



En Logroño, 27 de enero de 2023, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz; y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta; y del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco; y siendo ponente D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

3/23

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma. Sra. Consejera de Salud, en relación con el procedimiento administrativo de *responsabilidad patrimonial 203/2022 promovido por CBR.S.L., por la limitación de la actividad de H.L.U. (absorbida por la primera mediante escritura de fusión de 28 de octubre de 2021) durante y entre los Estados de Alarma por COVID-19, en reclamación de 1.184.678 euros.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

1. Mediante escrito de 24 de mayo de 2022, dirigido a la Consejería de Sanidad, con entrada en el Registro General del Gobierno de La Rioja el 2 de junio de igual año, D. I.O.E., en representación de la mercantil *CBRS.L.* formuló reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración.

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

H.L.U. fue absorbida por la reclamante -CBRS.L., quedando así ésta subrogada en sus derechos y obligaciones, mediante escritura de fusión otorgada el 28 de octubre de 2021.

Antes de producirse dicha absorción, H.L.U. operaba en el sector de la restauración en diversos puntos de la geografía nacional bajo la marca "DON G", contando con restaurantes propios, que explotaba y gestionaba directamente, y restaurantes franquiciados, a cuyos titulares tenía cedido su propio método empresarial, que comprendía sus elementos distintivos (marcas, rótulos, enseñas) y el denominado "know how", además de proveerle de suministros y asistencia técnica (asesorías varias, diseño publicitarios), en contraprestación de lo cual percibía la correspondiente cuota de



mantenimiento o “royalties”, consistente en un porcentaje de los beneficios de los restaurantes franquiciados, además de percibir rendimientos por tales aprovisionamientos y servicios técnicos.

Uno de dichos restaurantes franquiciados se hallaba situado en término municipal de Logroño.

Como consecuencia de las medidas adoptadas para combatir la pandemia de la COVID-19 por la Administración Pública del Estado y las Administraciones de las concretas CCAA en que se hallaban situados sus restaurantes propios y franquiciados (Aragón, Navarra, Murcia, Castilla-La Mancha, Madrid, País Vasco, Castilla y León, Cataluña, La Rioja, Valencia y Andalucía), H.L.U. se vio privada de su derecho al ejercicio de la actividad económica que venía desarrollando con amparo en los títulos jurídicos y licencias de que disponía, sufriendo así una lesión antijurídica, esto es, un daño singular y específico que no tenía el deber jurídico de soportar.

El sistema específicamente diseñado por las Administraciones Públicas para luchar contra la pandemia generada por el COVID-19, conllevó el establecimiento de un conjunto de privaciones singulares, especialmente intensas y desproporcionadas para el sector de la de la hostelería, en particular y por lo que aquí interesa, en las antedichas Comunidades Autónomas.

La reclamación realiza un análisis de la normativa dictada con impacto en la restauración y hostelería, tanto por el Gobierno de España como por el Gobierno de la CAR, para la contención de la propagación del Covid-19, distinguiendo cuatro períodos:

Primer período (14 de marzo - 21 de junio), correspondiente al primer estado de alarma declarado por el Gobierno central, durante cuya primera fase se dispuso la suspensión de toda actividad no esencial, así como el confinamiento, pasando tras ello a una segunda fase, durante la cual se desarrollaron normas limitativas de la actividad del sector de la hostelería.

Segundo período (22 de junio hasta el 25 de octubre de 2020), que se caracteriza por una flexibilización de las duras medidas aplicadas durante la vigencia del primer estado de alarma y un mayor protagonismo de las CCAA en la adopción de medidas para paliar los efectos y contener la propagación de la pandemia, que igualmente limitaron la actividad del sector hostelero.

Tercer período (25 de octubre- 9 de mayo de 2021), período correspondiente a la declaración de un nuevo estado de alarma de ámbito nacional que aprueba determinados instrumentos jurídicos a utilizar por las Comunidades Autónomas.

