

Dictamen Núm. 277/2022

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 10 de noviembre de 2022, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 3 de agosto de 2022 -registrada de entrada el día 5 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias formulada por, por los daños y perjuicios en su actividad económica derivados de las medidas adoptadas con motivo de la pandemia de COVID-19.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 6 de agosto de 2021 el representante de la entidad interesada presenta, a través del Sistema de Interconexión de Registros, una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Principado de Asturias por los daños derivados de las limitaciones a la actividad hostelera por parte de la Consejería de Salud del Gobierno de Asturias, que considera “injustificadas”.

Expone, en primer lugar, el contexto de pandemia sanitaria y consecuente declaración del estado de alarma en virtud 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, tras cuya última prórroga (finalizada el día 21 de junio de 2020) entran en vigor en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias las medidas contempladas en la Resolución de 19 de junio de 2020, de la Consejería de Salud, por la que se establecen medidas urgentes de prevención, contención y coordinación necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 tras la expiración de la vigencia del estado de alarma.

A continuación detalla las medidas que “en relación a la hostelería” se recogen en la misma y “en sus sucesivas modificaciones”, entre las que se incluyen el establecimiento de una distancia mínima de seguridad entre clientes y las que implicaron la limitación de la posición de los asistentes (obligados a estar sentados a partir de determinada hora), el establecimiento de una hora máxima de cierre nocturno o la suspensión de la actividad de determinados establecimientos (discotecas, salas de baile, locales de ocio nocturno y bares de copas).

Señala que la posterior Resolución de 14 de octubre de 2020 de la Consejería de Salud recogió nuevas medidas limitativas, que enuncia, a la que sigue la Resolución de 3 de noviembre de 2020, adoptada en el marco de la declaración de un nuevo estado de alarma por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre. De esta última resolución destaca como medida adoptada el “cierre de la hostelería”, prorrogado hasta el 14 de diciembre, fecha en la que se permite la apertura supeditada al cumplimiento de determinadas condiciones.

Refiere que la declaración de alerta sanitaria 4+ (Nivel de Riesgo Extremo) en los concejos de Oviedo, Cangas del Narcea y Llanes se prolongó desde el 19 de enero de 2021 hasta el 23 de febrero de 2021 e implica las medidas especiales que reseña, entre las que se encuentra la suspensión temporal de la apertura al público de los “establecimientos de hostelería y restauración”, con el mantenimiento de determinados servicios, como el de terrazas al aire libre, que será también eliminado mediante Resolución de 1 de febrero de 2021.

Tras aludir a las sucesivas actualizaciones que se llevan a cabo en el mes de mayo, afirma que “todas estas medidas fueron adoptadas sin un sustento técnico apropiado y avalado por datos veraces de contagios que pudieran certificar la proporcionalidad de las medidas frente al cierre o a la limitación excesiva de las actividades hosteleras”, ocasionando “perjuicios económicos de difícil reparación” al sector que resultan antijurídicos.

Indica que la cantidad solicitada “podrá ser calculada una vez finalicen los cierres y limitaciones”.

Adjunta diversa documentación entre la que se encuentra la acreditativa de la condición de socio de una comunidad de bienes, así como un escrito por medio del cual confiere su representación a una asesoría y a un letrado.

2. El día 1 de abril de 2022, el Jefe del Servicio de Alertas y Emergencias COVID-19 emite un informe sobre la reclamación formulada en el que efectúa “una valoración técnica” de las medidas autonómicas adoptadas a partir del 19 de junio de 2020.

Como consideración previa, pone de relieve que en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias se adoptaron “distintas medidas, con impactos diferentes, no solo en determinados sectores productivos, como el de la hostelería, sino también dependiendo de indicadores epidemiológicos y de ámbitos geográficos concretos. Estas medidas fueron modificándose en el tiempo de forma que en algunos momentos fueron más restrictivas sobre la actividad desarrollada y en otros menos”, por lo que advierte que el informe tiene carácter genérico.

El análisis de la “necesidad de las medidas” se inicia con la individualización de hasta un total de 7 fases distintas en la evolución seguida por la pandemia en el periodo comprendido entre el 21 de junio de 2020 y el 6 de agosto de 2021 -fecha de presentación de la reclamación-, tomando como referencia la incidencia acumulada a 14 días en el número de casos registrados. Ello ha supuesto que “para afrontar cada una de estas situaciones” se fueran “adoptando medidas que, en el caso de la hostelería, como en el resto de

sectores económicos y sociales, han ido experimentando una variabilidad motivada por la evolución descrita y la necesidad de adecuar las medidas a esa evolución, teniendo en cuenta la situación tanto epidemiológica como socioeconómica de la población”.

