

Dictamen nº: **60/22**  
Consulta: **Consejero de Sanidad**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **01.02.22**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 1 de febrero de 2022, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el consejero de Sanidad, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por la entidad mercantil FITNESS PERON S.L., (en adelante “*la reclamante*”), titular de un gimnasio situado en la Comunidad de Madrid, por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de las medidas adoptadas por las Administraciones Públicas, tras la declaración del estado de alarma, para hacer frente a la situación sanitaria provocada por el COVID-19.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado el 12 de marzo de 2021, el representante de la sociedad mercantil citada en el encabezamiento, formula reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid. Reclama solidariamente frente a la Comunidad de Madrid y a la Administración General del Estado, por considerar a ambas administraciones corresponsables de las medidas a las que atribuye la producción de los daños por los que reclama.

En la reclamación se afirma que la mercantil ha sufrido una lesión antijurídica, singular y específica, que no tiene el deber de soportar y que se concreta en las pérdidas económicas por las que reclama, en cuanto derivadas de la ejecución del sistema diseñado por las administraciones públicas para luchar contra la pandemia generada por el COVID-19, ya que considera que las mismas le han ocasionado una privación indebida de su derecho al ejercicio de la actividad mercantil a que se dedica, amparada por los correspondientes títulos jurídicos y las licencias que ostenta.

Señala que las medidas adoptadas por la Administración General del Estado y por la Comunidad de Madrid con motivo de la declaración del estado de alarma, han resultado especialmente intensas y desproporcionadas para con la actividad empresarial que desarrolla, consistente en la gestión de instalaciones deportivas destacando, entre otras, los periodos de cierres, totales o parciales y las restricciones de aforo o limitaciones en el propio uso de parte de las instalaciones (vestuarios, duchas, salas para sesiones grupales...); medidas todas ellas que les han ocasionado pérdidas muy elevadas.

Precisa que han sido las medidas adoptadas por las administraciones, a través de diferentes instrumentos jurídicos, las que motivan su reclamación y no la propia pandemia de COVID-19; indicando gráficamente que la causante del daño, no ha sido la “acción”, sino la “reacción” de las Administraciones Públicas y en particular, la reacción específica que se ha dado frente a esta actividad, que ha determinado un sacrificio muy elevado en el sector, materializado en drásticas bajadas de ingresos y en una situación económica y patrimonial de *quasi* quiebra empresarial.

En su desarrollo argumental, la reclamante distingue tres etapas jurídicas en la gestión de la pandemia:

-El período inicial, entre el 14 de marzo y 21 de junio de 2020.

Durante este primer periodo y en virtud del estado de alarma, declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo y sucesivamente prorrogado, explica que fue la Administración General del Estado quien adoptó las decisiones principales, ordenando el confinamiento general de la población y la suspensión de toda actividad no esencial y articulando la llamada fase de “desescalada”, en la que de manera progresiva se fue reactivando la actividad económica con fundamento en el denominado “Plan para la transición hacia una nueva normalidad”, aprobado por el Consejo de Ministros del día 28 de abril de 2020 y desarrollado por diversas órdenes del Ministerio de Sanidad, que además era el competente para decidir el avance de cada autonomía en las mencionadas fases, de conformidad con ciertos parámetros técnicos.

-Un segundo periodo, que se desarrolló entre el 22 de junio y el 25 de octubre de 2020. Esta etapa estuvo caracterizada por la flexibilización de las medidas y por la colaboración con los gobiernos autonómicos en la adopción de las medidas de desescalada, si bien con el apoyo y control último del gobierno central.

-El tercer periodo, a partir del 25 de octubre de 2020. Se corresponde con la declaración de un nuevo estado de alarma de ámbito nacional en el que, no obstante, se delega en las administraciones autonómicas la competencia para la adopción las normas y medidas específicas de aplicación en sus territorios, a través de decisiones adoptadas con forma de Orden, por sus consejerías de sanidad.

Según refiere la reclamante, en lo que afecta a sus intereses, las medidas adoptadas en cada una de estas tres etapas supusieron restricciones, totales o parciales, respecto del horario normal de apertura de los centros e instalaciones deportivas, limitaciones de aforo y/o en la utilización de ciertas zonas o elementos de las mismas. De otra parte, considera que también incidieron de manera indirecta en la minoración de su actividad, las limitaciones impuestas a la movilidad general de la

población, mediante la adopción de confinamientos perimetrales de los municipios o de las zonas básicas de salud, así como la reducción de la actividad profesional presencial, propiciando el trabajo a distancia, por ejemplo.

La reclamación efectúa un análisis de los requisitos materiales para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, con mención de la jurisprudencia que considera aplicable, incidiendo en que la institución configura un modelo de responsabilidad objetiva, independiente de toda idea de culpa o negligencia del agente y manifiesta que, en este caso concurre un *“más que evidente”* nexo causal entre la actuación de las Administraciones a las que reclama y el resultado lesivo o dañoso producido, *“porque es la actuación de la Administración la que condiciona -en lo prohibitivo- el ejercicio de su actividad empresarial, que se desarrollaba con plena normalidad”*.

Afirma que, en su opinión, el daño reclamado es claramente antijurídico, por lo no está obligada a soportarlo y que no existe fuerza mayor, como causa extraña y eximente de la responsabilidad, pues su reclamación diferencia entre la circunstancia en sí de la pandemia, y las medidas previstas por las administraciones para solventar los efectos de esta, a las que atribuye los daños.

Señala que la institución de la responsabilidad patrimonial de las administraciones determina la necesaria *“reparación integral”* de los daños producidos, que incluyen tanto el daño emergente -aquél que ha sido efectivamente producido-, como el lucro cesante -las expectativas reales de negocio frustradas- y manifiesta que, en este caso, los daños por los que reclama se acreditarían suficientemente mediante un informe técnico-pericial que anuncia en su escrito inicial.

En cuanto al aspecto temporal, sin perjuicio de considerar aplicable a este caso el concepto de “*daño continuado*”, manifiesta que en todo caso la reclamación se ha formulado dentro del año siguiente a la primera declaración del estado de alarma, efectuada por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo y añade que las Administraciones Públicas a las que se dirige deberán responder de forma solidaria.

Por todo lo expuesto, reclama una indemnización por los daños y perjuicios efectivamente causados, cuya cuantía -según indica- sería determinada posteriormente y acreditada en el periodo probatorio, mediante el informe técnico-pericial anunciado, además de las cantidades que resulten de su actualización y de los intereses legales que correspondan.

El escrito de reclamación (folios 4 a 41 del expediente) se acompaña de la acreditación de la representación de la mercantil reclamante, mediante aportación de escritura pública de manifestación de la composición de los órganos sociales y de representación de la sociedad.

Pese a lo anunciado, la mercantil reclamante no ha presentado ningún otro escrito posterior de alegaciones, ni ha aportado el informe pericial anunciado.

**SEGUNDO.-** Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del procedimiento de responsabilidad patrimonial de acuerdo con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Por su parte y, en relación con las competencias autonómicas, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad solicitó a la Viceconsejería de Asistencia Sanitaria y Salud Pública Salud Pública -órgano presuntamente causante del perjuicio reclamado- un informe sobre los hechos objeto de reclamación, la concurrencia de los requisitos

de la responsabilidad patrimonial y, en su caso, sobre la posible valoración de los daños alegados, de acuerdo con el artículo 81.1 de la LPAC.