Cuarto periodo (10 de mayo de 2021 a 26 de mayo de 2022), posterior al segundo estado de alarma, durante el cual se establecieron medidas, tanto a nivel estatal como autonómico, con repercusión en el sector de la hostelería.

No obstante referirse a esta último “cuarto periodo”, la reclamante no aduce haber sufrido perjuicio económico alguno durante el mismo. De hecho, el informe pericial que acompaña a su escrito iniciador, en el que se detallan y cuantifican los perjuicios cuya indemnización se pretende, se refiere exclusivamente a los producidos en los tres primeros periodos, es decir, los sufridos desde el 14 de marzo de 2020 hasta el 9 de mayo de 2021 (cfr. pp. 258 y 259 del expediente).



Tras ello, la reclamante analiza los requisitos para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración y concluye en, este caso, concurren todos y no existe causa alguna que excluya dicha responsabilidad.

Por último, termina solicitando que se tenga por formalizada reclamación por responsabilidad patrimonial frente a la Comunidad de La Rioja, señalando que:

“teniendo en cuenta la dificultad para determinar el grado de intervención de cada Administración (Estado y Comunidad de La Rioja), así como lo establecido en el artículo 33 de la LRJSP en cuanto a la responsabilidad solidaria de las Administraciones en el ejercicio de fórmulas conjuntas de actuación, que ha sido el eje de actuación pública en España durante la pandemia (estado de alarma – medidas administrativas amparadas en él o las medidas acordadas en el Consejo Interterritorial de Salud), se concreta en una suma total de un millón ciento ochenta y cuatro mil seiscientos seta y ocho Euros (1.184,678 euros) en concepto de indemnización por los daños y perjuicios efectivamente causados”.

De este modo, la reclamación patrimonial que nos ocupa se formula frente a la Administración autonómica riojana, si bien ha de tenerse en cuenta lo siguiente:

i) El reclamante atribuye los daños que H.L.U. sufrió desde el inicio del primer estado de alarma hasta la finalización del segundo a las medidas restrictivas de su actividad que adoptaron tanto los Gobiernos de 11 CCCA, entre ellas la Comunidad Autónoma de La Rioja, CAR, como por el Gobierno del Estado.

ii) En la cantidad reclamada por dichos daños (1.184.678,00 euros) se incluyen todos los que se afirma sufrió H.L.U. en otras 10 CCAA, aparte de la de La Rioja. De hecho, en su escrito de reclamación, se señala que la misma se interpone también frente al Estado y frente a esas otras 10 Autonomías.

iii) No obstante lo anterior, el informe que se acompaña a la reclamación contiene una estimación singular de los daños sufridos por H.L.U. en La Rioja en los tres primeros periodos a que se refiere ésta, es decir, desde el 14 de marzo de 2020 hasta el 9 de mayo de 2021 (cfr. p. 260 del expediente), los que se cifran en 9.798 euros.

3. Al escrito de reclamación se adjunta: escritura de fusión de la que se desprende la absorción de H.L.U. por parte de CBR.S.L.; escritura de otorgamiento de poderes; informe especial de 19 de mayo de 2022 de P.A.A.; Cuentas anuales e informe de gestión del ejercicio 2020 e informe de Auditoría de informe de auditoría de tales cuentas anuales.



Segundo

Mediante Resolución de 6 de junio de 2022 de la SGT de la Consejería de Salud se tuvo por iniciado el procedimiento general de responsabilidad patrimonial, con efectos del día 3 de igual mes, y se nombró instructor del procedimiento.

Tal Resolución fue notificada el día 15 de junio al representante de la mercantil 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, párrafo segundo, y 91.3 de la Ley 39/2015.

Tercero

Con fecha 14 de junio de 2022, 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 22 de septiembre 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 4 de octubre de 2022 se dio traslado a la representante de la mercantil reclamante de la apertura del preceptivo trámite de audiencia, informándole de su derecho a formular alegaciones y presentar los documentos que estimara conveniente.