Sobre la “adecuación de las medidas” adoptadas, indica que se han llevado a cabo con base en el “conocimiento de ciertos aspectos del comportamiento del virus que pueden ya considerarse como establecidos y más allá de toda duda razonable”. Reseña las conclusiones recogidas en un documento técnico del Ministerio de Sanidad denominado “Evaluación del riesgo de la transmisión de SARS-CoV-2 mediante aerosoles”, publicado el 18 de noviembre de 2020, que señala, en el apartado dedicado a las “Condiciones dependientes del escenario”, que “el riesgo en interiores es claramente superior frente a exteriores. Al inicio de la pandemia, sin ninguna medida de protección, un estudio de seguimiento de 110 casos y contactos calculó un riesgo de transmisión de unas 20 veces mayor en interiores frente a exteriores”. Y, respecto a las posibles “intervenciones no farmacológicas”, describe una batería de aquellas que estima necesario considerar, ya sean individuales o colectivas, entre las que se incluye, por lo que aquí y ahora interesa, y de acuerdo con el “documento publicado en septiembre por el European Centre for Disease Prevention and Control”, el cierre de determinados “negocios seleccionados”, como sería el caso de los de hostelería, al tratarse de “lugares donde las personas tienen posibilidades limitadas de distanciamiento físico”. En apoyo de esta conclusión cita otra publicación el 10 de noviembre en Nature, “*Mobility network models of COVID-19 explain inequities and inform reopening*”, basada en “patrones de movilidad de 98 millones de personas en diez de las áreas metropolitanas más grandes de Estados Unidos”, cuyos datos permiten observar “como la reapertura de los establecimientos de restauración (...) y hostelería (...) constituyen los principales lugares de provocación de infecciones adicionales que tendrían lugar, frente a la medida de mantenimiento del cierre, y se sitúan muy claramente por delante de otros sectores de actividad”, existiendo revisiones posteriores (de marzo de 2021) en la misma línea

(“Evidencia epidemiológica acerca del rol de la hostelería en la transmisión de la COVID-19: una revisión rápida de la literatura”), y concluyentes en cuanto a “señalar que el cierre de los locales de hostelería es una de las medidas más efectivas para disminuir la incidencia y la mortalidad de la COVID-19”.

Centrados en el Principado de Asturias, se aprecia que “entre los eventos detectados en nuestra Comunidad Autónoma cobran especial relevancia por el número de personas afectadas los producidos dentro del ámbito social, y dentro de estos los relativos al sector de hostelería”, como lo prueba el dato de que “del total de casos que están vinculados a un evento en Asturias el 25 % (602 de un total de 2.437) correspondan al ámbito de la hostelería, mientras que del total de contactos estrechos generados en brotes el 29 % (871 de 3.052) presentan un vínculo indiscutible con establecimientos de hostelería”. A idénticas conclusiones se llega analizando el impacto de la pandemia entre los trabajadores del sector de la hostelería, tal y como se desprende del análisis de los datos que arrojan las bajas laborales en este sector a lo largo de la pandemia, que ponen de relieve que “las restricciones en la actividad hostelera tienen un efecto beneficioso en la disminución de la transmisión de la COVID-19 entre los trabajadores del sector y guardan una buena correlación con las medidas restrictivas que se van adoptando”.

En cuanto a la proporcionalidad de las medidas, indica que los datos analizados muestran “claramente como las distintas actuaciones realizadas a lo largo del estado de alarma objeto de esta reclamación han sido medidas proporcionadas, pues no existen otras menos limitativas de las actividades afectadas que garanticen el mismo nivel de protección de la salud./ Han sido además unas medidas que han ido modificándose en el tiempo y adaptándose a una situación epidemiológica cambiante, con situaciones de alta probabilidad de aparición de nuevos casos y de brotes combinándose con otras de evolución más positiva de la pandemia. Y tanto en uno como en otro caso se ha buscado siempre la combinación entre potenciar aquellas formas de vivir que se han mostrado eficaces en la lucha contra la pandemia y minimizar a la vez la generación de efectos perjudiciales sobre las personas y su situación social y

económica./ Para ello se ha tenido siempre en cuenta la necesidad de mantener la actividad del sector, modulándola hasta donde la situación de transmisión epidemiológica pudiera permitirlo./ Así pues, las medidas adoptadas contienen la regulación imprescindible para la consecución de los objetivos perseguidos y resultan proporcionadas al bien público que se trata de proteger”.