Dicho informe fue emitido el 26 de noviembre de 2021. En el mismo se realiza una introducción sobre el virus llamado COVID-19, su origen en China, la transmisión a las personas, y las graves consecuencias que para la vida y la salud de los ciudadanos de todo el mundo ha supuesto y supone todavía a fecha de hoy.

De igual modo, el informe analiza la situación creada por el citado virus, enuncia la normativa estatal y autonómica aplicable y distingue diversas etapas respecto del marco jurídico creado al efecto: una fase previa, desde el 6 de marzo de 2020, en la que las autoridades sanitarias de la Comunidad de Madrid adoptaron con urgencia una serie de medidas dirigidas a prevenir el contagio y la propagación de la enfermedad del coronavirus, plasmadas, entre otras, y en lo que concierne al presente supuesto, en la Orden 338/2020, de 9 de marzo, de la Consejería de Sanidad, por la que se acuerda la suspensión temporal de la actividad educativa presencial en todos los centros y niveles de enseñanza. Además, se determina la realización a puerta cerrada de los grandes eventos deportivos, profesionales o no, que tuvieran una gran afluencia de aficionados, y se suspendieron las actividades colectivas en espacios cerrados, así como aquellas que implicaran a más de mil personas.

Con posterioridad, la Consejería de Sanidad dictó la Orden 348/2020, de 11 de marzo, por la que se suspendió temporalmente la actividad deportiva y física en instalaciones de gestión directa y en las competiciones deportivas federadas, y la Orden 367/2020, de 13 de marzo, por la que se suspendió temporalmente la actividad de determinados establecimientos, locales e instalaciones.

El informe señala una segunda etapa en la que el marco jurídico sufrió un giro radical, a partir del 14 de marzo de 2020, fecha en la que el

Consejo de Ministros, al amparo de lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Española, declaró el estado de alarma en todo el territorio nacional, mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (en adelante, Real Decreto 463/2020). La declaración del estado de alarma implicó una redistribución de las competencias para adoptar medidas preventivas de carácter sanitario durante la gestión de la pandemia, correspondiendo desde ese momento, y durante toda su vigencia, a las autoridades designadas de la Administración General del Estado (el Gobierno y los titulares de determinados ministerios) la competencia para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones necesarias para garantizar la prestación de todos los servicios, y la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de las medidas previstas en el artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

Entre dichas medidas, el Real Decreto 463/2020 disponía la limitación de la libertad de circulación en toda España, salvo causa justificada (artículo 7), la posibilidad de realizar requisas temporales e imponer prestaciones personales (artículo 8), la suspensión de la actividad educativa y formativa presencial (artículo 9), la suspensión de apertura al público de todos los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los considerados esenciales (alimentación, establecimientos farmacéuticos, médicos, combustible) (artículo 10). El estado de alarma inicial fue prorrogado en sucesivas ocasiones, alcanzando hasta las 00:00 horas del 21 de junio de 2020, y la adopción de las medidas preventivas y limitativas de derechos, durante su vigencia, correspondieron a la Administración General del Estado.

El informe continúa relatando la etapa siguiente, a partir del 21 de junio de 2020, en la que las comunidades autónomas vuelven a ejercer las competencias que tenían atribuidas. Así, la Consejería de Sanidad estableció una serie de medidas preventivas para hacer frente a la crisis

sanitaria por el COVID-19, principalmente recogidas en la Orden 668/2020, de 19 de junio (en adelante, Orden 668/2020) y sus posteriores modificaciones. Entre tales medidas, se imponían una serie de limitaciones temporales al ejercicio de determinadas actividades: limitaciones de aforo y para el desarrollo de actividades, obligación del uso de mascarilla, observancia de la distancia de seguridad interpersonal, que afectaban a la práctica totalidad de la actividad social y económica. Se señala que las citadas medidas resultan esenciales para garantizar el adecuado control de la enfermedad y encuentran su fundamento legal en las facultades atribuidas a las autoridades sanitarias de la Comunidad de Madrid de acuerdo con la normativa estatal y autonómica aplicable. El informante destaca que estas medidas han sido, y siguen siendo, objeto de continua adaptación a la situación epidemiológica de la Comunidad de Madrid, a la evolución de la pandemia y a la evidencia científica y conocimientos sobre la pandemia y su incidencia.

La última fase viene dada por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el estado de alarma en todo el territorio nacional, prorrogado hasta el 9 de mayo de 2021 mediante Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, fecha en que ya ha finalizado el estado de alarma. Destaca el informe que las medidas que se establecen tienen una intensidad menor, pues son restrictivas de la circulación en horario nocturno, de la entrada y salida de personas en el territorio de las comunidades autónomas, conllevan límites a la participación en grupos, etc. En cuanto a la Comunidad de Madrid, la Orden 668/2020 fue derogada por la Orden 572/2021, de 7 de mayo, que implantó las medidas adecuadas a la nueva situación tras el decaimiento del estado de alarma.

En cuanto a la reclamación formulada, el informe refiere que las medidas preventivas adoptadas por la Comunidad de Madrid tienen como finalidad proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública. Además, indica que se basan en las recomendaciones recogidas

principalmente en el documento “*Actuaciones de respuesta coordinada para el control de la transmisión de COVID-19*”, adoptado por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el 22 de octubre de 2020, documento que fue varias veces actualizado. En él, se incluyen opciones y recomendaciones de actuación para una respuesta proporcional a distintos niveles de alerta, definidos por un proceso de evaluación del riesgo en base al conjunto de indicadores epidemiológicos, de capacidad asistencial y de salud pública.

Además, el informe de la Viceconsejería de Salud Pública y Asistencia Sanitaria argumenta que las medidas de contención se ajustan a la legalidad vigente, son adecuadas, idóneas y proporcionales a la finalidad que se pretende, tienen carácter temporal y son continuamente revisadas.

Por último, señala que no se dan los requisitos para la existencia de la responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid, pues las medidas preventivas sanitarias objeto de reproche son necesarias y se encuentran justificadas por motivos de extraordinaria gravedad y/o urgencia, derivados de la complejidad de la situación sanitaria originada por la pandemia y de la imperiosa necesidad de controlar y evitar la propagación de la enfermedad, para proteger la salud pública ante un peligro y riesgo cierto para toda la población.

En particular, recalca el informe que, desde el momento en que decayó el primer estado de alarma, el 21 de junio de 2020 y en adelante, cuando la competencia para la adopción de las medidas preventivas pasó a corresponder a la Comunidad de Madrid, en ningún momento se ha suspendido completamente y con carácter general la actividad del sector económico en el que la reclamante ejerce su actividad (a diferencia de lo sucedido en otras Comunidades Autónomas, en que sí hubo un cierre de los gimnasios), de tal manera que, en la Comunidad de Madrid y desde aquella fecha, la reclamante ha podido desarrollar en todo momento la

actividad que le es propia, si bien es cierto que respetando y ajustándose a las medidas preventivas de carácter sanitario que imponía la situación en cada momento.