Sexto

Con fecha 28 de octubre de 2022, el Instructor del expediente emite la propuesta de Resolución en la que propone *“Que se desestime la reclamación que por responsabilidad patrimonial de esta Administración formula CBR S.L., porque no es imputable el perjuicio alegado, cuya reparación se solicita, al funcionamiento del Servicio Público”*.

Séptimo

La Secretaría General Técnica, el día 31 de octubre 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 21 de noviembre de 2022.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 22 de noviembre de 2022 y registrado de entrada en este Consejo el día siguiente, la Excm. Sra. Consejera de Salud del Gobierno de La Rioja, remite 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 22 de noviembre 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, 1.184.678 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

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, 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 General del Estado y la de 11 Comunidades Autónomas, entre éstas la de La Rioja durante la vigencia de dos estados de alarma declarados por el Gobierno de la Nación (R.D. 926/2020, de 25 de octubre de 2020 y R.D. 926/2020, de 25 de octubre de 2020), ha de analizarse, como primera cuestión, si tales medidas son susceptibles de generar responsabilidad patrimonial de la Administración que las dispuso; y 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 —CBRS.L.—, la cual, en su escrito de reclamación de 24 de mayo de 2022, 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 refiere haber padecido.

Tercero

Sobre la existencia de responsabilidad patrimonial en el presente supuesto

Como hemos destacado en los antecedentes, la promotora del procedimiento objeto de consulta proyecta y cuantifica su reclamación distinguiendo tres periodos:

Primer período (14 de marzo - 21 de junio), correspondiente al primer estado de alarma declarado por el Gobierno central.

Segundo período (22 de junio hasta el 25 de octubre de 2020), que se caracteriza por una flexibilización de las duras medidas aplicadas durante la vigencia del primer estado de alarma.

Tercer período (25 de octubre- 9 de mayo de 2021), período correspondiente a la declaración de un nuevo estado de alarma de ámbito nacional que aprueba determinados instrumentos jurídicos a utilizar por las Comunidades Autónomas.

Durante los mismos, la reclamante sostiene que la Administración central y las autonómicas —aunque reconoce a la primera el papel preponderante— dictaron 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 la reclamación detalla después—, que fueron constriñendo la actividad del sector de la hostelería y no le permitieron desarrollar su actividad plenamente (cierres, restricciones al uso o a los horarios, limitación de aforos, condiciones de utilización...).

Por ello, como veíamos también en los antecedentes, dirige la reclamación, con carácter solidario (art. 33 de la Ley 40/2015), a todas las Administraciones, bajo la premisa de que no cabe distinguir el alcance de los daños irrogados por cada una de ellas

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 de La Rioja ha de responder patrimonialmente de los daños que la reclamante alega le fueron ocasionados —entre otras— por las medidas dictadas por nuestro Gobierno Autonómico.

1. Legitimación activa.

La reclamante, como sucesora universal de H.L.U., sustenta su legitimación activa en la condición de titular de restaurantes propios y gestora de franquicias en el sector de la restauración que ésta ostentaba (cfr. fols. 5 y ss. del expediente), situados en esta y otras CCAA, que se vieron afectados por las medidas, entre otras, dispuestas por la CAR, si bien no ha aportado en el procedimiento prueba alguna de la que se desprenda la pretendida titularidad de restaurantes y su relación jurídica con las franquicias que señala, por lo que, antes de dictarse la resolución final, el instructor del procedimiento deberá requerirle a fin de que acredite este extremo, 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 supuesto, 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, pero, en ningún caso, sería responsable de los daños derivados de las medidas establecidas por el Estado en ejercicio de sus propias competencias, ya sean las ordinarias, si hablamos del llamado periodo de “*nueva normalidad*”, o las vinculadas a su carácter de autoridad durante los dos estados



excepcionales de alarma declarados en todo el territorio. Y menos aún, por último, de los daños que las medidas adoptadas en otras CCAA hubieran podido originar.

