

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia 305/2025 de 22 Jul. 2025, Rec. 162/2025

Ponente: Cuesta Campuzano, Trinidad.

Nº de Sentencia: 305/2025

Nº de Recurso: 162/2025

Jurisdicción: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

ECLI: *ES:TSJPV:2025:2898*

59 min

Condenado el Gobierno vasco a pagar a un hospital privado por todas las camas que puso a su disposición durante la pandemia, aunque no fueran utilizadas

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. COVID-19. Hospital privado que solicita compensación de los daños y perjuicios derivados de las medidas adoptadas por el Gobierno vasco durante el estado de alarma. Celebración por el procedimiento de emergencia de un contrato de servicios para la puesta a disposición de sus camas, fijando un precio por cama y día. Reclamación de un precio superior al abonado por la Administración y de su pago por el número total de camas, aunque no hubieran sido efectivamente ocupadas. Rechazo del incremento del precio. Asunción por la recurrente del precio ofertado, no cuestionado en ningún momento en vía administrativa. En relación al número de camas facturadas, sí mostró su rechazo al abono solo de las efectivamente ocupadas. La Administración no especificó nada sobre esta cuestión ni contestó a las dudas manifestadas por la recurrente, que puso a su disposición toda su capacidad hospitalaria, quedando privada de la posibilidad de utilizar incluso aquellas camas que no fueron ocupadas sin ninguna contraprestación. Obligación de pago del precio ofertado por el total de camas puestas a disposición, fueran o no utilizadas. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. Reclamación por la bajada de su actividad derivada de la puesta a disposición de las camas. Desestimación. Obligación de soportar las medidas restrictivas. Ausencia de los requisitos de antijuridicidad y relación de causalidad. PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. Cuantía determinada que se corresponde con el valor de la indemnización reclamada.

El TSJ País Vasco estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de inadmisión del Departamento de Salud del Gobierno vasco y, entrando en el fondo, declara su obligación de indemnizar a la entidad hospitalaria recurrente por la puesta a disposición de la Administración durante el covi-19 de las camas no utilizadas, más sus intereses, fijando definitivamente la cuantía del proceso.

TEXTO

Intervención: Interviniente: Abogado: Procurador:

Demandante IGURCO ARABA SL JAVIER BALZA AGUILERA LEYRE CAÑAS
LUZARRAGA

Demandado ADMINISTRACION GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA
DEL PAIS VASCO SERVICIO JURIDICO CENTRAL DEL GOBIERNO VASCO

Codemandado ADMINISTRACION DEL ESTADO ABOGACIA DEL ESTADO
EN BIZKAIA

Demandado ZURICH INSURANCE PLC SUCURSAL ESPAÑA BORJA LLONA
GARCIA PABLO ANTONIO BUSTAMANTE ESPARZA

RESOLUCION DE 18-3-22 DEL DEPARTAMENTO DE SALUD POR LA QUE
SE INADMITE LA RECLAMACION PRESENTADA RELATIVA A LA
SOLICITUD DE COMPENSACION POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS
SUFRIDOS EN EL HOSPITAL DE CUIDADOS Y RESIDENCIA IMQ IGURCO
ARABA DERIVADOS DE LAS MEDIDAS Y ACTUACIONES ADOPTADAS
POR LA ADMINISTRACION PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA DEL
COVID-19

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO N.º 0000162/2025

DE Procedimiento Ordinario

SENTENCIA NÚMERO 000305/2025

ILMOS. SRES.

Presidente

D. Luis Ángel Garrido Bengoetxea

Magistrados

D. Juan Alberto Fernández Fernández

D^a. Trinidad Cuesta Campuzano (ponente)

En Bilbao, a 22 de julio del 2025.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, compuesta por el presidente y magistrados antes expresados, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso registrado con el número 0000162/2025 y seguido por el Procedimiento Ordinario, en el que se impugna: RESOLUCION DE 18-3-22 DEL DEPARTAMENTO DE SALUD POR LA QUE SE INADMITE LA RECLAMACION PRESENTADA RELATIVA A LA SOLICITUD DE COMPENSACION POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS SUFRIDOS EN EL HOSPITAL DE CUIDADOS Y RESIDENCIA IMQ IGURCO ARABA DERIVADOS DE LAS MEDIDAS Y ACTUACIONES ADOPTADAS POR LA ADMINISTRACION PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA DEL COVID-19

Son partes en dicho recurso:

-DEMANDANTE:IGURCO ARABA SL, representado por LEYRE CAÑAS LUZARRAGA y dirigido por el letrado JAVIER BALZA AGUILERA.