Por ello, finaliza afirmando que no basta con que se pruebe la existencia del daño y la relación de causalidad entre este y la actuación de la Administración, sino que es necesario que dicho daño constituya una lesión en el sentido técnico jurídico, lo que no sucede en el caso que nos ocupa, pues la reclamante tiene el deber de soportar ese daño. En este sentido, cita la doctrina del Tribunal Constitucional, según la cual, no hay antijuridicidad del daño cuando la Administración actúa en el ejercicio de las facultades atribuidas por el ordenamiento jurídico para la organización de los servicios públicos.

Se adjuntan con el informe copia de los boletines oficiales en los que se contiene la aludida normativa especial, de ámbito nacional y la de la Comunidad de Madrid, así como diversos documentos emitidos por el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias del Ministerio de Sanidad y documentación de la Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Tras la incorporación al procedimiento del referido informe, de acuerdo con lo establecido en el artículo 82 de la LPAC, mediante oficio puesto a disposición de la parte reclamante en el sistema de notificaciones telemáticas de la Comunidad de Madrid con fecha 26 de noviembre de 2021, se procedió a la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente.

Dicha notificación fue rechazada automáticamente una vez transcurrido el plazo legal para acceder a su contenido, conforme a lo previsto en el artículo 43.2 de la LPAC

Finalmente, el 28 de diciembre de 2021 se formula propuesta de resolución por el secretario general técnico de la Consejería de Sanidad,

en la que se propone desestimar la reclamación presentada basándose, fundamentalmente, en el informe emitido.

En cuanto a la legitimación, la propuesta manifiesta la falta de legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid en lo concerniente a los daños que la reclamante considera causados como consecuencia de las medidas restrictivas adoptadas por la Administración General del Estado durante el periodo en que estuvo vigente el estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de modo que asume su legitimación sólo desde el 21 de junio de 2020.

La propuesta aporta las cifras y gráficos del informe del servicio actuante, que evidencian la magnitud de la crisis sanitaria en la Comunidad de Madrid. Así, desde el mes de marzo de 2020 hasta el 31 de mayo de 2021, *“se contabilizan más de 24.000 fallecidos, más de 101.000 pacientes ingresados acumulados y más de 820.000 pacientes en seguimiento domiciliario”* (fuente oficial Dirección General de Salud Pública, datos epidemiológicos publicados en la web de la Comunidad de Madrid actualizados a 31 de mayo de 2021).

Apunta también, en apoyo de las medidas adoptadas por la Administración, a los estudios científicos realizados en distintos países, a las diversas recomendaciones del Consejo Interterritorial de Salud y a los documentos e informes elaborados por el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias del Ministerio de Sanidad, en particular, el documento denominado *“Efectividad de las medidas preventivas para el control de la transmisión”*.

En el caso que nos ocupa, la propuesta enuncia los requisitos legales para la existencia de responsabilidad patrimonial conforme a la LPAC y la jurisprudencia que considera aplicable, señalando que el daño sufrido por la reclamante no es antijurídico y que, en consecuencia, tiene el deber de soportarlo, ya que las medidas adoptadas por la Comunidad de Madrid

están amparadas por el marco legal y normativo existente en las distintas etapas del estado de alarma.

Como argumentación, detalla lo referido en el informe de la Viceconsejería de Asistencia Sanitaria y Salud Pública, señalando que *“resulta evidente que la situación de crisis sanitaria, unida al estado de la ciencia y a la evidencia científica existente en cada momento en relación con esta enfermedad, determina la necesidad de adoptar medidas preventivas en materia de salud pública que han podido afectar al funcionamiento normal de determinados establecimientos comerciales y al ejercicio de actividades económicas o de negocio pero que, conforme a lo reseñado, son imprescindibles para luchar contra el COVID y que obedecen a la finalidad de proteger un bien superior como es la protección de la salud pública y, en extensión, de la colectividad”*.

La propuesta también menciona la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 2021 sobre determinados aspectos del Real Decreto 463/2020, indicando que *“el Tribunal Constitucional ha matizado los efectos de dicha sentencia en lo referente a las eventuales responsabilidades patrimoniales que pudieran derivar del contenido del fallo señalando que las medidas declaradas inconstitucionales, pese a ello, son medidas que los ciudadanos tenían el deber jurídico de soportar, por lo que la inconstitucionalidad apreciada en esta sentencia no será por sí misma título para fundar reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas”*.

Además, señala que, aun en el supuesto de que hubiera una relación de causalidad entre el daño causado y la actuación administrativa, existiría fuerza mayor que rompería tal vínculo. Así, se incide en el origen exterior del virus, y en el carácter extraordinario y sobrevenido de la enfermedad causante de la epidemia, absolutamente extrínseca a la Administración e imprevisible en su producción y absolutamente

irresistible o inevitable, aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista.

Por último, y respecto a la indemnización solicitada, la propuesta reitera que, como se ha expuesto anteriormente, en el periodo comprendido entre el 14 de marzo y el 21 de junio de 2020 las medidas preventivas objeto de reproche eran competencia exclusiva de la Administración General del Estado y, por tanto, el supuesto hecho lesivo durante dicho periodo no le sería imputable.

**TERCERO.-** El día 30 de diciembre de 2021 tuvo entrada en esta Comisión Jurídica Asesora la solicitud de dictamen en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada ante la Consejería de Sanidad.

Ha correspondido la solicitud de consulta del expediente, registrado con el nº 719/21, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 1 de febrero de 2022.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía indeterminada y por solicitud del consejero de Sanidad, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.a)

del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado a instancia de parte interesada, se contiene en la LPAC y su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Por lo que se refiere a la legitimación activa, la mercantil reclamante ostenta dicha legitimación al haber sufrido el daño reprochado. Afirma ser propietaria de un gimnasio ubicado en la Comunidad de Madrid, aunque no prueba su titularidad. En este punto, es de advertir al instructor del procedimiento que antes de dictar la resolución final, deberá requerir al representante de la mercantil reclamante, para que pruebe que el gimnasio que menciona como ubicado en la Comunidad de Madrid, existe y pertenece a dicha sociedad.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid en cuanto titular de las competencias en materia de Sanidad e Higiene en los términos del artículo 27.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, y de Ordenación y Planificación de la actividad económica regional, conforme al artículo 26.3.1.1 del citado estatuto.

Ahora bien, recordar que desde la entrada en vigor del estado de alarma el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE) del Real Decreto 463/2020, supuso un cambio respecto del marco jurídico ordinario, que produjo una redistribución de las competencias entre las Administraciones Públicas para adoptar las medidas de carácter sanitario y epidemiológico para la gestión de la crisis derivada de la pandemia, correspondiendo -desde aquel momento- dichas competencias a la Administración General del Estado.