Así las cosas, a juicio de este Consejo, deben hacerse las siguientes precisiones en relación con la reclamación que ahora nos ocupa:

i) La reclamación se interpone, simultáneamente, frente a la Administración del Estado, de la CAR y diez CCAA, al entender que estamos ante un caso de responsabilidad concurrente, debiendo entonces las Administraciones responder solidariamente ex art. 33 LRJSP'15. Sin embargo, como también subrayan los servicios jurídicos, cabe descartar dicha concurrencia. Como decíamos antes, cada Administración es responsable de los daños que hubieran ocasionado las medidas adoptadas en el ámbito de sus competencias. De partida, por tanto, en relación con la actuación de las otras 10 CCAA, parece evidente que, en modo alguno, puede entenderse que existe concurrencia con la actuación de La Rioja.

Es más, en este sentido, la reclamación cuantifica y separa los daños sufridos en cada una de las CCAA en las que actúa la mercantil (en La Rioja éstos se concretan en 9.798 euros).

ii) Los hechos y actos que motivan la solicitud de indemnización se produjeron, según afirma la reclamante, en el período comprendido entre el 14 de marzo de 2020 y el 9 de mayo, dentro del cual se produjeron el primer y segundo estado de alarma declarados por el Gobierno central.

Pues bien, cabe también ya descartar de inicio la responsabilidad de la CAR en relación con el primer estado de alarma (14 de marzo a 21 de junio de 2020).

Y es que, como el propio reclamante sostiene, *“durante este periodo del primer estado de alarma, la autoridad competente fue el Gobierno de España, siendo éste el que dictó una serie de medidas de ámbito territorial nacional que afectó, ya en aquel momento, de manera grave al normal desarrollo de la actividad de los reclamantes”*. En este periodo —añade más adelante— *“resulta evidente que el protagonismo fue del Estado”*.

Ello, por lo demás se cohonesto perfectamente con el hecho de que la reclamación, en este primer periodo, únicamente se refiere a las disposiciones y medidas adoptadas a nivel estatal.

En el ámbito autonómico riojano sólo cita la *“Resolución de 20 de junio de 2020, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 20 de junio de 2020, por el que se*



adoptan las medidas de prevención necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, tras la superación de la fase 3 del plan para la transición hacia una nueva normalidad”, que, en realidad, tiene aplicación tras el cese del primer estado de alarma.

iii) Por último, en el período entre los dos estados de alarma (del 21 de junio al 25 de octubre de 2022) y durante el segundo (del 26 de octubre de 2021 al 9 de mayo de 2021), entendemos que es viable la reclamación de responsabilidad a la CAR, sin perjuicio de que ésta deba ceñirse, en exclusiva, a la que se acredite resultado de sus propias disposiciones o actuaciones.

3. Plazo para el ejercicio del derecho a reclamar.

En virtud de lo previsto en el artículo 67 de la Ley 39/2015, el derecho a reclamar, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo.

En el presente caso, la reclamante solicitó el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial mediante escrito presentado **el día 3 de junio de 2022**.

En tal escrito, como hemos visto, sitúa la producción de los daños cuya indemnización pretende en el periodo comprendido entre el día 14 de marzo de 2020 y el 9 de mayo de 2021 y atribuye su origen a concretas disposiciones dictadas por el Estado, la CAR y otras CCAA a lo largo de tal periodo, por las que, en definitiva, se establecieron medidas que restringieron su actividad por la vía de establecer cierres totales, reducir el aforo, imponer horarios de cierre, limitar el número de clientes en el interior de los establecimientos, etc.

Ciertamente, no podemos sino reconocer que, a través de las disposiciones a que se refiere la reclamante se establecieron diversas y sucesivas medidas preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID, algunas de las cuales, en efecto, limitaron la actividad del sector de la restauración y la hostelería en La Rioja.

Ciñéndonos al periodo entre el 21 de junio de 2020 y el 9 de mayo de 2021 y al ámbito que corresponde a la CAR (cfr. el anterior apartado), el examen de todas y cada de las disposiciones que cita y expone el reclamante, ponen así de manifiesto lo anterior.