3. Con fecha 11 de mayo de 2022, el letrado designado como representante -si bien actuando en nombre de otra empresa- presenta un escrito en el que señala que la “valoración económica inicial del daño causado” asciende a doscientos tres mil setecientos euros con cuarenta y cuatro céntimos (203.700,44 €), reseñando que no se ha podido realizar el informe pericial al estar las “cuentas aún sin aprobar y sin haber sido depositadas en el Registro Mercantil”.

4. Mediante escritos de 16 de mayo de 2022, el Instructor del procedimiento comunica a la interesada y a la compañía aseguradora de la Administración la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, adjuntándoles una copia del informe del Jefe del Servicio de Alertas y Emergencias COVID-19.

5. El día 2 de junio de 2022, la mercantil presenta un escrito de alegaciones en el que reitera la argumentación vertida en su reclamación, precisando que la cuantificación de la indemnización solicitada continúa siendo “aproximada”, puesto que “parte de los daños que reclaman se produjeron en el año 2021”.

6. Conferido un segundo trámite de audiencia a fin de proporcionar a la reclamante el informe emitido por el Servicio de Alertas y Emergencias COVID-19 -omitido por error en la anterior notificación-, esta presenta el 7 de julio de 2022 un nuevo escrito de alegaciones en el que, además de rechazar la concurrencia de fuerza mayor o el estado de los conocimientos y la técnica como causa exoneradora de responsabilidad, esgrime la declaración de inconstitucionalidad parcial del “Real Decreto de 25 de octubre, por el que se

declara el estado de alarma, y del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, de prórroga”, a fin de justificar la falta de proporcionalidad de determinadas medidas, entendiendo que la nulidad de la habilitación de las autoridades competentes delegadas implica la falta de cobertura legal de las medidas restrictivas acordadas durante el segundo estado de alarma a nivel nacional.

Por otra parte, califica como “altamente inconsistente e incoherente” el informe emitido por el Servicio de Alertas y Emergencias COVID-19, que cuestiona puntualmente en diversos extremos.

7. Con fecha 18 de julio de 2022 el Instructor del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio, consignándose en sus antecedentes de hecho que la “valoración inicial del daño causado” presentada el día 11 de mayo de 2022 asciende a 7.445,32 €. En ella analiza y defiende, en primer lugar, la competencia de la Administración del Principado de Asturias, que reside en el titular de la Consejería de Salud, para resolver sobre la reclamación formulada. Al efecto razona, partiendo del contenido de la reclamación, que “en ningún momento se alega como causa de los daños y perjuicios las medidas previstas en el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre”, atribuyéndose aquellos a “las medidas adoptadas por el Consejero de Salud como autoridad sanitaria”. Tras recordar que, “hipotéticamente”, se trataría de un supuesto de “conurrencia de varias Administraciones en la producción del daño”, siendo aplicable por tanto lo establecido en el artículo 33.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, “dada la naturaleza de las actividades afectadas, la intervención que significativamente hubiera tenido más influencia en la hipotética producción del daño durante el segundo estado de alarma fue la de la Administración del Principado de Asturias, que actuó en ejercicio de sus competencias”, lo que conduce a afirmar la competencia autonómica para la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial “con independencia de su coincidencia, al menos parcial, con el segundo estado de alarma”.

En segundo lugar indica que, dado que la reclamante “retrotrae el inicio de los efectos lesivos a la Resolución del Consejero de Salud de 29 de julio de 2020”, y la reclamación se presenta el día 6 de agosto de 2021, “habría prescrito el derecho a reclamar por los supuestos daños y perjuicios causados” antes del año de presentación de aquella.

Respecto al requisito de la antijuridicidad del daño, reseña que “las medidas de suspensión de la actividad y otras limitaciones en su ejercicio que dan lugar a la presente reclamación se adoptaron, de acuerdo a lo señalado en (...) las diversas resoluciones dictadas al efecto por el Consejero de Salud, al amparo de los artículos 1 a 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública; del artículo 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y del artículo 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública”, y que las leyes citadas, particularmente la Ley General de Salud Pública, “constituyen el canon para determinar si los destinatarios de las medidas acordadas para proteger la salud pública tienen el deber jurídico de soportar el daño que les ocasionen”. Añade que singularmente el artículo 54 de la Ley General de Salud Pública “hace referencia al requisito de necesidad de las medidas en su apartado 1 y al principio de proporcionalidad en su apartado 3, segundo párrafo. La necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de salud pública se prevé también en el artículo 3.c) de la citada ley, en relación con el principio de pertinencia. A estos dos requisitos la jurisprudencia ha añadido el de idoneidad o adecuación de las medidas”.