-DEMANDADA:ADMINISTRACION GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO representado y dirigido por EL SERVICIO JURIDICO CENTRAL DEL GOBIERNO VASCO , ZURICH INSURANCE PLC SUCURSAL ESPAÑA, representado por , PABLO ANTONIO BUSTAMANTE ESPARZA y dirigido por el letrado , BORJA LLONA GARCIA.

CODEMANDADA: ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representado y dirigido por la ABOGACÍA DEL ESTADO EN BIZKAIA.

Ha sido magistrada ponente la Ilma. Sra. D.^a Trinidad Cuesta Campuzano.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El veinte de mayo de 2022, la procuradora de los tribunales doña Leyre Cañas Luzarraga, actuando en nombre y representación de Igurco Araba, S.L. (en lo sucesivo, Igurco), presentó escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo frente a la orden, de dieciocho de marzo de 2022, de la consejera de salud del Gobierno Vasco, por la que se inadmitió la reclamación de compensación de los daños y perjuicios sufridos en el hospital de cuidados y residencia IMQ Igurco Araba, derivados de las medidas y actuaciones adoptadas por la administración para hacer frente a la pandemia por la COVID-19.

El asunto fue repartido a la Sección Tercera de este tribunal, donde quedó registrado como procedimiento ordinario 403/2022.

Tres días más tarde, el señor letrado de la Administración de Justicia dictó decreto por el cual se admitió a trámite el recurso interpuesto. Al mismo tiempo, se reclamó a la demandada la remisión del correspondiente expediente.

SEGUNDO.- Una vez recibido el expediente, se dictó, el día veintinueve del mes siguiente, diligencia por la cual se daba traslado para la presentación de la demanda.

El once de julio de 2022, la procuradora de los tribunales doña Leyre Cañas Luzarraga, actuando en nombre y representación de Igurco, presentó escrito solicitando que se completara el expediente.

A la vista de lo anterior, se dictó, dos días más tarde, diligencia suspendiendo el plazo para formalizar la demanda y dando traslado a las demás partes para que se pronunciaran sobre lo interesado por la mercantil actora.

Cumplido lo anterior, se dictó, el doce de septiembre de 2022, nueva diligencia por la cual se estimaba pertinente la ampliación reclamada.

Una vez recibidos los antecedentes reclamados, se dictó, el día veinte del mes siguiente, nueva diligencia para reanudar el cómputo del plazo para presentar demanda.

TERCERO.- El diecisiete de noviembre de 2022, la procuradora de los tribunales doña Leyre Cañas Luzarraga, actuando en nombre y representación de Igurco, presentó su escrito de demanda. Este terminaba suplicando que se dictara sentencia por la que:

? Se declarara no conforme a derecho la resolución impugnada, anulándola y dejándola sin efecto.

? Se reconociera el derecho de Igurco a percibir, condenando a la demandada a abonarle los siguientes importes:

o Puesta a disposición total entre el catorce de marzo de 2020 y el quince de mayo de 2020: 1.225.791,45 euros (habiendo restado los 367.224,42 euros ya abonados por la administración), con este desglose:

? 671.114,29 euros, por los pacientes derivados.

? 921.901,58 euros, por el resto de capacidad puesta a disposición.

o Caída de actividad, entre el dieciséis de mayo de 2020 y el treinta de septiembre de 2021: 305.148,62 euros.

? Se reconociera el derecho de la sociedad a percibir y se condenara a la administración a abonarle los intereses de demora que resulten de aplicar a las anteriores cantidades el interés legal del artículo 7 de la [Ley 3/2004 \(LA LEY 1704/2004\)](#), desde el veinticinco de mayo de 2021 y hasta el momento de su efectivo pago.

? Se condenara en costas a la administración demandada.

CUARTO.- Al día siguiente, se dictó diligencia teniendo por formalizada la demanda y dando traslado para contestar.

El veintitrés de enero de 2023, la representación procesal de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en lo sucesivo, AGCAPV) presentó escrito de contestación a la demanda. Este terminaba suplicando que se dictara sentencia de inadmisión, con base en las excepciones planteadas, o, subsidiariamente, se desestimara el recurso, por ser la resolución impugnada conforme a derecho.