En cuanto al plazo para presentar la consiguiente reclamación, este Consejo viene reconociendo que, en estos supuestos, no puede obviarse que las medidas restrictivas que tales concretas disposiciones establecieron fueron prorrogándose ininterrumpidamente e incluso agravándose, mediante disposiciones ulteriores, hasta la expiración del segundo estado de alarma, de forma que los efectos nocivos que, para los reclamantes, pudieron



derivarse de las medidas establecidas por tales disposiciones, dictadas más de un año antes de la presentación de sus reclamaciones, realmente no pudieron valorarse hasta que, con la expiración del segundo estado de alarma, todas ellas quedaron sin efecto. Se trataría, en suma, de un supuesto de daños continuados.

Ahora bien, el caso que ahora nos ocupa es distinto, pues es patente que, entre la fecha de dictado de todas las disposiciones origen de los daños cuya indemnización pretende y la fecha de presentación de su escrito inicial media más de un año.

El reclamante parece ser consciente de lo anterior, si bien entiende que desde la declaración del primer estado de alarma el daño antijurídico “*no ha cesado para la hostelería*” y lo extiende también al año 2022, a la par que defiende que su carácter continuado le ha impedido valorarlo y cuantificarlo hasta pasado el tiempo suficiente.

A este razonamiento —acertadamente a juicio de este Consejo— se oponen los servicios jurídicos para los cuales el derecho a reclamar habría ya prescrito.

“En primer lugar porque los daños cuantificados y reclamados son los que se recogen en la reclamación y concretamente son los sufridos hasta el día 9 de mayo de 2021. Y no se entiende por qué no se han podido cuantificar hasta que no ha pasado tiempo suficiente. Los daños reclamados se han limitado al lucro cesante y han sido cuantificados en relación a los resultados de la actividad en el ejercicio 2019, como el ejercicio “tipo” o “normalizado” de lo que deberían haber sido el ejercicio 2021, por lo que dentro de ese plazo de un año se tenían todos los datos para haber realizado el cálculo”.

Por otro parte, a juicio de este Consejo, no es tampoco admisible a estos efectos una genérica alegación de que los daños se mantienen “*hasta nuestros días*”. Es cierto que la reclamación alude a un *cuarto período*, posterior al segundo estado de alarma, que abarcaría del 10 mayo de 2021 hasta el 26 de mayo de 2022. En relación con el mismo y por lo que se refiere a la CAR, la reclamación cita las Resoluciones 43/2021, de 15 de agosto y 45/2021, de 8 de septiembre (aforos, número de personas por mesa y uso de la mascarilla cuando no se esté comiendo y bebiendo), pero no acredita de ningún modo su relación con los daños de los tres períodos anteriores que son los que, en efecto, valora y sustentan la cantidad reclamada.

En definitiva, en una interpretación flexible y favorecedora, la reclamación podría llegar a entenderse en plazo, únicamente, en relación con los daños ocasionados por las medidas adoptadas en las citadas últimas Resoluciones de la CAR, si bien el problema es entonces que la reclamación no expresa ni valora dichos daños.

En cualquier caso, aun admitiendo la tesis de que la reclamación se ha presentado dentro del plazo previsto legamente, expondremos a continuación las razones por las que entendemos no cumple los requisitos exigidos por nuestro ordenamiento.



4. 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 de la hostelería y restauración, durante el periodo comprendido entre el 21 de junio de 2020 y el 9 de mayo de 2021 y, aun en mucha menor medida, después (del 10 de mayo de 2021 hasta el 26 de mayo de 2022), y no puede descartarse que tal 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 pudieran contribuir a la reducción de sus ingresos, no consideramos que el eventual perjuicio que, para la reclamante, se derivara, en su caso, 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 esta o al sector de la hostelería y la restauración 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 efecto, en concreto y sin ánimo de ser exhaustivos, al sector de la hostelería y restauración, afectó el que: i) por Acuerdo del Consejo de Gobierno (en adelante, 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 27 de enero de 2021, se prohibió desarrollar su actividad, medida que se mantuvo en vigor hasta el día 21 de febrero de 2021.

