas establecidas por la CAR, lo cierto es que no ha ofrecido dato concreto alguno del que se desprenda que las mismas no se ajustaron a los principios de pertinencia, precaución y evaluación que, reconocidos en el artículo 3 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, vinculan a las Administraciones públicas y sujetos privados en sus actuaciones de salud pública y acciones sobre la salud colectiva.

En cualquier caso, precisamente conforme al principio de precaución citado y según establece textualmente dicho precepto, “*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*” de modo que, aunque finalmente tales medidas se mostraran como innecesarias, no cabría derivar responsabilidad por su adopción, salvo desproporción evidente de éstas. Este último –recordemos- se vulnera no sólo si se produce o consume un daño efectivo en la salud de las personas, sino que también queda afectado si por acción u omisión de los poderes públicos se pone en riesgo grave e inmediato dicha salud (por todos, STC 119/2001, F.J. 6).

En este punto, resulta claro a juicio del Consejo que tales medidas ni siquiera pueden considerarse desproporcionadas (mucho menos aún, aquejadas de una falta de proporcionalidad que pueda calificarse como evidente) a la vista de las razones exhaustivamente ofrecidas por el Informe 21-4-2022 de la Dirección General de Salud y Cuidados del Gobierno de La Rioja, al que se acompaña un documento de “*Recomendaciones según el nivel de alerta*”, en el que se describe el conjunto de medidas que deben ser adoptadas para evitar la propagación del COVID-19 y minimizar los riesgos de contagio de la enfermedad. Medidas “*de salud pública no farmacológica*”, “*de protección personal*”, “*ambientales*”, “*de protección colectiva*”, “*relativas a entornos de riesgo especial...*” que, en lo que interesa al caso, se ordenaron, en el periodo objeto de reclamación, a reducir drásticamente los contactos interpersonales en espacios físicos cerrados, con el propósito de disminuir así los contagios de la enfermedad y, en definitiva, de preservar dos intereses constitucionales legítimos y prevalentes. Por una parte, el derecho de todos a la vida y a la integridad física y moral (art. 15). Por otra, el principio rector de la “*salud pública*”, que debe informar la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 CE) y que, de acuerdo con lo que disponen las leyes que desarrollan dicho principio rector, autoriza la adopción de “*medidas preventivas*” (arts. 43.2 y 53.3 CE).

En definitiva, hallándonos ante unas concretas medidas dispuestas de forma lícita por nuestro Gobierno Autonómico, con el solo fin de evitar la propagación de la enfermedad y la saturación del sistema sanitario en el ámbito de La Rioja, ejercitando así las facultades que le atribuye la legislación básica en materia de Sanidad y Salud Pública, en aras a proteger un bien jurídico muy superior como lo es el derecho a la salud, por imperativo de lo previsto en el artículo 43 CE, teniendo en cuenta que, pese a cuestionar su corrección, la reclamante no ha aportado prueba ni ofrecido dato objetivo alguno del que se desprenda que tales medidas no se acomodaran, en algún sentido, a los principios a que la CAR había de someterse en sus acciones sobre la salud colectiva, no podemos sino concluir que la reclamante, al igual que el resto de particulares y empresas a que afectaron, viene obligada a soportar el daño que se derivó de las mismas, no siendo éste, en consecuencia, antijurídico.

4. Por descontado, no podemos finalizar el análisis a que se refiere este punto sin citar las sentencias de nuestro Tribunal Constitucional nº 148/2021, de 14 de julio y 183/2021, de 27 de octubre, por las que resolvió los recursos de inconstitucionalidad planteados frente al RD 463/2020, de 14 de marzo, por el declaró el “primer” estado de alarma, y frente a los RD 926/2020, de 25 de octubre y 956/2020, de 9 de noviembre, por los que, declaró el “segundo” estado de alarma y prorrogó sus efectos hasta el día 9 de mayo de 2021.

De hecho, ambos pronunciamientos de nuestro Alto Tribunal, si bien referidos a medidas adoptadas por el Estado coincidiendo con las dos declaraciones de estado de alarma que se sucedieron en nuestra nación en 2020, nos han servido precisamente de guía al abordar las cuestiones que se plantean en el presente procedimiento, permitiéndonos concluir que, en el presente caso, no concurre el requisito de “*antijuridicidad del daño*” imprescindible para que nazca la responsabilidad patrimonial administrativa que se demanda por la reclamante.