El día veintitrés del mes siguiente, hizo lo propio don Pablo Bustamante Esparza, quien actuaba en nombre y representación de Zurich Insurance PLC, Sucursal en España (en adelante, Zurich). Su escrito terminaba suplicando que se inadmitiera el recurso o, subsidiariamente, se desestimara, ratificando, en este caso, el acto administrativo impugnado, con expresa imposición de costas a la entidad recurrente.

Al día siguiente, se dictó diligencia teniendo por contestada la demanda.

QUINTO.- El nueve de marzo de 2023, la procuradora de los tribunales doña Leyre Cañas Luzarraga, actuando en nombre y representación de Igurco, presentó escrito para poner en conocimiento del tribunal hechos nuevos.

Ello motivó que, el día trece de ese mismo mes, se dictara diligencia mediante la cual se daba traslado a las demás partes para que, conforme al [artículo 286 de la Ley de Enjuiciamiento Civil \(LA LEY 58/2000\)](#), manifestasen si el hecho en cuestión era cierto o lo negasen.

Tres días después, el procurador de los tribunales don Pablo Bustamante Esparza presentó escrito por el que manifestaba que el hecho en cuestión no tendría ninguna relevancia para resolver el pleito.

Por su parte, la representación procesal de la AGCAPV presentó, el día veinticuatro de ese mismo mes, escrito interesando que se inadmitiera la ampliación de hechos nuevos pretendida de contrario.

El dos de mayo de 2023, se dictó auto que resolvió no acceder a la ampliación de hechos nuevos pretendida por la recurrente.

SEXTO.- El día veintidós de ese mismo mes, la representación procesal de la AGCAPV presentó escrito mediante el cual interesaba que este tribunal declarase su falta de competencia para resolver el recurso, por corresponder su conocimiento a la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

A la vista de lo anterior, se dictó, siete días después, providencia para dar traslado a las demás partes y al ministerio fiscal, a fin de que se pronunciaran al respecto.

Cumplido este trámite, se dictó, el treinta de junio de 2023, auto por el que la Sección Tercera de este tribunal se declaraba incompetente para conocer del recurso, al estimar que correspondía su resolución a la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

El trece de julio de 2023, la procuradora de los tribunales doña Leyre Cañas Luzarraga, actuando en nombre y representación de Igurco, presentó recurso de reposición contra el indicado auto. Este terminaba suplicando que se dictara un nuevo auto en cuya virtud se anulara el anterior, y se confirmara la competencia objetiva de este tribunal para conocer del presente procedimiento, ordenando la continuación del curso de los autos hasta la sentencia, donde debería fallarse sobre el fondo del asunto.

Lo anterior motivó que se dictase, ese mismo día, diligencia admitiendo el recurso y dándole la tramitación legalmente prevista.

Después de que el fiscal y las codemandadas formularan sus alegaciones al respecto, el recurso fue desestimado por auto de fecha de veinticuatro de octubre de 2023.

SÉPTIMO.- Recibidas las actuaciones en el Tribunal Supremo, quedaron registradas como recurso contencioso-administrativo 124/2024.

El siete de febrero de 2024, la Sección Primera de la Sala Tercera dictó auto declarándose competente para conocer del recurso interpuesto por Igurco, y remitiendo las actuaciones a la Sección Quinta.

En su ámbito, el abogado del Estado, actuando en representación de la Administración General del Estado (en adelante, AGE), presentó, el día veintiséis del mes siguiente, su escrito de contestación a la demanda. Este terminaba suplicando que se dictara sentencia inadmitiendo o, subsidiariamente, desestimando, el recurso, e imponiendo las costas a la parte actora.

El doce de abril de 2024, se dictó diligencia por la cual se tenía por contestada la demanda y se daba traslado a Zurich y a la AGCAPV para que hicieran lo propio.

Cuatro días después, la procuradora de los tribunales doña Adela Cano Lantero, actuando en nombre y representación de Zurich, presentó escrito mediante el cual manifestaba que ya había presentado el escrito de contestación a la demanda ante este tribunal, y lo daba por reproducido.

En el mismo sentido se pronunció la representación procesal de la AGCAPV en escrito presentado el día veinte del mes siguiente.

OCTAVO.- Ese mismo día, la señora letrada de la Administración de Justicia dictó decreto que fijó la cuantía del procedimiento, provisionalmente, como indeterminada, sin perjuicio de lo que se resolviera definitivamente en sentencia.

NOVENO.- El día treinta de ese mismo mes, se dictó auto recibiendo el proceso a prueba. Al mismo tiempo, se declaraban pertinentes y se admitían la documental aportada por la demandante y el informe pericial de esa parte. No obstante, se rechazaba la comparecencia del perito. En cuanto a las pruebas propuestas por las codemandadas, se declaraba pertinente y se admitía la documental. Finalmente, se abría el trámite de conclusiones.

DÉCIMO.- El diecinueve de junio del año pasado, el procurador de los tribunales don José Luis Pinto-Marabotto Ruiz, actuando en nombre y representación de Igurco, presentó su escrito de conclusiones sucintas.

El día uno del mes siguiente, dio cumplimiento a este trámite la procuradora de los tribunales doña Adela Cano Lantero, quien actuaba en nombre y representación de Zurich.

El abogado del Estado presentó sus conclusiones dos días más tarde.

Finalmente, hizo lo propio la representación procesal de la AGCAPV el día diez de ese mismo mes.

UNDÉCIMO.- El veintiuno de octubre del pasado año, se dictó providencia por la cual se señalaba, para la votación y fallo del recurso, el veintiocho de enero del año en curso.

Dos días más tarde de la fecha señalada para esa diligencia, se dictó providencia para dar traslado a las partes y al fiscal, a fin de que se pronunciaran sobre la posibilidad de que la competencia para conocer este recurso correspondiera a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Cumplido este trámite, la Sección Octava de la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictó, el veinticinco de febrero de 2025, auto mediante el cual se dejaba sin efecto el anterior de fecha de siete de febrero de 2024 y, en consecuencia, se declaraba la incompetencia de ese órgano para conocer del recurso, por corresponder su resolución a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

DUODÉCIMO.- Recibidas las actuaciones en esta sala, el señor letrado de la Administración de Justicia de la Sección Tercera dictó diligencia mediante la cual acordaba su asignación a la Sección Primera, según su criterio, en aplicación de las normas de reparto.

El asunto quedó definitivamente registrado como procedimiento ordinario 162/2025.

DÉCIMO TERCERO.- Para la votación y fallo del asunto se fijó el veintidós de mayo del año en curso; fecha en que se practicó la diligencia. Seguidamente, quedaron los autos vistos para dictar sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA.

Igurco se alza frente a la orden, de dieciocho de marzo de 2022, de la consejera de salud del Gobierno Vasco, de inadmisión de la solicitud de resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos en el hospital de cuidados y residencia IMQ Igurco Araba, derivados de las medidas y actuaciones adoptadas por la administración para hacer frente a la pandemia de la COVID-19.

La demandante explica que es titular del hospital de cuidados y residencia IMQ Igurco Araba. Durante el primer estado de alarma, este centro conformó la unidad especial de cuidados a pacientes COVID-19 Unesco Araba.

A partir de ahí, presentó una reclamación fundada en la responsabilidad extracontractual y, subsidiariamente, contractual de la AGCAPV, derivada de la aportación al sistema sanitario del País Vasco de 85 camas médicas de su centro (toda su capacidad) durante el primer estado de alarma.

Seguidamente, la recurrente explica que lo que pretende es que se anule la resolución que inadmitió esa reclamación y se le reconozca el derecho a percibir 1.530.940,07 euros, más sus intereses de demora, como consecuencia de las medidas y actuaciones adoptadas por la administración demandada durante ese primer estado de alarma.

Igurco considera que su caso es diferente de otros, dado que la propia AGCAPV habría reconocido que acudió a la vía de contratación de emergencia para disponer de medios de la sanidad privada. Por lo tanto, no se discutiría la existencia de un vínculo contractual.

Ahora bien, la administración demandada consideraría que los servicios prestados se habrían remunerado suficientemente, dado que se habrían abonado 367.224,82 euros (69 euros por cama y día). Sin embargo, Igurco estima que tal precio no sería justo y equilibrado.