Indica que “las medidas que afectaron al negocio” de la reclamante “respetaban los requisitos de necesidad, adecuación y proporcionalidad”, de acuerdo con los fundamentos expuestos en el informe emitido por el Servicio de Alertas y Emergencias COVID-19 de la Dirección General de Salud Pública del Principado de Asturias. Añade que en las alegaciones formuladas con ocasión del trámite de audiencia no se aporta “evidencia científica diferente a la del citado informe” en apoyo de sus argumentos, afirmación que razona en detalle.

Por otra parte, y si bien el reclamante no cuestiona las medidas adoptadas al amparo del segundo estado de alarma por el Presidente del Principado de Asturias en su condición de autoridad competente delegada, la propuesta de resolución aborda su adecuación; análisis que efectúa con base en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de octubre de 2021, que anuló parcialmente el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, y sin perjuicio de advertir que las medidas adoptadas con tal fundamento presentan “alcance marginal o inapreciable” respecto al negocio de la afectada.

Asimismo, efectúa mención singular a la Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio, en la que se expresa que “la inconstitucionalidad parcial del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no deriva del contenido material de las medidas adoptadas, cuya necesidad, idoneidad y proporcionalidad hemos aceptado”, especificando que “al tratarse de medidas” (fundamentalmente restrictivas del derecho fundamental a la libre circulación) “que los ciudadanos tenían el deber jurídico de soportar, la inconstitucionalidad apreciada en esta sentencia no será por sí misma título para fundar reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas”. Del mismo modo, transcribe parcialmente el fundamento de la sentencia relativo a la idoneidad y necesidad de medidas limitativas de actividades económicas “para frenar la expansión de la epidemia y revertir sus daños”.

A nivel autonómico, realiza una “especial referencia” a diversas sentencias del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 2021 relativas a las Resoluciones dictadas por el Consejero de Salud en los meses de agosto y noviembre de 2020 y enero y febrero de 2021, destacando que todas ellas avalan la adecuación de las medidas adoptadas.

En cuanto al requisito del “daño individualizable” sostiene que, “teniendo en cuenta que las medidas de protección de la salud que supuestamente ocasionaron el daño no iban dirigidas específicamente” a la reclamante, “sino a todo el sector del que su actividad forma parte, no puede considerarse que dicho daño reúna el requisito exigido”.

En cuanto a la concurrencia de “fuerza mayor” como causa de exclusión de la responsabilidad, considera que “es evidente que la Administración del Principado de Asturias carece de competencias y medios para impedir tanto la aparición del virus como su propagación por el planeta, que es lo que ha dado lugar a que la crisis inicial en China derivase en pandemia”. Y, en relación con las medidas adoptadas, entiende que estas “eran necesarias para la protección de la salud de la población”, como se acredita en el informe del Servicio de Alertas y Emergencias COVID-19.

Por último, y tras atender otras consideraciones alegadas durante el trámite de audiencia, la propuesta de resolución aborda el importe reclamado en concepto de indemnización, que no considera acreditado con la documentación aportada (“un anexo con diversas tablas, una de las cuales recoge los resultados de la empresa en diversos ejercicios”, con ausencia de cualquier otro documento de carácter fiscal o contable, informe pericial o algún tipo de intervención o tercero). A ello añade la observación de que “al pretenderse una indemnización” por los beneficios dejados de obtener “sobre la base de la comparación con los resultados económicos obtenidos en otros periodos previos la causa de los daños y perjuicios (...) ya no serían las medidas adoptadas para luchar contra la pandemia, sino la pandemia misma, porque esta ha afectado a toda la actividad económica, y (...) constituiría un supuesto de fuerza mayor./ La metodología elegida apunta a que se pretende, más que una indemnización de daños y perjuicios ocasionados por las medidas adoptadas por la Administración, una cobertura de todos los riesgos de su actividad empresarial durante la pandemia, con independencia del alcance real de las medidas restrictivas, y sin tener en cuenta que la menor actividad de su negocio puede deberse también a las simples recomendaciones de las autoridades sanitarias o a las decisiones individuales de los clientes que (...) frecuentan menos el interior de los establecimientos de hostelería, ya sea por seguir voluntariamente esas recomendaciones o porque, como consecuencia de los efectos de la pandemia sobre la economía de las familias, se restrinja el

gasto en dichos establecimientos. De esta forma se desdibuja la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión sufrida”.