En efecto, el artículo 4.1 del Real Decreto 463/2020 en su redacción originaria, señaló que *“a los efectos del estado de alarma, la autoridad competente será el Gobierno”* y el apartado 2 concreta *“para el ejercicio de las funciones a que se hace referencia en este real decreto, bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno, serán autoridades competentes delegadas, en sus respectivas áreas de responsabilidad: a) La Ministra de Defensa, b) El Ministro del Interior, c) El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y d) El Ministro de Sanidad. Asimismo, en las áreas de responsabilidad que no recaigan en la competencia de alguno de los Ministros indicados en los párrafos a), b) o c), será autoridad competente delegada el Ministro de Sanidad”*.

En consecuencia, desde el día 14 de marzo de 2020, todas las medidas contenidas en el tan citado Real Decreto 463/2020, así como en los sucesivos reales decretos de prórroga del estado de alarma inicial y en las órdenes ministeriales e instrucciones dictadas por las autoridades competentes delegadas, han constituido el marco normativo para gestionar tanto la emergencia sanitaria provocada por la pandemia, como para adoptar medidas socioeconómicas y para regular la nueva situación generada a consecuencia de aquella.

Así las cosas, el artículo 5 establece el deber general de colaboración con las autoridades competentes delegadas y el artículo 6 especifica que cada Administración Pública conservará las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias en el marco de las órdenes directas de la autoridad competente, a los efectos del estado de alarma.

Por tanto, desde el 14 de marzo hasta el 20 de junio de 2020 (inclusive), la Comunidad de Madrid no tiene legitimación pasiva en las medidas adoptadas que son objeto de reproche en el caso objeto de dictamen, correspondiendo dicha legitimación única y exclusivamente a la Administración General del Estado.

Así pues, la legitimación pasiva de esta Administración Autonómica abarcaría por una parte, las medidas adoptadas por las autoridades competentes de la Comunidad de Madrid los días anteriores a la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, y por otra, las adoptadas a partir del 21 de junio de 2020 hasta que el Gobierno declare finalizada la crisis sanitaria conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. En relación con este último periodo, no es posible hablar de responsabilidad solidaria con otras comunidades autónomas, porque la actuación de cada una de estas se circunscribe a su ámbito territorial.

En cuanto al plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, este es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo *ex* artículo 67.1 de la LPAC.

En el caso sujeto a examen, la entidad reclamante imputa a la Administración autonómica los daños y perjuicios sufridos en la realización de su actividad mercantil a partir de la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 463/2020. Como éste se publicó en el BOE del día 14 de marzo de 2020, debe entenderse formulada en plazo la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada el 12 de marzo de 2021, sin perjuicio del momento en que pudo reanudar su actividad normalmente.

Además, en cuanto al procedimiento, el órgano petionario de este dictamen ha seguido todos los trámites previstos en la LPAC. A tal fin, se ha recabado el informe exigido por el artículo 81.1 de la citada LPAC que ha sido emitido por la Viceconsejería de Asistencia Sanitaria y Salud Pública, como servicio supuestamente causante del daño.

Asimismo, se ha otorgado conforme a la normativa aplicable el trámite de audiencia contemplado en el artículo 82 de la LPAC y se ha dictado la propuesta de resolución que junto con el resto del expediente ha sido remitido a esta Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

En suma, pues todo lo anterior, no se ha omitido ningún trámite que tenga carácter esencial para resolver.

Si bien, debe tenerse en cuenta antes de dictarse la resolución final que es necesario requerir previamente a la reclamante para que subsane lo relativo a la acreditación de la titularidad del gimnasio ubicado en la Comunidad de Madrid, como ya hemos señalado en la legitimación activa.

**TERCERA.-** La responsabilidad patrimonial de la Administración se recoge en el artículo 106.2 de la Constitución Española, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente, en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, por todas, las Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014), requiere:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.

c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar ese daño. Es decir, que el daño sea antijurídico.

A continuación, procede analizar si se cumplen los requisitos ya expuestos, para declarar la existencia de la responsabilidad patrimonial de esta Administración Autonómica, principiando por la existencia de los daños alegados por la sociedad reclamante. En este sentido, el artículo 32.2 de la LRJSP refiere que el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

Es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora que, sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado, no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración. En este sentido, las sentencias de 13 de febrero de 2018 (recurso 597/2017) y de 17 de noviembre de 2020 (recurso 443/2019) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo - Sentencias del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012 (recurso 280/2009) y 30 de diciembre de 2013 (recurso 300/2008)- señalan que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado, que es quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

A este respecto, hay que recordar, además, que la carga de la prueba recae en quien formula la reclamación a tenor de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. En este sentido, la mercantil reclama por los perjuicios irrogados, y aunque indica que engloba en su reclamación tanto el daño emergente como el lucro cesante, realmente tan sólo se desprende del contenido de su escrito la existencia de un eventual lucro cesante, al aludir en todo momento al beneficio dejado de obtener, por no haber podido realizar su actividad empresarial con normalidad, es decir, explotar el gimnasio de su titularidad ubicado en la Comunidad de Madrid, desde la declaración del estado de alarma y de sus sucesivas prórrogas y hasta la fecha en que se formula la reclamación.

Así las cosas, no es posible afirmar que la entidad reclamante haya acreditado debidamente que ha sufrido un daño económico cierto e individualizado en relación con las instalaciones de su propiedad ubicadas en la Comunidad de Madrid, derivado de la declaración del estado de alarma mediante el Real Decreto 463/2020 y de todas las medidas preventivas, limitaciones establecidas y restricciones adoptadas por la Comunidad de Madrid en el ámbito de sus competencias a partir del 21 de junio de 2020.

En este sentido, es de recordar la doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora en cuanto a la acreditación del lucro cesante (Dictámenes 274/18, de 14 de junio; 339/19, de 12 de septiembre y 52/2020, de 13 de febrero) y la jurisprudencia del Tribunal Supremo: Sentencia de 20 de febrero de 2015, (recurso 4427/2012) que se opone a *“la indemnización de las meras expectativas o ganancias dudosas o contingentes, derivadas de resultados inseguros y desprovistos de certidumbre. Por ello, la indemnización por lucro cesante requiere demostrar que se ha producido de forma inmediata, exclusiva y directa, un perjuicio efectivo y susceptible de valoración económica, derivado de la pérdida de*

*unos ingresos no meramente contingentes, quedando excluidas de resarcimiento las meras expectativas o ganancias dudosas”.*

De esta forma, resulta igualmente aplicable la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2016 (recurso 2709/2015) que señala: *«La jurisprudencia del Tribunal Supremo orienta esta cuestión exigiendo “una prueba rigurosa de las garantías (sic) dejadas de obtener, observándose que la indemnización de lucro cesante, en coherencia con reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha de apreciarse de modo prudente y restrictivo, puesto que no es admisible una mera posibilidad de dejar de obtener unos beneficios”».*

En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2017, rec. 606/2016 señala que *«el deber de reparación integral del daño, como recuerda la STS de 24 de noviembre de 2015 rec. 956 / 2014, debe comprender el llamado daño emergente, integrado por el valor de la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio del perjudicado; así como el llamado lucro cesante, integrado por las ganancias dejadas de percibir. Ahora bien, esas dos modalidades del daño patrimonial en sentido estricto, comportan, de una parte, que han de quedar acreditados de tal forma que tanto unos como otros sean reales o manifiestamente potenciales conforme a las condiciones que generarían esa pretendidas ganancias que no responden, como se viene puntualizando por la jurisprudencia, a un “sueño de ganancias”, carente de toda conexión lógica de las condiciones del perjudicado sino a meras expectativas o de eventual dudosas o contingentes que no encuentran fundamento en esa condiciones fácilmente constatables».*

Finalmente, la entidad, después de referirse a las distintas etapas temporales a lo largo de todo el estado de alarma (distinguiendo una primera fase de confinamiento estricto, de otras posteriores con diversas medidas restrictivas), no separa la responsabilidad que -en un hipotético daño- sería imputable a la Administración General del Estado y la que

correspondería a la Comunidad de Madrid en particular, por lo que el daño económico -de existir- no está individualizado ni concretado de forma y manera precisa, como impone el artículo 32 de la LRJSP.

**CUARTA.-** Continuando con el examen de los requisitos de la responsabilidad patrimonial, procede ahora analizar si -aun suponiendo a los meros efectos dialécticos que los daños invocados fueran imputables a la actuación de la Comunidad de Madrid- estos revisten o no el carácter de antijurídicos.

A tal fin, es preciso referirnos a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con la actual crisis sanitaria y el marco normativo adoptado por las diferentes Administraciones implicadas, así como su aplicación al supuesto objeto del presente Dictamen.

i) Así, respecto del ya citado Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma, la STC 148/21, de 14 de julio, en lo que aquí interesa, declara por una parte, 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. Por otra parte, considera conforme a la Constitución Española (CE), las medidas adoptadas en el artículo 10, puntos 1, 3 y 4 en relación a la libertad de empresa, preceptos en los 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.

Por tanto, respecto de las medidas de limitación y restricción de las actividades económicas reguladas en el artículo 10 del Real Decreto 463/2020, la sentencia afirma su constitucionalidad:

*«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 con 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 pretende proteger».*

En consecuencia, y para el supuesto que nos ocupa, la STC 148/21 impone un deber de soportar dichas limitaciones y avala la proporcionalidad de las medidas restrictivas de la libertad de empresa (artículo 38 de la CE), libertad que cede tanto ante otros derechos constitucionales, como el de la vida e integridad física (artículo 15), como ante un principio rector de la política social y económica como es la protección de la salud (artículo 43 de la CE).

De igual modo, el propio Tribunal Constitucional modula los efectos resultantes de la declaración de inconstitucionalidad, señalando que “*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”, justificando así la desestimación de cualquier reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, como en el presente supuesto, contra la Administración, en este caso de la Comunidad de Madrid.*

Respecto del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el segundo estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el Covid (Real Decreto 926/2020) y del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado en aquel (Real Decreto 956/2020), el Tribunal Constitucional ha dictado la Sentencia de 27 de octubre de 2021.

El fallo del Alto Tribunal contiene, por un lado, un pronunciamiento desestimatorio de aquellas impugnaciones relativas a las limitaciones de derechos fundamentales establecidas en los artículos 5 a 8 de los Reales Decretos 926/2020 y 956/2020, por circunscribirse a lo que el bloque de constitucionalidad derivado del artículo 116 de la CE ha dispuesto para el estado de alarma, habiéndose ajustado, según la sentencia, al principio de proporcionalidad en su determinación. Por otra parte, estima las pretensiones de inconstitucionalidad relativas a los seis meses de 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.

En consecuencia y en lo que aquí nos afecta, se declara la constitucionalidad de las medidas adoptadas en el llamado segundo estado de alarma, a las que la reclamante imputa la producción del daño; en concreto, la restricción de entrada y salida de personas en comunidades autónomas o en ámbitos territoriales inferiores; así como la limitación de la permanencia de grupos de personas tanto en espacios públicos como privados. El Alto Tribunal avala la constitucionalidad de

estas medidas subrayando, además, las diferencias existentes entre la situación del primer estado de alarma respecto y la del segundo. En este sentido, la sentencia destaca que esta medida de restricción de la movilidad ha superado el juicio de proporcionalidad, ya que *“resultó adecuada porque era apta para dar cumplimiento a una finalidad legítima como era la de reducir sustancialmente la movilidad del virus”* y *“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”*. Asimismo, la limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados y en lugares de culto se considera como *“una medida necesaria y adecuada con los mismos argumentos citados anteriormente”*.

Por último, el propio Tribunal Constitucional reitera las consecuencias de su fallo, al afirmar que *“esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad no afecta por sí sola, de manera directa, a los actos y disposiciones dictados sobre la base de tales reglas durante su vigencia. Ello sin perjuicio de que tal afectación pudiera, llegado el caso, ser apreciada por los órganos judiciales que estuvieran 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”*.

Por tanto, la declaración de inconstitucionalidad de la delegación efectuada por el presidente del Gobierno en las autoridades competentes delegadas de las comunidades autónomas no implica por sí sola, la nulidad de los actos y disposiciones dictadas por las autoridades de la Comunidad de Madrid.

ii) Una vez expuesta la doctrina del Tribunal Constitucional aplicable al presente supuesto, cabe recordar que las medidas objeto de reproche en la presente reclamación son las adoptadas por los órganos competentes de

la Comunidad de Madrid desde el 21 de junio de 2020 y hasta la presentación de la reclamación el 12 de marzo de 2021.

Tal y como venimos señalado, la reclamante tiene el deber de soportar el perjuicio derivado de las medidas preventivas, limitaciones de los aforos y de las restricciones a su actividad empresarial, al haber sido acordadas por la autoridad competente, amparadas en la legalidad ordinaria y en la extraordinaria derivada del estado de alarma, debidamente motivadas y justificadas por la protección de un bien jurídico superior como es el derecho a la salud consagrado en el artículo 43 de nuestra Carta Magna, que encomienda a los poderes públicos la protección de la salud pública. Por tanto, el daño soportado por la reclamante no es antijurídico, pues deriva de actuaciones impuestas por la legalidad vigente.

Esta legalidad parte del artículo 4. b) de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio de los estados de alarma, excepción y sitio, bajo la cobertura del artículo 116.2 de la CE. En uso de dichas facultades, el Gobierno, mediante Real Decreto 463/2020, declaró el estado de alarma en todo el territorio nacional, prorrogado en sucesivas ocasiones y vigente hasta el 9 de mayo de 2021. Una vez finalizado el estado de alarma, se promulgó el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Dentro de este marco normativo estatal, en uso de las facultades atribuidas por el artículo 12 de la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, se dictó la Orden 668/2020, por la que se establecen medidas preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el ámbito de la Comunidad de Madrid; publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid del día 20 y que entró en vigor a las 00:00 horas del día 21 de junio. La parte expositiva de dicha orden justifica la adopción de las

medidas preventivas que se establecen en la parte dispositiva en atención a lo previsto en las leyes especiales en materia sanitaria y de salud pública, leyes que pasamos a enunciar.

Así, el artículo primero de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (LO 3/1986), señala, con carácter general, que las distintas Administraciones Públicas, dentro del ámbito de sus competencias, y al objeto de proteger la salud pública y prevenir su pérdida o deterioro, pueden adoptar las medidas previstas en dicha ley cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad.

Por su parte, el artículo tercero dispone de modo más concreto que con la finalidad de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, puede 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.

Además, resulta de plena aplicación lo dispuesto en el artículo 26.1 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, pues establece que, para el 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, y cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas, tales como la suspensión del ejercicio de actividades, cierres de empresas o sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales y cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas.

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 que, con carácter excepcional y cuando así lo requieran motivos de extraordinaria gravedad o urgencia, la autoridad autonómica competente

puede adoptar, mediante resolución motivada, entre otras medidas, la intervención de medios materiales o personales, el cierre preventivo de las instalaciones, establecimientos, servicios e industrias, la suspensión del ejercicio de actividades, y cualquier otra medida ajustada a la legalidad vigente si existen indicios racionales de riesgo para la salud.

Por último, la normativa autonómica viene dada por la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, que no solo impone un deber general a toda la población de colaboración con la autoridad sanitaria (artículo 53.4) sino que además, el artículo 55.1 dispone las facultades de las que puede hacer uso la autoridad competente en materia de Salud Pública, en función de la situación de la Comunidad de Madrid.

**QUINTA.-** Una vez expuesto el marco legal que da cobertura a la actuación administrativa, y partiendo de la ausencia de antijuridicidad del daño objeto de reproche, es preciso analizar las medidas concretas dictadas por la Administración autonómica frente a las que se formula la presente reclamación.

i) Así, la justificación previa de las medidas restrictivas de la actividad de la reclamante en el ámbito de los gimnasios y centros deportivos cerrados (no así al aire libre) se encuentra detallada en la exposición de motivos de la Orden 668/2020:

*“Pese a haberse superado la fase aguda de la crisis sanitaria es imprescindible mantener determinados comportamientos y formas de actuación que se han mostrado eficaces en el control de la misma (...) En este contexto resulta necesaria la adopción de una serie de medidas, con el objeto de garantizar la salud pública y la seguridad de la ciudadanía, que permitan asegurar un mejor control de la emergencia sanitaria, así como evitar y minimizar los riesgos de propagación de la enfermedad COVID-19 ante la eventual aparición de*

*nuevos brotes epidemiológicos o nuevas cadenas de transmisión no identificadas que pudieran comprometer la integridad física y la salud de las personas, mientras no sea declarada oficialmente la finalización de la situación de crisis sanitaria por parte del Gobierno de España.*

*Tales medidas afectan tanto en la forma de actuar que debe de observar el conjunto de la ciudadanía mientras no finalice la crisis, como a la manera en la que se debe reiniciar y desarrollar temporalmente las actividades propias de los diferentes sectores económicos, productivos, comerciales, profesionales, educativos o sociales de la región ...”.*

De la lectura de este expositivo cabe colegir que los actos administrativos objeto de reproche están justificados por la gravísima situación sanitaria y epidemiológica en que se adoptaron. Se trata, en todo caso, de actuaciones aplicables a toda la actividad económica relativa a los gimnasios, contenidas inicialmente en la Orden 668/2020 y reiteradas en todas sus modificaciones posteriores, tales como:

- La obligación con carácter general, del uso de mascarillas en cualquier espacio cerrado de uso público. La necesidad de adoptar medidas de ventilación, limpieza y desinfección adecuadas a las características e intensidad de uso de los centros de trabajo y que no se compartirá ningún material.

- Las medidas y condiciones concretas para el desarrollo de actividad deportiva en centros deportivos:

*“a) Se puede realizar actividad deportiva en estos centros en grupos de hasta 20 personas, sin contacto físico y siempre que no se supere el 60% del aforo máximo permitido. Desde el 6 de julio y hasta que la situación epidemiológica lo aconseje, dicho porcentaje se ampliará al 75% y a grupos de hasta 25 personas. En todo momento deberá garantizarse la distancia de seguridad de al menos 1,5 metros.*

- b) Podrá acudir cualquier persona, bajo el estricto cumplimiento de las normas.*
- c) Antes de la reapertura de la instalación, se llevará a cabo su limpieza y desinfección (...)*
- d) Garantizar que la circulación de personas se hace de forma segura.*
- e) Inhabilitar cualquier sistema de control de acceso a la instalación que no sea completamente seguro desde el punto de vista sanitario.*
- f) Aforo limitado al número de personas que garantice el cumplimiento de la distancia de seguridad de, al menos, 1,5 metros.*
- g) Habilitar un sistema de acceso que evite la acumulación de personas (...)*
- h) Los profesionales de la instalación, mantendrán la distancia de, al menos, 1,5 metros con el usuario, y las actividades de contacto se programarán evitando los ejercicios que conlleven contacto (...)*
- i) Es obligatorio el uso de mascarilla por parte de toda persona que se encuentre en la instalación (...)*
- j) Intensificar servicios de limpieza de las instalaciones.*
- k) Desinfección.*
- l) Tareas de ventilación periódica en las instalaciones de forma diaria y por espacio de cinco minutos.*
- m) Deberán inhabilitarse las fuentes de agua o cualquier otro sistema que conlleve riesgos y promover el uso individual de botellas.*

*n) Cuando, de acuerdo con lo previsto en esta propuesta el uso de los aseos esté permitido, su ocupación máxima será la que asegure las medidas de seguridad dictadas por la autoridad sanitaria competente. Deberá procederse a la limpieza y desinfección de aseos, como mínimo, seis veces al día.*

*ñ) Vestuarios: distancia de 1,5 entre cada uno.*

*o) Al finalizar cada turno, se procederá a la limpieza de las zonas comunes y, en cada turno, se deberá limpiar y desinfectar el material compartido después de cada uso. Al finalizar la jornada, se procederá a la limpieza de la instalación, reduciéndose la permanencia del personal al número mínimo suficiente para la prestación adecuada del servicio.*

*p) En todo caso, los titulares de la instalación deberán cumplir con las normas básicas de protección sanitaria del Ministerio de Sanidad.*

*q) Las duchas deberán ser individualizadas y con una mampara de separación o, en caso de no ser posible, se deberá limitar el uso únicamente a las cabinas de ducha individuales.*

*r) Se recomienda no usar los secadores comunes”.*

En consecuencia, estas medidas en forma de limitaciones y restricciones a la actividad empresarial de la reclamante le han podido afectar -como a todos los establecimientos o centros deportivos en espacios cerrados- pero las mismas estaban amparadas en la legalidad vigente, fueron debidamente motivadas y adoptadas por el órgano competente en materia de Sanidad y Salud Pública y, en consecuencia, el daño derivado de aquellas no es antijurídico.

ii) Además, cabe recordar que la mercantil reclamante, como toda la ciudadanía, tenía el deber inexcusable de cumplir las medidas dictadas,

pues responden al concepto de cargas generales. Así, se trata de una reclamación por daños y perjuicios derivados de la aplicación de normas dictadas por la Administración, pero los perjuicios generales derivados del ejercicio de la potestad reglamentaria, al constituir cargas sociales o colectivas que los ciudadanos están obligados a soportar, no generarían indemnización alguna, siempre, por supuesto, que dichos perjuicios no se circunscriban exclusivamente a personas individuales, ya que en este último caso no se estaría, ante una carga colectiva o social, sino ante unas cargas concretas e individualizadas.

En efecto, la reclamante reprocha las medidas adoptadas, incidiendo en que esta reacción ante la pandemia fue especialmente intensa en su sector de actividad. Sin embargo, es de advertir, en primer lugar, que las restricciones a la apertura y los aforos limitados se implantaron en todos los sectores a que se refiere la Orden 668/2020, es decir, centros comerciales, tiendas y establecimientos de comercio minorista, las iglesias y lugares de culto, los locales de ocio (cines, teatros y espectáculos), la hostelería (bares, restaurantes y cafeterías) por lo que el daño fue soportado por casi todos los sectores económicos cuya actividad no fuera esencial.

En segundo lugar, tal y como en este punto señala el informe del servicio afectado, la reclamante pudo realizar su actividad en la Comunidad de Madrid a partir del 21 de junio de 2020, si bien de forma limitada y parcial (en los términos señalados por la Orden 668/2020), ya que los centros deportivos no fueron clausurados.

Y en último lugar, es lo cierto que cada una de estas medidas tiene o ha tenido un carácter temporal, siendo objeto de revisión y de modificación cada semana o mes, según fuera evolucionando la situación epidemiológica, sanitaria y la presión hospitalaria de la Comunidad de Madrid (número de contagios, personas fallecidas, ingresadas en hospitales o en sus unidades de cuidados intensivos...).

En cuanto a la motivación de tales medidas, el informe del servicio afectado refiere las estadísticas oficiales de fallecidos, contagiados y hospitalizados, que justifican la actuación administrativa, que actualizadas a 30 de septiembre de 2021, los fallecidos son 25.321 y los hospitalizados serían 125.539 personas.

Además, hemos de acudir a la justificación concreta –que asumimos dado su carácter técnico- que recoge el informe de la Viceconsejería de Asistencia Sanitaria y Salud Pública, en cuanto se remite al documento del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud de 22 de octubre de 2020, en el que se señala: *“los estudios epidemiológicos sobre la enfermedad indican que la mayoría de las infecciones se producen principalmente por contacto cercano y exposiciones prolongadas a las gotas respiratorias que contienen el virus, así como por la inhalación de aerosoles con partículas virales en suspensión y el contacto directo o indirecto con secreciones respiratorias infectadas. La transmisión se ve favorecida en lugares cerrados, mal ventilados, con afluencia de muchas personas y donde no se observen las medidas de distanciamiento e higiene y prevención durante todo el tiempo, situación ésta en la que se ha demostrado que la probabilidad de contagio es muy superior a la que se produce de los espacios abiertos y bien ventilados”*. En consecuencia, se consideran eficaces la limitación del número de personas no convivientes en las reuniones, sobre todo en interiores, la recomendación de relacionarse en grupos de convivencia estable y la de permanecer en el domicilio. Y que en cuanto a la práctica del deporte y el ocio, se recomendó promover aquellas actividades que se pudieran realizar al aire libre.

Por ello, dado que los gimnasios son lugares cerrados y no ventilados de forma natural, *“la inhalación de aerosoles con partículas virales en suspensión y el contacto directo o indirecto con secreciones respiratorias entre las personas que practican ejercicios, favorece extraordinariamente la*

*propagación del virus y el contagio de la enfermedad”, por lo que las restricciones están justificadas.*

El informe concluye que las medidas se adoptaron con base a las recomendaciones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y que *“son totalmente necesarias para asegurar el adecuado control de la enfermedad y reducir la saturación de los recursos del sistema nacional de salud y con ello se pretende, por tanto, proteger un bien jurídico superior de relevancia constitucional como es la salud pública, aunque puedan incidir en el normal desarrollo de determinadas actividades sociales, profesionales y/o económicas”.*

Esta explicación es adecuada y permite justificar las medidas adoptadas con arreglo a la legalidad, por lo que reiteramos que los daños sufridos objeto de reproche no son antijurídicos.

iii) Por último, hemos de referirnos a la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a la responsabilidad patrimonial y, en particular, la reciente Sentencia de 21 de diciembre de 2020 (recurso 803/2019).

Su fundamento jurídico cuarto realiza una exposición teórica del instituto de la responsabilidad patrimonial afirmando que *“el fundamento de la exigencia de responsabilidad patrimonial a los distintos poderes del Estado, y a las diferentes Administraciones Públicas es, hoy día, una consecuencia obligada e imprescindible del desarrollo del Estado de Derecho que impone la sumisión de la Administración Pública, como a cualquier otro sujeto de Derecho, al ordenamiento jurídico, tal y como se deduce de los artículos 9.3, 103.1, 106.2 o 121 de la Constitución Española. La responsabilidad patrimonial, pues, es, hoy, algo más que un mecanismo de compensación de los perjuicios inferidos a concretos ciudadanos por las más diversas actuaciones -no solo administrativas- de las diferentes Administraciones (...). Evidentemente, junto con este fundamento constitucional, la responsabilidad patrimonial también se fundamenta en el*

*principio de solidaridad -en cuanto no sería justo que un sólo sujeto lesionado tuviera que hacer frente a las consecuencias lesivas de los actos de los Poderes públicos-; e, igualmente, también encuentra su fundamento en la confianza legítima que los citados Poderes han podido crear en los ciudadanos. (...)*”.

A continuación, la Sala puntualiza al afirmar que *“pero, no obstante, lo anterior, los citados pronunciamientos constitucionales sobre la responsabilidad patrimonial, requieren y exigen, una serie de matizaciones o modulaciones, en relación con el citado carácter objetivo genérico que de la institución se proclama; sobre todo, cuando de algún tipo concreto de responsabilidad patrimonial se trata, tal y como aquí acontece con la responsabilidad sanitaria”*.

Además, en el fundamento jurídico quinto se cita como paradigmática de esta línea jurisprudencial la doctrina contenida en la Sentencia de 15 de marzo de 2018 (recurso de casación 1016/2016), en la que, *«sin abandonar el fundamento de imputación de la responsabilidad, introduce en la misma, elementos subjetivos o de culpa: “la jurisprudencia viene modulando el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, rechazando que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir”*. Así, señala la sentencia de 14 de octubre de 2003 que *“como tiene declarado esta Sala y Sección, la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas, convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”*.

En consecuencia, ante lo aducido por la reclamante en relación con el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, derivado la titularidad de los servicios afectados, cabe oponer esta línea jurisprudencial que limita dicha responsabilidad *“introduciendo en la misma, elementos subjetivos o de culpa”*, para concluir que las Administraciones Públicas, y en concreto la de la Comunidad de Madrid, no son aseguradoras universales de todos los daños que se producen a consecuencia de su actividad reguladora de los servicios públicos y menos aún en las circunstancias completamente excepcionales de la pandemia.

Finalmente, y aun cuando la situación epidemiológica y sanitaria sufrida -desgraciadamente- en España a lo largo de los años 2020 y 2021, no es comparable por su magnitud con la crisis padecida por el contagio del virus del Ébola de un paciente a una de las enfermeras que le atendió en el Hospital Universitario La Paz, queremos traer a colación la Sentencia de 10 de enero de 2019 (Procedimiento Ordinario 785/2015), en la que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid tuvo ocasión de pronunciarse sobre las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias de la Comunidad de Madrid.

A tal fin, y para el supuesto que nos ocupa, es preciso recordar que dicha sentencia ya señalaba lo siguiente: *“Finalmente, en cuanto a la legalidad de las medidas adoptadas por la Administración, en el supuesto que nos ocupa su actuación está amparada por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. El artículo 3 de esta última enumera los principios a los que están sujetas las Administraciones públicas y los sujetos privados en sus actuaciones de salud pública y acciones sobre la salud colectiva, que son: el de equidad, el principio de salud en todas las políticas, el de pertinencia, el de precaución, el de evaluación, el de transparencia, el de integralidad y el de seguridad. Centrándonos en los principios de pertinencia y precaución,*

*según el primero, las actuaciones de salud pública atenderán a la magnitud de los problemas de salud que pretenden corregir, justificando su necesidad de acuerdo con los criterios de proporcionalidad, eficiencia y sostenibilidad. Por su parte, conforme al de precaución, 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.*

*(...) A juicio de la Sala, en el supuesto de autos se ha aplicado correctamente el principio de precaución (...) Por tanto, es obligado concluir que la Administración actuó conforme a derecho”.*

En consecuencia, cabe afirmar que las medidas objeto de reproche (impuestas por la Orden 668/2020 y sus modificaciones) han sido adoptadas de acuerdo con las competencias atribuidas a las autoridades sanitarias de la Comunidad de Madrid y conforme a la legalidad vigente tras la declaración del estado de alarma, por lo que, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo que hemos referido, no hay antijuridicidad del daño.

**SEXTA.-** Aun cuando el posible daño invocado por la reclamante no tiene el carácter de antijurídico, pues es consecuencia -como hemos visto- de la normativa aplicable, también la existencia de fuerza mayor rompería el nexo causal entre la actuación administrativa y el perjuicio producido.

En efecto, la fuerza mayor se define como un elemento exterior que rompe el vínculo causal entre la actuación administrativa y el daño producido y se caracteriza por ser imprevisible, irresistible y ajena a la voluntad de quien la invoca, correspondiendo su prueba a la Administración actuante. Por ello, analizaremos los requisitos que sí se cumplen en el caso dictaminado, partiendo de que, tal y como se detalla en el informe del servicio afectado, se trata de una nueva enfermedad que ha ocasionado una pandemia mundial, motivada por un virus denominado COVID-19, originado en China, país que el 31 de diciembre

de 2019 informó sobre un grupo de 27 casos de neumonía de etiología desconocida. Dicho virus, por su facilidad contagiosa, se transmitió con rapidez a toda la población.

En este sentido, es preciso recordar que la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2002 (recurso 1729/1998), señaló que aunque el concepto de fuerza mayor esté perfectamente definido en el plano teórico, su concreción es extremadamente casuística.

Como hemos señalado reiteradamente en nuestros dictámenes (así, el 45/18, de 1 de febrero; el 19/19, de 17 de enero y el 20/19, de 24 de enero) la relación de causalidad puede romperse, además de por la culpa exclusiva de la víctima o de un tercero, por la existencia de un evento constitutivo de fuerza mayor, supuesto este último que invoca la propuesta de resolución y que obliga a la Administración a acreditarlo dado el carácter objetivo de la responsabilidad. Según la doctrina jurisprudencial, son constitutivos de fuerza mayor los acontecimientos imprevisibles e inevitables caso de ser previstos, que excedan de los riesgos propios de la empresa, esto es de los derivados de la propia naturaleza de los servicios públicos (STS de 2 de abril de 1985) o los acontecimientos realmente insólitos y extraños al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad o servicio, según su propia naturaleza (STS de 4 de febrero de 1983).

La Sentencia de Tribunal Supremo de 6 de marzo de 2003 (recurso 9783/1998) señala claramente los requisitos de la fuerza mayor y los distingue del caso fortuito: *«a) En el caso fortuito hay indeterminación e interioridad; indeterminación porque la causa productora del daño es desconocida; interioridad, además, del evento en relación con la organización en cuyo seno se produjo el daño, y ello porque está directamente conectado al funcionamiento mismo de la organización. En este sentido, “evento interno intrínseco, inscrito en el funcionamiento de los*

*servicios públicos, producido por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, con causa desconocida”.*

*b) En la fuerza mayor, en cambio, hay determinación irresistible y exterioridad; indeterminación absolutamente irresistible, en primer lugar, es decir aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista; exterioridad, en segundo lugar, lo que es tanto como decir que la causa productora de la lesión ha de ser ajena al servicio y al riesgo que le es propio».*

Pues bien, en nuestro caso concurren todos los requisitos para apreciar que la existencia, formalmente declarada por la Organización Mundial de la Salud, de una pandemia mundial, es causa de fuerza mayor, pues fue imprevisible según el estado actual de la ciencia. Además, este hecho, aun siendo hipotéticamente previsible, fue sin embargo, inevitable y la causa que lo ha motivado es extraña e independiente de la actuación administrativa.

Por lo tanto, es aplicable el artículo 34 de la LRJSP, que declara como no 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 existente en el momento de producción de aquéllos.

Como señala el informe técnico del servicio implicado (Viceconsejería de Asistencia Sanitaria y Salud Pública), y es sobradamente conocido, se trata de una enfermedad nueva, pues el 7 de enero de 2020 las autoridades chinas identificaron el agente causante de este brote, un nuevo tipo de coronavirus que fue denominado SARS CoV-2. La Organización Mundial de la Salud declaró el brote del nuevo coronavirus como una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional el 30 de enero de 2020 y el 11 de marzo de 2020 calificó la enfermedad denominada COVID-19 como una pandemia global.

Y sobre el estado de la ciencia, baste decir que las primeras vacunas autorizadas por la Agencia Europea del Medicamento surgieron en diciembre de 2020, de modo que el inicio de la vacunación en España tuvo lugar el día 26 de diciembre de 2020, sin que, por otra parte, se haya declarado por el Gobierno el fin de la situación de emergencia sanitaria.

Por tanto, concluimos que se dan los requisitos para apreciar la existencia de fuerza mayor, imprevisible e irresistible y completamente extraña a la Administración, de modo que aquella rompe el nexo causal entre el daño invocado -que no probado- por la empresa reclamante y la actuación administrativa reprochada, exonerando por completo de responsabilidad a esta Administración Autonómica.

En merito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula las siguientes

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Desestimar la reclamación formulada contra la Comunidad de Madrid por los daños y perjuicios aducidos desde el 14 de marzo al 20 de junio de 2020, por falta de legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid.

**SEGUNDA.-** Desestimar la reclamación al no ser antijurídicos los daños alegados por la reclamante a partir del 21 de junio de 2020, y concurrir la existencia de fuerza mayor que rompe el nexo causal entre la actuación administrativa y el perjuicio producido.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de

quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 1 de febrero de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 60/22

Excmo. Sr. Consejero de Sanidad

C/ Aduana nº 29 - 28013 Madrid