Pero tales medidas afectaron también a otros muchos sectores:

A) Al sector del ocio nocturno (discotecas, bares de copas, salas de baile, etc.), al que: i) por Acuerdo del 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 del Juego, al que: i) por Acuerdo del CG de 20 de junio de 2020 se impuso una limitación en el aforo del 75%; llegando incluso a suspenderse totalmente su actividad durante concretos periodos (7 a 15 de enero de 2021 y 22 de enero a 21 de febrero de 2021); ii) por Acuerdo del CG de 15 de agosto de 2020 se impuso como hora de cierre las 01:00 h., posteriormente modificada a las 21:00 h. y 22:00 h., con diferente vigencia temporal, en todo con limitación de admisión de clientes desde una hora antes; y iii) por Acuerdo del CG de 1 de septiembre de 2021 se establecieron límites en el número de personas que podían ocupar mesas o agrupaciones de mesas a partir del 1 de septiembre de 2020 (que, en tal fecha, quedó fijado en 10 y más adelante se redujo a 6) y hasta el día 9 de mayo 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 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.

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 20 y 27 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 20 y 27 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.

Por lo anteriormente expuesto, no consideramos que el sector de la hostelería, 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 atribuya 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 de la hostelería y la restauración, que impide calificar de “*individualizado*” el posible daño que a todos ellos pudo ocasionar.

5. 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).

En el presente caso, partiendo 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 adoptadas lícitamente por la CAR, en ejercicio de sus propias competencias y 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 limitar el ejercicio de 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 nuestro Gobierno Autonómico llevó a efecto sirviéndose de criterios científicos comúnmente aceptados, tanto en nuestro país como en otros Estados de la Unión Europea, no podemos sino concluir que la reclamante, al igual que los particulares de todos los sectores que se vieron afectados por aquellas medidas, tenía el deber jurídico de soportar los daños que de éstas pudieran derivarse.

A pesar de que la reclamante no duda de la licitud de tales medidas, ni de su corrección o alcance, cabe reseñar como sustento de nuestro criterio al respecto:

A) Que 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”.

B) Que, por su parte, 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”.

C) Para finalizar con la normativa estatal habilitante de la actuación administrativa objeto de reproche, resulta de inmediata aplicación la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, cuyo artículo 54 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”.*



En definitiva, a la cobertura legal de las medidas dispuestas en el caso que nos ocupa por la Administración Autonómica ha de añadirse que la reclamante no cuestiona que las mismas se ajustaran 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.

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 ofrecidas por el Informe 22 de septiembre de 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). 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). 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).

Así las cosas, 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, cuya corrección y acomodo a los principios a que había de someterse en sus acciones sobre la salud colectiva no ha sido cuestionada por la reclamante, consideramos que ésta, 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.

Por descontado, no podemos finalizar el análisis a que se refiere este punto sin citar las sentencias de nuestro TC nº 148/2021, de 14 de julio; y 183/2021, de 27 de octubre, por las que se resolvieron los recursos de inconstitucionalidad planteados frente al RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que 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.

Y, pese a estimar las pretensiones de inconstitucionalidad relativas a la duración de la prórroga autorizada por el Congreso de los Diputados, así como al régimen de delegación que efectuó el Gobierno, en cuanto autoridad competente, en los presidentes de



las comunidades autónomas y de ciudades autónomas, el TC afirma que *“esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad no afecta por sí sola, de manera directa, a los actos y disposiciones dictadas 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, siempre conforme a lo dispuesto en la legislación general aplicable y a lo establecido, específicamente, en el art. 40. Uno de la ley orgánica del Tribunal Constitucional”*.

6. 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.

CONCLUSION

Única

Procede desestimar la reclamación planteada por *CBRS.L.*, pues, sin perjuicio de que pueda considerarse prescrito el derecho, 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