Tras analizar en detalle determinadas “incongruencias en el cálculo de la indemnización”, constata la percepción de subvenciones por la afectada -concedidas por la Administración del Principado de Asturias “para compensar los efectos de la pandemia”- por importe de 50.000 €.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 3 de agosto de 2022, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias objeto del expediente núm. RP de la Consejería de Salud, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo en soporte digital.

Con fecha 9 de noviembre de 2022, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora envía a este Consejo una diligencia en la que hace constar que el archivo pdf del expediente remitido contiene por error un documento relativo a otro expediente de responsabilidad patrimonial, ascendiendo la valoración económica efectuada por la mercantil reclamante a la cantidad de 7.445,32 €, importe que figura tanto en el extracto de Secretaría como en la propuesta de resolución.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17,

apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), en principio estaría la comunidad de bienes interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica parece haberse visto directamente afectada por los hechos que la motivaron. Al respecto, debe precisarse que la comunidad de bienes, en cuanto entidad sin personalidad jurídica, ostenta capacidad de obrar ante la Administración pública de conformidad con lo establecido con el artículo 3.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), derivando su legitimación activa para reclamar frente al Principado de Asturias de la titularidad de un establecimiento ubicado en la Comunidad Autónoma y dedicado a la “actividad industrial de discoteca”, según acredita la documentación que aporta.

No obstante, y pese a que el contrato de sociedad recoge en su clausulado que la administración del negocio constituido “será ejercida conjuntamente por los dos socios” que lo suscriben, “debiendo adoptarse por unanimidad cualquier clase de acuerdo”, la presentación de la reclamación se realiza únicamente por uno de ellos. En consecuencia, si en el pronunciamiento se apreciara la concurrencia de los requisitos que permiten declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, no cabría una estimación de la reclamación sin que esta, por el procedimiento legal oportuno, verifique dicha representación en relación con la comunidad de bienes reclamante.

Además se observa un segundo problema de representación, pues también advertimos que, suscrita la reclamación por uno de los dos socios de la comunidad de bienes, este confiere a su vez la representación a una asesoría y a un letrado en virtud de un documento privado; medio que no reúne los requisitos de acreditación establecidos en el artículo 5.4 de la LPAC. Tal omisión adquiere relevancia al constar en el expediente que la presentación de la

evaluación económica fue efectuada por uno de esos representantes; acto que, según hemos declarado (por todos, Dictamen Núm. 175/2018) excede de la condición de actos “de mero trámite” respecto de los que cabe presumir la representación *ex* artículo 5.3 de la LPAC. Dado que no opera la indicada presunción de la representación, el órgano administrativo debió requerir la subsanación de la falta de acreditación de esta.

En cuanto a la legitimación pasiva de la Administración del Principado de Asturias, la perjudicada indica que su reclamación se fundamenta en “los cierres y limitaciones excesivas decretadas por parte del Principado de Asturias”, pues -a su juicio- todas las medidas “fueron adoptadas sin un sustento técnico apropiado y avalado por datos veraces de contagios que pudieran certificar la proporcionalidad de las medidas frente al cierre”.

Planteada la cuestión en estos términos, resulta evidente que, tal y como hemos señalado en dictámenes precedentes emitidos a propósito de reclamaciones de responsabilidad patrimonial sustanciadas con base en las medidas adoptadas en materia de salud pública durante la pandemia ocasionada por el virus COVID-19 (entre otros, Dictamen Núm. 85/2022), en el periodo comprendido entre el 14 de marzo y el 20 de junio de 2020, en el que estuvo vigente el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, el Principado de Asturias carece de legitimación pasiva en la reclamación presentada, toda vez que a lo largo del mismo la única autoridad competente para hacer frente a la situación de emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 era, tal y como se recogía en el artículo 4.1 del citado Real Decreto, el Gobierno, bajo la dirección de su Presidente y las autoridades competentes delegadas -a saber, la Ministra de Defensa; el Ministro del Interior; el Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y el Ministro de Sanidad-, en los términos de lo establecido en el artículo 4.2 de dicha disposición. En nada altera esta conclusión el hecho de que en la tarde del día 13 de marzo de 2020 se publicara en el suplemento del *Boletín Oficial del Principado de Asturias* la Resolución de 13 de marzo de 2020, de la Consejería de Salud, por la que se adoptan medidas en materia de salud pública en

relación con espectáculos públicos, actividades recreativas, establecimientos, locales e instalaciones del Principado de Asturias, cuyo apartado primero preveía la suspensión de la apertura al público de los establecimientos, locales e instalaciones públicas, entre los que figuraban las actividades “De espectáculos públicos y culturales” (punto 3), en los que específicamente se incluían las “Discotecas” (letra d), toda vez que este acto, cuyos efectos se habrían de desplegar “desde las 0:00 horas del día 14 de marzo de 2020”, se vio desplazado ese mismo día por la entrada en vigor del citado Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Situación distinta se plantea a partir de las 00:00 horas del día 21 de junio de 2020, una vez expirado el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. A partir de ese momento, restituidas las autoridades del Principado de Asturias en la plenitud del ejercicio de sus funciones y competencias, resulta incuestionable la legitimación pasiva de la Administración autonómica en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en las que -tal y como acontece en la que nos ocupa- los daños y perjuicios cuya indemnización se postula derivan de las medidas adoptadas por sus autoridades. Ello no se vería alterado por la declaración del segundo estado de alarma, ya que el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre -vigente entre el 25 de octubre de 2020 y el 9 de mayo de 2021-, no restringe las competencias de la Administración del Principado de Asturias, que conserva en los términos de lo establecido en el artículo 12 de dicha norma “las competencias que le otorga la legislación vigente, así como la gestión de sus servicios y de su personal, para adoptar las medidas que estime necesarias” a fin de hacer frente a la grave crisis sanitaria. La anulación de la “delegación” operada por el artículo 2 del mencionado Real Decreto como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre -ECLI:ES:TC:2021:183-, tampoco trasciende a estos efectos pues la habilitación se constreñía a las medidas limitativas de los derechos de circulación y de reunión, y la referida sentencia explicita que la nulidad declarada “no afecta por sí sola, de manera directa, a

los actos y disposiciones dictados sobre la base de tales reglas durante su vigencia”.

En definitiva, consideramos que el Principado de Asturias está pasivamente legitimado, como Administración sanitaria, a los efectos de responder de las eventuales consecuencias dañosas que pudiera haber sufrido la reclamante a resultas de las medidas adoptadas por las autoridades autonómicas desde las 00:00 horas del día 21 de junio de 2020 hasta el momento de presentación de la reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone, a los efectos que aquí interesan, que “El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo”.

En el supuesto examinado, la reclamación se plantea el día 6 de agosto de 2021, y considerando que los daños supuestamente derivados de las medidas adoptadas por la Administración del Principado de Asturias como consecuencia de la pandemia causada por el SARS-CoV-2 se limitan a los producidos durante el año anterior a la presentación de aquella, es claro que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente establecido a contar desde la fecha de los actos que la motivan. Al respecto observamos que, si bien la propuesta de resolución alude a que la calificada por la propia interesada como “valoración inicial” de la evaluación económica “retrotrae el inicio de los efectos lesivos a la Resolución del Consejero de Salud de 29 de julio de 2020”, lo cierto es que la exigua tabla que contiene los datos nos impide compartir, dada su escueta información, tal conclusión respecto al *dies a quo* del cómputo del plazo para reclamar.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las

especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados -recabándose a tal efecto un informe del Jefe del Servicio de Alertas y Emergencias COVID-19 de la Consejería de Salud del Principado de Asturias-, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por 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 de los servicios públicos”.

Dado que se reclaman aquí daños ocasionados durante la declaración del estado de alarma, se advierte que el artículo 3.2 de Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, dispone asimismo que “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”.

Con relación al alcance de este precepto procede señalar, en primer lugar, que la declaración del estado de alarma no altera el principio de responsabilidad del Gobierno y sus agentes porque así viene impuesto por el artículo 116.6 de la propia Constitución, al disponer 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”. Por otra parte, del citado artículo 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, se deduce sin controversia que el legislador orgánico no predetermina de qué modo puedan articularse las indemnizaciones que en su caso procedan, y contiene una remisión genérica al régimen común u ordinario vigente para el resarcimiento de los perjuicios de que se trate con la única precisión de que han de ser daños sufridos “de forma directa”. Sin necesidad de aclarar la significación de este requisito añadido -que parece meramente enfático, pues el daño resarcible es ya de ordinario el efectivo, individualizado y derivado sin interferencia de la actuación administrativa-, lo cierto es que el artículo 3.2 de la referida Ley Orgánica no consagra, con carácter pleno, un deber de indemnizar singular y ajeno al artículo 106.2 de la Constitución, sino una habilitación para adoptar las medidas compensatorias que procedan “de acuerdo con las Leyes”.

En efecto, reconocido su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución, merece recordarse que este precepto supone la recepción constitucional del sistema de responsabilidad de la Administración previamente vigente en España, y que, elevados así unos principios esenciales, la remisión del referido artículo 106.2 al desarrollo legislativo no entraña una mera autorización al legislador para que determine el régimen jurídico de la responsabilidad de la Administración (Sentencia del Tribunal Constitucional 112/2018, de 17 de octubre -ECLI:ES:TC:2018:112-), pero tampoco impone un régimen uniforme; esto es, no excluye que la configuración legal del instituto resarcitorio presente singularidades en cada sector de la actividad administrativa.

Asumido que caben los regímenes especiales o diferenciados de resarcimiento (como el urbanístico o el judicial), que han de acomodarse a lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Constitución pero no tienen que adaptarse a los requerimientos legales comunes del régimen general de responsabilidad administrativa, es claro que la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, no consagra un régimen autónomo o singular, pues lo que recoge es una mera remisión a

“lo dispuesto en las leyes”, lo que aboca en definitiva a la aplicación del régimen -común o especial- que el legislador haya establecido para el resarcimiento del daño que se reclama, pudiendo articular diversas vías para atender las indemnizaciones que, en su caso, se asocien a la declaración de un estado de alarma, excepción o sitio.

En consecuencia, tratándose aquí de perjuicios ocasionados por unas medidas administrativas de restricción de la actividad económica, no contempla nuestro ordenamiento jurídico ningún régimen singular, pero ejercitada en este caso la vía de la responsabilidad patrimonial su examen debe ajustarse al régimen común que desarrolla la LRJSP.

El artículo 32 de la LRJSP establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”. Y en su apartado 2 que, “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 34 de la ley citada añade que “No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder sin más por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo

transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

Por último, dada la singularidad de los daños por los que aquí se reclama, procede subrayar que el artículo 34.1 de la LRJSP preceptúa que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”, y que este régimen de resarcimiento -que presupone la nota de antijuridicidad- se entiende “sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer”. Esto es, ha de distinguirse con nitidez el instituto de la responsabilidad patrimonial, dimanante de la estricta legalidad, de aquellas compensaciones que -sobre bases de solidaridad y discrecionalidad- puedan articularse en el marco del Estado social.

Al respecto no cabe obviar que, en el ámbito de los daños y perjuicios derivados de la pandemia y sus consiguientes restricciones al ejercicio de la actividad económica, se han establecido medidas compensatorias de distinta índole (expedientes de regulación temporal de empleo, moratorias, aplazamientos, avales, reestructuración de la deuda financiera, etc.) y, en particular, diferentes convocatorias de ayudas públicas directas destinadas a minimizar el impacto económico de la pandemia. Entre otras, las impulsadas a nivel estatal por el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de Medidas Extraordinarias de Apoyo a la Solvencia Empresarial en Respuesta a la Pandemia de la COVID-19, y en el ámbito del Principado de Asturias las articuladas a partir del Fondo de ayudas urgentes por la COVID-19 durante el año 2021 para trabajadores por cuenta propia o autónomos, comunidades de bienes, sociedades civiles y pymes afectadas por la crisis de la COVID-19, creado a través de la disposición adicional novena de la Ley del Principado de Asturias 3/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2021, así

como, para el caso que examinamos, las contempladas en la Resolución de 15 de febrero de 2021, de la Consejería de Cultura, Política Llingüística y Turismo, por la que se convocan ayudas urgentes a trabajadores por cuenta propia o autónomos, comunidades de bienes, sociedades civiles y pymes del sector turístico, hostelero y de restauración afectadas por la crisis de la COVID-19. Tales compensaciones no obstan al ejercicio de una acción de responsabilidad patrimonial, pero han de ponderarse en la consideración del daño por el que se reclama.

SEXTA.- En el presente asunto, la interesada formula una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración del Principado de Asturias por los daños derivados de las medidas adoptadas como consecuencia de la pandemia causada por el SARS-CoV-2.

Acotado, por la razonado en la consideración segunda, el alcance de la presente reclamación y, en consecuencia, el objeto de este dictamen a las medidas adoptadas por las autoridades del Principado de Asturias en relación con los establecimientos de espectáculos públicos y culturales para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 desde las 00:00 horas del día 21 de junio de 2020 hasta el momento de presentación de la reclamación, procede señalar que, a la luz de las restricciones impuestas es razonable advertir un cierto impacto en la actividad de la reclamante directamente relacionada con la normal apertura y ocupación de la misma, al verse condicionadas estas por las medidas aplicables en cada momento. En estas condiciones consideramos que, siquiera sea a efectos meramente dialécticos, puede darse por acreditado que las medidas específicas establecidas para las discotecas en las distintas resoluciones dictadas por las autoridades del Principado de Asturias en el indicado periodo se revelan en abstracto idóneas para ocasionar una merma en la expectativa de negocio de la interesada.

Sin embargo, no basta la invocación genérica de un daño. En efecto, como viene señalando este Consejo de manera reiterada (por todos, Dictamen Núm. 10/2014), el primer requisito que debe satisfacer toda reclamación de

responsabilidad patrimonial es que el daño alegado ha de ser efectivo, esto es, real, y que su existencia ha de quedar acreditada en el expediente. Este requisito constituye el núcleo esencial de cualquier reclamación, de modo que su ausencia determina el fracaso de toda pretensión indemnizatoria que se sustente en meras especulaciones, lo que implica que, por regla general, únicamente sean indemnizables los perjuicios ya producidos. También ha subrayado este órgano que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, corresponde a quien reclama la prueba de todos los hechos constitutivos de la obligación cuya existencia alega.

En el caso examinado, la interesada cifra el perjuicio patrimonial sufrido en la cantidad de 7.445,32 €. Sin embargo, y al margen de la procedencia de advertir la notoria (y reseñada por la propuesta de resolución) insuficiencia de la metodología empleada para el cálculo, la documentación que acompaña a la propuesta de resolución permite constatar la percepción por parte de la reclamante de ayudas por importe de 50.000 € procedentes de diversas convocatorias efectuadas por la Consejería de Cultura, Política Llingüística y Turismo del Principado de Asturias. Así, consta la concesión de 25.000 € en la convocatoria efectuada por Resolución de 16 de julio de 2021, 10.000 € en la realizada por Resolución de 25 de febrero de 2022 y 15.000 € en la de ayudas directas en aplicación del Real Decreto Ley 5/2021, de 12 de marzo, de Medidas Extraordinarias de Apoyo a la Solvencia Empresarial en Respuesta a la Pandemia de la COVID-19 (Resolución de 23 de junio de 2021). En consecuencia, no ofrece duda que ha existido una evidente compensación del eventual perjuicio sufrido.

Es más, dada la proscripción del enriquecimiento injusto eventualmente derivado de la estimación de reclamaciones de responsabilidad patrimonial, ante la contundencia de los datos expuestos nuestro análisis puede detenerse en este punto, pues las cantidades recibidas rebasan el lucro cesante que la propia interesada estima. Y es que, como ha señalado el Tribunal Supremo en la Sentencia de 22 de diciembre de 2009 -ECLI:ES:TS:2009:7737- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª), "la compatibilidad de títulos de

reparación del daño” no obsta el “carácter complementario de la indemnización reconocida en concepto de responsabilidad patrimonial”, ya que “la existencia de un régimen específico de reparación tiene prevalente aplicación sobre el régimen general de responsabilidad patrimonial, al que solo llega a desplazar si los perjuicios son totalmente cubiertos. Y es que, según resulta de lo expuesto por el Tribunal Supremo, solo procederá indemnización por responsabilidad patrimonial cuando, aparte de reunirse los requisitos para que esta surja, se deban cubrir daños no reparados con las otras sumas que se perciben con causa en unos mismos hechos, con lo que se la dota de un carácter complementario en el sentido de que solo cuando se detecte esa insuficiencia podrá reconocerse, además de las sumas a que ya se tiene derecho, otra por aquel concepto, pues lo contrario nos llevaría a un enriquecimiento injusto no permitido por el ordenamiento jurídico; esto es, no puede hacerse abstracción de las cantidades percibidas por las diferentes vías, sin perjuicio del carácter compatible entre unas y otras (...). Y es que la extensión de la obligación de indemnizar por responsabilidad patrimonial de la Administración responde, según se deduce de los artículos 106.2 de la Constitución y 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (...), y ha proclamado reiteradísimamente el Tribunal Supremo, al principio de la reparación ‘integral’”.

En consecuencia, no cabe sino concluir que el principio de plena indemnidad se ha satisfecho completamente en el supuesto que nos ocupa, al que resultan totalmente aplicables las restantes consideraciones que sobre la efectividad del daño en el contexto de la pandemia sanitaria originada por el virus COVID-19 hemos realizado en dictámenes precedentes (por todos, Dictamen Núm. 108/2022); consideraciones a las que debemos añadir las vertidas en relación con la ausencia de antijuridicidad del perjuicio sufrido y originado por las medidas adoptadas por la autoridad autonómica, refrendadas por los órganos jurisdiccionales competentes y ajustadas a los principios de precaución, necesidad y proporcionalidad, según venimos señalando reiteradamente.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.