En concreto:

i) En la Sentencia 148/2021, de 14 de julio, el TC declara inconstitucionales y nulas determinadas medidas, entre ellas, las restricciones a la libertad de circulación recogidas en los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7 del Real Decreto 463/2020, si bien considera conforme a la Constitución las medidas adoptadas en el artículo 10, puntos 1, 3 y 4 por las que se establecía la suspensión de la apertura al público de locales y establecimientos salvo los considerados esenciales, así como la suspensión de la apertura al público de museos, archivos, bibliotecas, monumentos, así como de los locales y establecimientos en los que se desarrollen espectáculos públicos, las actividades deportivas y de ocio y las de hostelería y restauración.

Señala dicho Tribunal en el Fundamento Jurídico 9 de dicha Sentencia:

*“El derecho fundamental a la libertad de empresa que reconoce el art. 38 CE ampara «el iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial». No hay duda de que las mencionadas reglas del art.10 constriñen intensísimamente, con carácter temporal, el libre mantenimiento de la actividad empresarial en algunos de los sectores directamente concernidos. Pero como ya se ha señalado anteriormente, el estado de alarma puede justificar «excepciones o modificaciones pro tempore en la aplicabilidad» ordinaria de determinadas normas del ordenamiento vigente (STC 83/2016, FJ 9), siempre que se orienten a la protección de otros bienes de relevancia constitucional y resulten razonablemente adecuadas y necesarias a tal propósito. La constricción extraordinaria del derecho fundamental a la libertad de empresa que se estableció en los apartados 1, 3 y 4 del artículo 10 del Real Decreto 463/2020 contó pues en fundamento en la Ley Orgánica a la que remite el artículo 116.1 CE y no resultó desproporcionada, por lo que se rechaza la pretensión de inconstitucionalidad formulada lo que se traduce en un correlativo deber de soportar dichas limitaciones, en atención a la gravedad de los bienes que se pretenden proteger”.*

Confirma, en definitiva, el TC, el deber de soportar las importantes limitaciones del derecho a la libertad de empresa que el Estado impuso mediante el RD 463/2020 y avala la proporcionalidad de las medidas restrictivas de tal libertad (artículo 38 CE), que considera cede ante otros derechos constitucionales como el de la vida e integridad física (artículo 15) o ante el principio rector de la política social y económica de protección de la salud (artículo 43 CE).

E igualmente confirma el deber de soportar aquellas medidas que fueron declaradas inconstitucionales, señalando, en su FJ 10: *“las medidas declaradas inconstitucionales, pese a ello, son medidas que los ciudadanos tenían el deber jurídico de soportar”* y, por tanto, esta inconstitucionalidad apreciada en la sentencia *“no será por sí misma título para fundar reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas”*.

ii) En la Sentencia 183/2021, de 27 de octubre, el TC desestima las impugnaciones formuladas contra las limitaciones de derechos fundamentales establecidas en los artículos 5 a 8 de los Reales Decretos 926/2020 y 956/2020, por haber quedado circunscritas aquellas a lo que el bloque de constitucionalidad derivado del artículo 116 CE ha dispuesto para el estado de alarma, habiéndose ajustado al principio de proporcionalidad en su determinación.

Al analizar la prohibición de circular por las vías o espacios de uso público en horario nocturno comprendido entre las 23:00 y las 06:00 horas; el TC señala que:

*“resultó adecuada porque era apta para dar cumplimiento a una finalidad legítima como era la de reducir sustancialmente la movilidad del virus”; “necesaria para hacer frente a las constatadas mutaciones del virus y a su creciente propagación, como también al previsible incremento de la presión asistencial y hospitalaria”; y “proporcionada a la consecución de un fin constitucionalmente legítimo y de interés general para la comunidad social como era el de la preservación de la vida (art. 15 CE) y de la salud pública (art. 43.2 CE)”*.

Y sustenta en idénticos argumentos, la adecuación, necesidad y proporcionalidad de las medidas relativas a la limitación de desplazamientos de salida y entrada de los ámbitos territoriales que se contemplaba en el artículo 6 del RD 926/2020 y la limitación de permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados, que contemplaba su artículo 7.

## **5. Recapitulación.**

En base a los argumentos expuestos, consideramos que, en el presente caso, no concurren dos de los presupuestos inexcusables para que la reclamación de responsabilidad patrimonial analizada merezca ser acogida, como lo son: la existencia de un daño individualizado y la antijuridicidad de este.

## **CONCLUSIÓN**

### **Única**

Procede desestimar la reclamación planteada por I.G. pues los daños cuya indemnización pretende no se ajustan a los requisitos de individualización y antijuridicidad que exige nuestro ordenamiento en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, viniendo por tanto obligada a soportarlos.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz  
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO