

El TS reconoce a una empresa una indemnización por responsabilidad patrimonial derivada de la requisita de bienes sanitarios en el contexto de la declaración del estado de alarma durante la pandemia de COVID-19

30/06/2025

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 8

Fecha: 14/02/2025

Nº de Recurso: 549/2023

Nº de Resolución: 160/2025

Procedimiento: Recurso ordinario

Ponente: CARLOS LESMES SERRANO

Tipo de Resolución: Sentencia

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Octava
Sentencia núm. 160/2025

En Madrid, a 14 de febrero de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo número 2/549/2023, interpuesto por el procurador don Jesús Miguel Prieto Casado, en nombre y representación de la mercantil INGESPANER MEDIMPACT,S.L., contra la desestimación presunta de la reclamación de indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados a dicha sociedad como consecuencia de la incautación de diversos bienes y materiales en sus instalaciones, en el contexto de la declaración del estado de alarma decretado mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, presentada en fecha 26 de mayo de 2020 ante el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La representación procesal de INGESPANER MEDIMPACT. S.L. interpone recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, contra la desestimación presunta de indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados a dicha sociedad como consecuencia de la incautación de diversos bienes y materiales en sus instalaciones, en el contexto de la declaración del estado de alarma decretado mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, presentada en

fecha 26 de mayo de 2020 ante el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y frente al acto administrativo de 24 de febrero de 2021, consistente en la desestimación por parte del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Burgos de la solicitud de iniciación de expediente para la determinación del justiprecio de los bienes y derechos que fueron requisados a la mercantil INGESPANER MEDIMPACT,S.L. el día 18 de marzo de 2020.

Dicha Sala, mediante auto de 1 de septiembre de 2021, acordó:

“1. Estimar la Alegación Previa formulada por el Sr. Abogado del Estado y en consecuencia declarar la incompetencia de esta Sala para conocer del presente recurso contencioso administrativo N.º 48/2021, en lo que se refiere a la desestimación por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada con fecha 26 de mayo de 2.020, frente al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, por corresponder la misma a la Audiencia Nacional, en virtud de lo preceptuado en el art. 11.1.a) de la Ley 29/98, y en consecuencia, remítanse las actuaciones a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, para que se siga ante dicho órgano jurisdiccional el curso de los autos, previo emplazamiento de las partes para que comparezcan ante ella dentro del plazo de treinta días.

2.- Estimar la Alegación previa formulada por el Sr. Abogado del Estado y en consecuencia declarar la inadmisibilidad del presente recurso contencioso administrativo N.º 48/2021, en lo que se refiere al acto administrativo de fecha 24 de febrero de 2.001, consistente en la desestimación por parte del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Burgos de la solicitud de iniciación de expediente para la determinación del justiprecio de los bienes y derechos que fueron requisados a la mercantil, procediendo el archivo de las actuaciones, por falta de agotamiento de la vía administrativa, en los términos razonados en el FJ Segundo de la presente resolución.”

Dicho auto fue declarado firme mediante diligencia de ordenación de 21 de septiembre de 2021.

Recibidas las actuaciones en la Audiencia Nacional, Sección Octava, dictó decreto admitiendo a trámite el recurso contra la desestimación por silencio administrativo de la reclamación por responsabilidad patrimonial formulada con fecha 26 de mayo de 2020 frente al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, sin perjuicio de lo que resulte del expediente administrativo. Y, formuladas alegaciones previas por el Abogado del Estado, se dictó auto de fecha 13 de julio de 2022 por el que declaró la falta de competencia a favor de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

SEGUNDO.-Mediante auto de 22 de marzo de 2023, dictado en la cuestión de competencia n.º 106/2022, se declaró la competencia de esta Sala para conocer del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la mercantil INGESPANER MEDIMPACT, S.L., contra la desestimación presunta de indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados a dicha sociedad como consecuencia de la incautación de diversos bienes y materiales en sus instalaciones, en el contexto de la declaración del estado de alarma decretado mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, presentada en fecha 26 de mayo de 2020 ante el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

TERCERO.-La representación procesal de INGESPANER MEDIMPACT, S.L., formalizó su escrito de demanda en el que tras hacer las alegaciones que estimó oportunas, terminó suplicando a la Sala:

“[...] tras los trámites que correspondan, acuerde dictar sentencia en virtud de la cual se acuerde estimar el presente recurso, declarando no conformes a derecho:

- La desestimación por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada con fecha 26 de mayo de 2.020, frente al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, por importe de 167.843,68 €, como consecuencia de la incautación, el día 18 de marzo de

2.020, en las instalaciones de la mercantil INGESPANER MEDIMPACT, S.L. de diversos bienes y materiales.

- El acto administrativo de fecha 24 de febrero de 2.001, consistente en la desestimación por parte del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Burgos de la solicitud de iniciación de expediente para la determinación del justiprecio de los bienes y derechos que fueron requisados a la mercantil INGESPANER MEDIMPACT, S.L. el día 18 de marzo de 2.020, formulada por mi representada con fecha 18 de enero de 2.021, por considerar que no procede que la determinación y pago de los bienes requisados sea el procedimiento de justiprecio, sino el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Y, en virtud de dicha estimación, acuerde:

Reconocer el derecho de mi representada a percibir, en concepto de indemnización por la requisa de los bienes identificados en el presente escrito, la cantidad de 174.779,37 euros, más los intereses legales devengados desde el día 18 de marzo de 2.020, en que tuvo lugar la requisa de los bienes de mi representada hasta su efectivo pago, cantidad a cuyo pago deberá ser condenada la administración demandada.”

CUARTO.-Recibidas las actuaciones, por diligencia de ordenación de 27 de abril de 2023, se dio traslado al Abogado del Estado para contestar la demanda, lo que efectuó por escrito en el que tras fijar los puntos de hecho y de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala:

“...se dicte sentencia estimatoria en parte del recurso declarando el derecho de la actora a ser indemnizado por la Administración de la Comunidad de Castilla y León en la cantidad que se determine tras practicarse la prueba pericial judicial interesada.”

QUINTO.-Por providencia de fecha 15 de junio de 2023 se acordó que no había lugar a lo interesado por el Abogado del Estado en su contestación y consistente en dar traslado de las actuaciones a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

SEXTO.-Mediante Decreto de 16 de junio de 2023 se fijó la cuantía del recurso en 174.779,39 euros.

SÉPTIMO.-Conforme al acuerdo de la Sala de Gobierno de fecha 13 de noviembre de 2023, respecto a la composición de las secciones de esta Sala y el reparto de asuntos a las mismas para el año 2024, se remitió de la Sección Quinta a la Sección Octava, de idéntica composición, el presente recurso.

OCTAVO.-Por auto de 18 de julio de 2024 se acordó no haber lugar al recibimiento del pleito a prueba debiendo darse traslado a la parte recurrente para presentar conclusiones sucintas; lo que verificó mediante escrito de 9 de septiembre de 2024.

NOVENO.-Por providencia de 25 de septiembre de 2024 se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 29 de octubre de 2024.

Mediante providencia de fecha 29 de octubre de 2024 se acordó, de conformidad con el artículo 61 de la Ley 29/1998 la práctica de prueba pericial consistente en que un perito judicial procediese a la determinación del valor de los bienes.

Una vez emitido el dictamen pericial, se confirió traslado a las partes para que efectuasen alegaciones; quedando el pleito concluso para sentencia

DÉCIMO.-Por providencia de 15 de enero de 2025 se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 4 de febrero de 2025, en que efectivamente tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-Objeto del recurso.

La representación procesal de INGESPANER MEDIMPACT, S.L. interpone recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta de indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados a dicha sociedad como consecuencia de la requisa de diversos bienes y materiales en sus instalaciones, en el contexto de la declaración del estado de alarma decretado mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, presentada en fecha 26 de mayo de 2020 ante el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

Esta Sala ha tenido ocasión ya de pronunciarse de manera reiterada y uniforme sobre reclamaciones patrimoniales fundadas en las medidas adoptadas por el RD 463/2020, sirviendo como muestra las sentencias 1360/2023, de 31 de octubre (Rec. 453/2022, sobre hostelería y restauración); 1497/2023, de 21 de noviembre (Rec. 646/2022, sobre transporte aéreo); 1554/2023, de 23 de noviembre (Rec. 102/2022, sobre comercio en general); 1556/2023, de 23 de noviembre (Rec. 469/2022, sobre ocio nocturno); 1628/2023, de 4 de diciembre (Rec. 576/2022, sobre locales abiertos al público) o 1733/2023, de 20 de diciembre (Rec. 213/2022, sobre transporte de viajeros por carretera), entre otras muchas.

No obstante, la presente reclamación dista de las expuestas ya que el perjuicio reclamado no se vincula con las pérdidas económicas por el cierre de actividades sino con la privación de bienes acordada mediante Resolución de 25 de marzo de 2020 del Delegado del Gobierno en Castilla y León.

SEGUNDO.- La crisis sanitaria producida por el virus SARS-COV-2. Antecedentes relevantes y medidas adoptadas por los poderes públicos, en particular los Reales Decreto relativos al estado de alarma.

En todos los recursos mencionados en el fundamento anterior, y en los demás que esta Sala ha tenido ocasión de resolver, realizábamos un análisis pormenorizado tanto de los hechos que llevaron a la primera declaración de estado de alarma como, posteriormente, de la respuesta normativa de los poderes públicos a esta situación.

Sin perjuicio de remitirnos íntegramente a dicho análisis, que damos por reproducido por su gran extensión, remarcaremos como más trascendentes algunos hitos:

- A partir del 2 de marzo de 2020 empiezan a detectarse casos en España en los que no es posible conocer el origen de la inicial transmisión del virus.
- El 7 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) emitió una declaración instando a la acción para detener, contener, controlar, retrasar y reducir el impacto del virus a cada oportunidad.
- El día 9 de marzo de 2020, el Centro Interterritorial del Sistema Nacional de Salud acuerda medidas de contención o distanciamiento en el ámbito educativo y laboral, incluyendo la suspensión de la actividad docente, en varios ámbitos territoriales.
- El día 10 de marzo se aprueba el Real Decreto-Ley 6/2020 por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.
- El día 11 de marzo la OMS modifica la calificación de situación de emergencia de salud pública a pandemia internacional. A partir de este momento se aprecia una duplicación de casos hasta el 13 de marzo, con transmisión comunitaria.
- El 12 de marzo de 2020 se aprueba el Real Decreto-Ley 7/2020 por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 (BOE número 65 de 13 de marzo de 2020).
- Finalmente, el 14 de marzo de 2020 se aprueba y publica el Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Señalábamos en las sentencias citadas que, entre los diferentes instrumentos de los que disponía el Gobierno de la Nación para hacer frente a la situación descrita (como la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública o la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, entre otros), y con amparo en el artículo 116 de la Constitución y en Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante LOAES), se optó por acudir al estado de alarma, como medio apto para la gestión de crisis sanitarias, conforme al artículo cuarto, apartado b), de la citada Ley Orgánica.

Analizamos el Real Decreto 463/2020, así como sus sucesivas modificaciones (la operada por Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo) y prórrogas (hasta seis de ellas, y hasta el 21 de junio de 2020) y los cambios que por ellas se introdujeron.

Con posterioridad, como igualmente se refleja en las sentencias de esta Sala, se declaró un nuevo estado de alarma en fecha 25 de octubre de 2020, por Real Decreto 926/2020, inicialmente con duración hasta el 9 de noviembre de 2020, pero después prorrogado por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, hasta el 9 de mayo de 2021.

La situación de crisis sanitaria no se declaró oficialmente finalizada hasta la publicación de la Orden SND/726/2023, de 4 de julio. Finalizábamos el análisis con la enumeración de la abundante producción normativa, tanto legislativa como reglamentaria, derivada de esta situación de crisis y que alcanzaba hasta a treinta y nueve normas diferentes.

TERCERO.- Planteamiento principal del recurso.

Posición de la parte actora.

La actora explica en demanda los hechos en los que funda la reclamación y que por orden cronológico son los que siguen:

En fecha 18 de marzo de 2020 se efectúa recogida de efectos en el establecimiento de recuperación de metales y plásticos, desalojos industriales, compraventa de maquinaria y recogida de papel, titularidad de la recurrente, situado en la carretera Madrid-Irún, kilómetro 234,30 calle Aluminio, número 8, de la localidad de Villagonzalo Pedernales (Burgos).

Se extiende acta por la Guardia Civil en la que figura como motivo de recogida "de conformidad con lo dispuesto en el RD 463/2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en el artículo 8 "Requisas temporales y prestaciones personales obligatorias", en el apartado 1 "De conformidad con lo dispuesto en el artículo once b) de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, las autoridades competentes delegadas podrán acordar, de oficio o a solicitud de las comunidades autónomas o de las entidades locales, que se practiquen requisas temporales de todo tipo de bienes necesarios para el cumplimiento de los fines previstos en este real decreto, en particular para la prestación de los servicios de seguridad o de los operadores críticos".

Igualmente, consta la descripción de los efectos recogidos:

- Guantes de vinilo "Ansell" 45 cajas, con 100 paquetes con 100 guantes, más 8 paquetes, total 22.900 pares de guantes.
- Mascarillas sanitarias, 117 cajas con 100 unidades, total 11.700 mascarillas.
- Batas sanitarias desechables, 32 cajas, con 24 batas cada una, total 768 batas sanitarias.
- Algodón y celulosa, 28 paquetes, de un peso aproximado de 500 gramos, total 114 kilos de algodón y celulosa.
- Gorros sanitarios, paquete con 100 unidades.

- Equipos de emergencia respiratoria, en maletín con bombona de oxígeno, de distintos modelos, total 59 equipos.

En las instalaciones de la empresa quedó depositado más material que luego fue recogido por la Guardia Civil.

El día 24 de marzo de 2020 se extiende acta, por la Guardia Civil, por el que se constata la entrega del material a la Junta de Castilla y León.

El Delegado del Gobierno, en fecha 25 de marzo de 2020, acuerda:

“1. La intervención y requisa de los productos sanitarios mencionados por orden directa del Sr. Ministro de Sanidad que ejercita en esta actuación las competencias como autoridad delegada del Gobierno en aplicación del artículo 4 del RD 463/2020.

2. Convalidar todas las actuaciones realizadas por la GC en la intervención de los productos sanitarios realizados en el almacén de la empresa INGESPANER MEDIMPACT, S.L., intervención que se justifica en la excepcionalidad, necesidad inaplazable y urgencia de puesta a disposición del material incautado a favor de la Autoridad Sanitaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

3. INDEMNIZACIÓN: La requisa de los bienes muebles presupone un derecho de indemnización para el propietario, conforme a lo previsto en el art. 120 LEF.

4. DURACIÓN DE LA REQUISA: En cuanto a la propia naturaleza de los efectos intervenidos, la requisa es definitiva para los bienes fungibles que se consumen en un solo uso, y temporal para el resto de bienes no fungibles por el tiempo indispensable que precise su utilización la Autoridad Sanitaria de Castilla y León.”

En fecha 26 de mayo de 2020, la representación de INGESPANER MEDIMPACT, S.L. formuló reclamación de responsabilidad patrimonial por expropiación forzosa ante la Delegación del Gobierno en Castilla y León para el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

Y, posteriormente, en fecha 27 de enero de 2021 se instó expediente de justiprecio ante el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Burgos.

Mediante Acuerdo del Jurado de 24 de febrero de 2021 se desestima la solicitud en base "el procedimiento adecuado para la determinación y pago de los bienes requisados es el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración, que ya inició en su día el interesado".

La actora planteó recurso contencioso-administrativo ante el TSJ de Castilla y León, contra: la desestimación presunta por silencio administrativo de la responsabilidad patrimonial y contra el Acuerdo del JEF.

Relatados los hechos, la recurrente expone los fundamentos legales de la responsabilidad patrimonial, aludiendo que se trata de una responsabilidad de corte objetivo ya que la Administración responde de los perjuicios ocasionados por el funcionamiento normal y anormal de los servicios públicos.

En todo caso, el eje principal del que parte la responsabilidad patrimonial es la generación de un daño que, en este supuesto, se identifica con la requisa de bienes por Orden del Ministro de Sanidad y por medio de la actuación de la Guardia Civil.

Por último, alega la infracción del derecho a la buena administración.

Termina con la súplica de que se dicte sentencia por la que se declaren no conformes a derecho las resoluciones impugnadas y que se reconozca a la recurrente el derecho a percibir, en concepto de indemnización por la requisa de los bienes identificados la cantidad de 174.779,37 euros, más los intereses legales devengados desde el día 18 de marzo de 2020 en que tuvo lugar la requisa de los

bienes hasta su efectivo pago, cantidad a cuyo pago deberá ser condenada la Administración demandada".

Posición del Abogado del Estado.

El Abogado del Estado en la contestación alude a la singularidad del caso planteado indicando que tiene distinta naturaleza este recurso en comparación con el resto de recursos de los que está conociendo la Sala en cuanto a la responsabilidad patrimonial derivada de la pandemia COVID-19.

Señala que mientras en los demás asuntos se está discutiendo si concurren los requisitos para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración, en el presente caso tan sólo se trata de determinar cuál es la cuantía (en concepto de justiprecio, compensación o indemnización) que corresponde abonar a favor de la actora y qué Administración debe asumir ese pago, sin que se discuta el derecho de la actora.

Y añade que: "a la vista de tales circunstancias, entiende esta parte que debería resolverse sobre el fondo del asunto, ya se entienda que se trata de un procedimiento especial de expropiación forzosa, ya se entienda que se trata de un supuesto de responsabilidad patrimonial, reconociéndose a la actora su derecho a percibir el justiprecio, compensación o indemnización en la cuantía que se estime correcta y a cargo de la Administración que corresponda, sin remitirle en ningún caso a la tramitación de un nuevo procedimiento administrativo".

Y continúa el expositivo de la contestación razonando que la Administración que ha de proceder al abono de la responsabilidad patrimonial es la Comunidad de Castilla y León.

Desarrolla que, considerada la requisita de bienes desde el punto de vista de la expropiación forzosa, corresponde a la Administración autonómica, a quien se ha hecho entrega del material requisado como Administración sanitaria competente, la condición de beneficiario y con ella la obligación de pagar o consignarla cantidad fijada como justo precio ex artículo 5 del REF.

Aprecia el AE que tratándose de una requisita se reputarían los daños como sufridos de forma directa en los términos del art. 3.2 de la LOAES a diferencia de los demás daños que se vienen alegando en otros recursos. Aquí estima, nuevamente, que la Administración responsable es la Comunidad Autónoma de Castilla y León puesto que el material requisado se destinó al servicio sanitario autonómico. Y en este sentido explica que el beneficiario de la requisita no fue el Estado, que ordenó la entrega del material, sino la Comunidad Autónoma, que se ahorró el coste de localizar y proveerse el material incautado y lo utilizó para el desarrollo de sus competencias sanitarias.

Continúa dictando que la declaración del estado de alarma supuso una concentración excepcional y transitoria de autoridad en el Gobierno de la Nación y sus autoridades delegadas (artículo 4) pero no afectó ni suprimió las competencias propias de cada Administración para la gestión ordinaria de sus servicios (art. 5). En este sentido alude a la vinculación entre responsabilidad y el servicio cuyo funcionamiento causa el daño.

En su escrito de conclusiones interesa que en caso de un eventual fallo estimatorio se dicte "al margen y con independencia de la eventual responsabilidad de la Administración de la Comunidad de Castilla y León".

Abordaremos todas estas cuestiones en los siguientes fundamentos.

CUARTO.- Título de imputación.

Acudimos, en primer término, al artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981 que prevé expresamente la posibilidad de que, en el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrá acordar medidas como - apartado b) de dicho precepto- practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.

Ya, en el propio Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de declaración del primer estado de alarma, se incluía el artículo 4.2 que dictaba que el Ministerio de Sanidad era autoridad competente delegada y, en concreto, el apartado tercero de dicho precepto contemplaba que los ministros designados como autoridades competentes delegadas quedan habilitados para adoptar cualquiera de las medidas previstas en el artículo 11 de la LO 4/1981.

Así, el artículo 13 del RD 463/2020 determinaba que el Ministro de Sanidad podrá: "(...) c) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias en aquellos casos en que resulte necesario para la adecuada protección de la salud pública, en el contexto de esta crisis sanitaria".

En la resolución del Delegado del Gobierno, de 27 de marzo de 2020, - que convalida la intervención de bienes practicada a INGESPANER MEDIMPACT, S.L. se recoge expresamente:

"(...) la intervención y requisa de los productos sanitarios mencionados por orden directa del Sr. Ministro de Sanidad, que ejercita en esta actuación las competencias como autoridad delegada del Gobierno en aplicación del artículo 4 del RD 463/2020".

De tal literalidad se infiere que la requisa o intervención de bienes operada se realiza en virtud de las competencias delegadas del Ministerio de Sanidad y así se aprecia por el auto de la Sección Primera que acepta la competencia de este Tribunal entendiendo que los actos dictados por delegación deben considerarse dictados por el órgano delegante.

Hemos de declarar que la actora construye debidamente el título de imputación y quedan así desechadas las posiciones vertidas por el Abogado del Estado en cuanto a Administración responsable.

Cuestión distinta será determinar la acción que deba reputarse procedente.

QUINTO.- Acción ejercitada.

El artículo 33 de nuestra Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia siendo que en su apartado tercero proclama que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

La misma protección de la propiedad se proclama en el Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y, en similar sentido, encontramos en el artículo 17.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Pues bien, la recurrente enfoca su acción en la responsabilidad patrimonial aun cuando en el suplico de su demanda interese una indemnización incrementada con el premio de afección del 5 % - propio de la institución de la expropiación forzosa- y el devengo de intereses desde que se produjo la intervención.

Recordamos que la intervención de bienes o requisa que nos ocupa se produjo en el contexto del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020. Así, en el artículo 8 de dicho Real Decreto se contenía:

"De conformidad con lo dispuesto en el artículo once b) de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, las autoridades competentes delegadas podrán acordar, de oficio o a solicitud de las comunidades autónomas o de las entidades locales, que se practiquen requisas temporales de todo tipo de bienes necesarios para el cumplimiento de los fines previstos en este real decreto, en particular para la prestación de los servicios de seguridad o de los operadores críticos y esenciales. Cuando la requisa se acuerde de oficio, se informará previamente a la Administración autonómica o local correspondiente".

Por remisión del anterior precepto transcrito, traemos aquí también el texto del artículo 11 b) de la Ley Orgánica 4/1981, que dispone: “Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes:(...) b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias”.

A los efectos de resolver, concretamente la figura de la requisa se contempla en nuestro Ordenamiento Jurídico en el artículo 120 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa, y recoge:

“Cuando por consecuencias de graves razones de orden o seguridad públicas, epidemias, inundaciones u otras calamidades, hubiesen de adoptarse por las Autoridades civiles medidas que implicasen destrucción, detrimento efectivo o requisas de bienes o derechos de particulares sin las formalidades que para los diversos tipos de expropiación exige esta Ley, el particular dañado tendrá derecho a indemnización de acuerdo con las normas que se señalan en los preceptos relativos a los daños de la ocupación temporal de inmuebles y al justiprecio de los muebles, debiendo iniciarse el expediente a instancia del perjudicado y de acuerdo con tales normas”.

El artículo 120 efectúa así dos remisiones para integrar el régimen jurídico de la requisa:

- Procedimiento propio de la ocupación temporal de inmuebles.
- Determinación del justiprecio de acuerdo a las reglas previstas para los bienes muebles.

Respecto al procedimiento, recordamos que la regulación de la ocupación temporal de los inmuebles quedaba fijada en los artículos 133 y 134 del REF y estos preceptos fueron derogados por RD 429/1993, por el que se aprobó el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial que luego fue sustituido por la Ley 39/2015.

Nos encontramos, por tanto, con una figura como la requisa que es propia de la institución de la expropiación forzosa pero cuyo procedimiento se remite a las normas sobre responsabilidad patrimonial. Así fue abordado, por ejemplo, en sentencia de esta Sala de fecha 24 de abril de 1997, recurso 6217/1992, cuando, después de calificar una medida administrativa como requisa civil del artículo 120 LEF, determinó en su fundamento tercero que:

“se expropia el ejercicio del derecho de pesca marítima y de marisqueo, y de modo concreto la explotación industrial de los viveros flotantes objeto de concesión en favor del demandante, durante el lapso temporal en que permanezca subsistente la veda así establecida, supuesto expropiatorio el contemplado que en lo relativo a la fijación de la indemnización se asimila al régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración, tal como disponen los arts. 133 y 134 del Reglamento de Expropiación Forzosa (...)”.

Se trata, por tanto, de requisas de bienes acordadas "sin las formalidades que para los diversos tipos de expropiación exige esta Ley"- artículo 120- siendo que tal ausencia de las formalidades legales es excusable dado el contexto o situaciones en que se acuerdan tales requisas como son: graves razones de orden o seguridad públicas, epidemias, inundaciones u otras calamidades. La premura o urgencia en su adopción, por tanto, permite tal flexibilidad en la inicial decisión.

Esta remisión a la responsabilidad patrimonial también se realiza en la disposición adicional de la LEF para los supuestos de nulidad de los expedientes expropiatorios.

preciamos como lógica la remisión- tanto del artículo 120 como de la disposición adicional-, ya que la expropiación forzosa es una potestad de la Administración en cuyo ejercicio se obliga al pago previo del justiprecio; por lo que en las situaciones en las que en el ejercicio de esa potestad expropiatoria se prescinde de las formas habrá de acudir a la garantía propia de los administrados que es la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

No obstante, y para el caso que nos ocupa, esta remisión a la responsabilidad patrimonial debe ser a los solos efectos de la tramitación. Consideramos que tal es la dicción del artículo 120 LEF al acotar, señalando, que para fijar el justiprecio se estará a las reglas de valoración de los bienes muebles.

Según lo precedente la acción adecuada es la entablada de responsabilidad patrimonial y, respecto de ella, no hay discusión alguna en cuanto a que concurran los presupuestos para su origen y así se expresa por el Abogado del Estado en su contestación a la demanda.

La contradicción gira en torno a la determinación de la indemnización y a ello dedicamos el fundamento siguiente.

SEXTO.- Determinación del justiprecio.

Contamos en las actuaciones con dos propuestas de valoración: la de la recurrente y la elaborada por el perito judicial.

La recurrente interesa en el suplico de su demanda una indemnización por la cantidad de 174.779,37 euros más los intereses legales devengados desde el día 18 de marzo de 2020, fecha en que tuvo lugar la requisa de los bienes, hasta su efectivo pago. La cantidad principal se desglosa en: el importe base del valor de los bienes (138.713,79 euros), más el IVA calculado al 21% (29.129,89 euros) y más la aplicación del 5% del valor de afección (6.935,69 euros).

El dictamen pericial es emitido por perito de mobiliario de la Comunidad de Madrid, Licenciado por la Universidad Complutense de Madrid y Técnico Superior Industrial por el Instituto Politécnico Virgen de la Paloma Madrid. De su pericia extraemos las siguientes consideraciones de relevancia:

“1. El objetivo para valorar es tratar de situar los precios de los bienes requisados en marzo de 2020, fecha de la incautación a efectos de establecer un justiprecio acertado:

2. Explica que una vez fijadas las características técnicas de cada producto se ha aplicado el siguiente criterio:

a) Búsqueda y análisis de catálogos comerciales a fecha marzo de 2020.

b) Cuando lo anterior no ha sido posible, circunstancia que se ha dado en la mayor parte de los activos, determinación de su valor comercial a fecha diciembre de 2024.

c) Establecido el valor en diciembre de 2024 de cada activo objeto de valoración, aplicación del IPC armonizado y específico del Instituto Nacional de Estadística para los subgrupos y subclases de productos, aparatos y equipos médicos, así como productos farmacéuticos (Nivel 061), en la serie histórica marzo 2020-diciembre2024. Resultado de este método es el establecimiento de un proceso inflacionario de 6,5%.

Así, para determinar un valor aproximado a marzo de 2020, se han deflactado un -6.5% sobre los valores contrastados de 2024.

3. En cuanto a la aplicación del IVA:

a) Considera que la indemnización debe comprender el IVA puesto que la transmisión de los bienes incautados estaba sujeta a este impuesto.

b) Desecha la determinación del IVA que el recurrente efectúa puesto que en su relación de bienes incluye el PVP y además incrementa el valor total en un 21% de IVA. Ello supone un doble cálculo de IVA puesto que el valor PVP incluye el impuesto.

c) En su pericia ha incluido el valor de los bienes sin aplicación del IVA antes del PVP para, finalmente, aplicar de manera general el 21%.

4. Culmina el dictamen con dos propuestas de valoración que se diferencian, únicamente, en la fecha de valoración de los bienes:

1. El valor de tasación del conjunto de activos incautados por el Estado el 18 de marzo de 2020 a la empresa INGESPANER MEDIMPACT, S.L. a esa misma fecha, producto de los criterios de valoración periciales aplicados asciende a la cantidad de:

a) El valor total pericial deflactado y/o contrastado a fecha de 18 de marzo de 2020 sin IVA es de 121.146,86euros.

b) Valor total pericial sin actualizar a fecha de 18 de marzo de 2020 con IVA es de 146.587,70 euros.

2. El valor de tasación del conjunto de activos incautados por el Estado el 18 de marzo de 2020 a la empresa INGESPANER MEDIMPACT, S.L. a fecha del presente informe (16-12-2024), producto de los criterios de valoración periciales aplicados asciende a la cantidad de:

a) El valor total pericial sin actualizar a fecha de 16 de diciembre de 2024 sin IVA es de 129.024,19 euros.

b) Valor total pericial sin actualizar a fecha de 16 de diciembre de 2024 con IVA es de 156.119,26 euros.”

A la vista de la pericial practicada, tanto la recurrente como el Abogado del Estado se aquietan a su resultado con ciertas precisiones que deben ser objeto de depuración:

A.- No hay discusión en cuanto a la fecha de valoración. El perito propone dos momentos de valoración y entre las opciones hemos de escoger la fechada en marzo

de 2020. Apreciamos que este criterio temporal es el más ajustado al artículo 36 de la LEF que determina que las tasaciones se realizarán de acuerdo con el valor que tengan los bienes al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio.

B.- Procedencia del IVA sobre la valoración total de los bienes.

El perito explica la procedencia de incluir el IVA en la valoración puesto que se trata de bienes gravados por el impuesto. Critica que el cálculo de IVA que hace la recurrente no es ajustado puesto que ofrece el valor de los bienes mediante PVP que es un precio que ya integra el IVA y, además, sobre la cantidad total vuelve a aplicar el impuesto.

Ciertamente, tal como apunta el perito judicial, si observamos la documental aportada con la demanda advertimos la indicación de PVP en relación con cada uno de los productos y una adición del IVA sobre el total.

Para resolver sobre este punto, hemos de partir de lo dicho en el fundamento de derecho quinto en relación con el artículo 120 LEF, el cual se remite a las normas de valoración de los muebles para la fijación del justiprecio. Pues bien, para la valoración de los bienes muebles encontramos el apartado 2 del artículo 43 de la LEF, que establece:

“El régimen estimativo a que se refiere el párrafo anterior:

a) No será en ningún caso de aplicación a las expropiaciones de bienes inmuebles, para la fijación de cuyo justiprecio se estará exclusivamente al sistema de valoración previsto en la ley que regule la valoración del suelo.

b) Solo será de aplicación a las expropiaciones de bienes muebles cuando éstos no tengan criterio particular de valoración señalado por leyes especiales”.

A diferencia de la valoración de los bienes inmuebles, para los que existe una regulación completa y detallada en el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de

valoraciones de la Ley de Suelo, y también profusa jurisprudencia relativa a la fijación del justiprecio en la que se descarta la aplicación del IVA (entre otras, sentencia de esta Sala de 27 de noviembre de 2012- recurso 1620/2010, y de 20 de noviembre de 2013, recurso 5943/1999), para los bienes muebles solo contamos con la referencia al régimen estimativo del artículo 43 cuando carezcan de regulación especial.

Concluimos, por tanto, la procedencia de aplicar el IVA sobre el precio de los bienes requisados dado el método específico que escoge la LEF para la valoración de los bienes muebles; siendo que el objetivo es obtener, mediante dicha valoración, la restauración plena del expropiado. Y, además, tal como explica el perito judicial se tratan de bienes que estaban orientados al giro comercial y, por tanto, el precio final de una ulterior venta estaría gravado con tal impuesto.

Además, es la opción más acorde con la preservación del principio de neutralidad que rige la estructura del IVA, y, asimismo, el principio de efectividad, tal como se recoge, por ejemplo, en la sentencia de la sección segunda de esta Sala, de 28 de enero de 2025, recurso 3389/2023, que se remite a lo interpretado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sentencia de 21 de marzo de 2024, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy, C-606/22. También encontramos otros pronunciamientos, como el de la sección tercera, por ejemplo, en la sentencia de 5 de diciembre de 2022, recurso 5563/2020, que cambia el criterio de la Sala a la vista de la sentencia del TJUE de 20 de octubre de 2022 (asunto C-585/20) y acuerda la inclusión del IVA en la base del cálculo de los intereses de demora por el retraso de la Administración en el pago de facturas de un contrato administrativo sin necesidad de acreditar el pago del impuesto por el contratista.

Acogemos la aplicación del IVA, pero de acuerdo con el cálculo que realiza el perito judicial y ello para descartarla redundancia en la que incurre la recurrente.

C.- En cuanto al premio de afección.

Reiteramos que la indemnización ha de calcularse conforme a las reglas de la LEF ya que el artículo 120 se remite a las normas del justiprecio de los bienes muebles y, en consecuencia, declaramos la procedente aplicación del 5 % correspondiente al premio de afección.

La naturaleza del premio de afección no es formar parte de la valoración técnica de los bienes sino compensar moralmente la privación del bien o derecho de que se trate y así se dice, entre otras, en la sentencia de esta Sala de 26 de febrero de 2013, recurso 1347/2010. Esta compensación ha de operar también en el presente supuesto en el que el recurrente se ha visto privado definitivamente de los bienes requisados y sin visos o posibilidad de recuperación.

D.- Y lo dicho en el apartado anterior también es reproducible para el devengo de los intereses. Reiteramos que la figura de la requisa es propia de la institución de la expropiación forzosa y en dicho ámbito legal debemos ubicarnos para la determinación del justiprecio según señala el propio artículo 120 de la LEF.

La lógica de la LEF es que nadie pueda ser privado de sus bienes sino por causas de utilidad pública o interés social y siempre que medie la correspondiente indemnización. En consonancia con tal exigencia, derivada del artículo 33 de la Constitución Española, artículo 349 del Código Civil y 125 de la Ley de Expropiación Forzosa, se contempla en la norma un procedimiento específico para la determinación del justiprecio; sin embargo, la regla general de adecuación del procedimiento y previo pago del justiprecio antes de la ocupación quiebra en determinadas situaciones que se regulan por la propia LEF y que son las requisas civiles y las militares (artículos 120 y 101 LEF), las ocupaciones temporales (artículos 108 y ss. LEF), expropiaciones por actos legislativos -nuestro TC admitió la justificación de la necesidad de ocupación inmediata declarada por el Real Decreto Ley 2/1983, de 23 de febrero, que operó la única expropiación por ministerio de la ley en nuestro Ordenamiento, tras la Constitución de 1978, respecto del grupo RUMASA- y las expropiaciones urgentes.

Las expropiaciones urgentes -caso excepcional en el que no se abona justiprecio previo a la ocupación- quedan reguladas en el artículo 52 de la LEF el cual contempla el modo de devengo de intereses, dada su especialidad; siendo que el modo de cómputo de debe efectuarse de la forma ya sentada en algunas sentencias de esta Sala como la de 15 de junio de 1992, recurso 4371/1990.

Así, el apartado 8 del artículo 52 determina que:

“En todo caso, sobre el justiprecio acordado definitivamente para los bienes objeto de este artículo, se girará la indemnización establecida en el artículo cincuenta y seis de esta Ley, con la especialidad de que será fecha inicial para el cómputo correspondiente la siguiente a aquélla en que se hubiera producido la ocupación de que se trata”.

Consideramos que para el caso de la requisa de bienes muebles debe también aplicarse el dies a quo fijado por el artículo 52 para las expropiaciones urgentes. Esta fue la solución ya adoptada por esta Sala, aunque el pronunciamiento se realizó obiter dicta, para extender la regla del devengo de intereses del artículo 52 a todo tipo de expropiaciones que, "no habiendo sido declaradas formalmente urgentes, materialmente son tales por haberse ocupado los bienes antes de su valoración y del pago del justiprecio"(sentencia de 10 de noviembre de 2008, recurso 2070/2005).

Por tanto, los intereses legales, tal como se interesa por la recurrente han de devengarse desde la fecha posterior a la requisa, es decir, el día 19 de marzo de 2020.

SÉPTIMO.- Precisiones sobre el objeto del recurso.

La demanda interesa el dictado de una sentencia por la que se declare la no conformidad a derecho de la desestimación presunta de la reclamación por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y también del acto administrativo de fecha 24 de febrero de 2001, consistente en la desestimación por parte del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Burgos de la solicitud de iniciación de expediente para la determinación del justiprecio de los bienes y derechos que fueron requisados a la mercantil INGESPANER MEDIMPACT, S.L., el día 18 de marzo de 2020, por considerar que no procede la determinación y pago de los bienes requisados por el procedimiento de justiprecio, sino el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración.

No obstante, con respecto a este acto del Jurado de Expropiación Forzosa hemos de recordar que no fue objeto del recurso interpuesto ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional - actuaciones elevadas y respecto de las que se declaró la competencia de este Tribunal en auto de fecha 22 de marzo de 2023-.

Y lo anterior es así puesto que el auto de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 1 de septiembre de 2021, declaró ya la inadmisibilidad del recurso respecto del acto de 24 de febrero de 2001 del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Burgos, siendo que este autodefino firme y consentido con lo que sólo continuaron las actuaciones respecto de la desestimación presunta del Ministerio de Sanidad de la reclamación de responsabilidad patrimonial que fue objeto de decisión de incompetencia y, consecuentemente, de remisión de actuaciones a la Audiencia Nacional.

Consideramos que la demanda interpuesta se extralimita del objeto del recurso puesto que en el suplico interesa también un pronunciamiento en sentencia con respecto a esta resolución del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa y, en consecuencia, no procede efectuar declaración alguna con respecto a tal acto administrativo.

OCTAVO.- Conclusiones y costas.

Procede la estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la desestimación presunta de la reclamación de indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados a la recurrente como consecuencia de la incautación de diversos bienes y

materiales en sus instalaciones, en el contexto de la declaración del estado de alarma decretado mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, presentada en fecha 26 de mayo de 2020 ante el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

Conforme a lo previsto en el art. 139 de la LJCA, procede imponer las costas a la parte recurrida, al no apreciarse serias dudas de hecho o de derecho que pudieran excluirlas. No obstante, haciendo uso de la facultad de moderación prevista en el apartado 3 de dicho precepto disponemos que dicha imposición solo alcance, por todos los conceptos acreditados por la parte demandante, a la cantidad máxima de 4.000 euros, más el IVA si procediere, a la vista de la índole del asunto, la cuantía litigiosa y las actuaciones procesales desarrolladas.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

PRIMERO.-Estimar el recurso contencioso-administrativo núm. 549/2023, interpuesto por la representación procesal de la mercantil INGESPANER MEDIMPACT, S.L., contra la desestimación presunta de la reclamación de indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados a dicha sociedad como consecuencia de la requisa de diversos bienes y materiales en sus instalaciones, en el contexto de la declaración del estado de alarma decretado mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, presentada en fecha 26 de mayo de 2020 ante el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

SEGUNDO.-Reconocer a la mercantil INGESPANER MEDIMPACT, S.L. la suma de 146.587,70 euros más el correspondiente premio de afección al 5% y los intereses legales correspondientes que se devengarán desde el día 19 de marzo de 2020.

TERCERO.-Imponer las costas a la parte recurrida en los términos indicados en el último Fundamento de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.