Sentado lo anterior, el escrito explica que, tras la declaración por el Gobierno de la Nación, el catorce de marzo de 2020, del primer estado de alarma, el Ministerio de Sanidad dictó la [orden SND/232/2020 \(LA LEY 3364/2020\)](#), de quince de marzo, que decretó la puesta a disposición forzosa de medios y recursos sanitarios de centros y establecimientos privados a favor de las comunidades autónomas, durante el tiempo en el que no se pudiera atender adecuadamente a la población. Al mismo tiempo, se otorgó a las autoridades sanitarias de cada comunidad autónoma competencia para dictar las

resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas precisas para garantizar la eficacia de esa orden.

El veinticuatro de marzo de 2020, la consejera de salud dictó orden por la que acordó medidas en materia sanitaria que afectaban a los centros privados, incluyendo la posibilidad de disponer de sus recursos materiales y personales. En concreto, se ordenó la puesta a disposición de esa autoridad sanitaria de todos los medios materiales y personales adscritos a los centros, servicios y establecimientos sanitarios de titularidad privada, así como la suspensión de toda la actividad asistencial programada demorable en esos mismos centros privados, mientras durase el estado de alarma y sus posibles prórrogas.

En virtud de orden del Ministerio de Sanidad SND/344/2020, de trece de abril, se acordaron, como medidas de refuerzo del Sistema Nacional de Salud, la puesta a disposición de la autoridad sanitaria competente de cada comunidad autónoma de todos los centros, servicios y establecimientos sanitarios de diagnóstico clínico de titularidad privada, y el sometimiento de la realización de pruebas diagnósticas para la detección de la COVID-19 a las directrices, instrucciones y criterios acordados al efecto por la autoridad sanitaria autonómica.

El veinticuatro de abril de 2020, la consejera de salud dictó nueva orden acordando la puesta a disposición del Departamento de Salud de los centros sanitarios de diagnóstico clínico que todavía no estuvieran adscritos.

Esta medida se mantuvo hasta el diecinueve de junio de 2020.

De este modo, se produjo la puesta a disposición forzosa del centro a favor del sistema sanitario vasco entre el catorce de marzo y el veintiuno de junio de 2020.

Adicionalmente, la AGCAPV comunicó a Igurco su intención de contratarle, por la vía de emergencia, un servicio consistente en la aportación de camas médicas. En ejecución de tal contrato, la recurrente puso a disposición del sistema sanitario vasco, el catorce de marzo de 2020, las 85 camas del centro (toda su capacidad). De hecho, días antes la administración desalojó el centro, que tenía, en el primer trimestre de 2020, una ocupación media de 64 personas (entre pacientes y residentes). Con ello se pretendía reforzar el servicio de atención hospitalaria de los pacientes de COVID-19.

La contratación propuesta por la codemandada consistía en la aportación de 85 camas médicas en el centro. Para su retribución, se propuso una determinada tarifa por cada recurso aportado hasta la finalización de la situación de emergencia sanitaria, sin perjuicio de la posibilidad de tener que incrementar los recursos, en función de la evolución de la situación.

Sin perjuicio de mostrar su disposición a colaborar, Igurco también manifestó su disconformidad con la retribución propuesta, dado que, según su criterio, no cubría los costes del servicio. Igualmente, le trasladó la imposibilidad de acoger debidamente a los pacientes con COVID-19, dado que estaríamos hablando de una residencia sociosanitaria para ancianos. Por consiguiente, el centro no era, por sus características y configuración, el idóneo para el fin que se le pretendía dar.

Ante la falta de acuerdo en cuanto al precio propuesto, la administración decidió, unilateralmente, documentar formalmente la contratación, mediante resolución de veintitrés de abril de 2020 de la viceconsejera de administración y financiación sanitarias del Departamento de Salud. Según esta resolución, la ejecución del contrato de emergencia comenzó con la entrada en vigor del estado de alarma (el catorce de marzo de 2020) y su duración se extendería en tanto se mantuviera la situación de emergencia sanitaria.

El cinco de mayo de 2020, la administración trasladó a la entidad que, para proceder a la contratación, consideraba precisa la formalización de un contrato suscrito por el apoderado de aquella. Ese mismo día, le requirió para que firmase el contrato correspondiente. Sin embargo, Igurco no dio su conformidad al precio propuesto ni firmó el documento.

El contrato se puso en marcha el catorce de marzo de 2020, y finalizó su vigencia, por decisión unilateral de la administración, el quince de mayo de ese mismo año.

El veintisiete de abril de 2020, la recurrente emitió la primera factura por los servicios prestados, en función de los recursos que le habían sido contratados en el primer mes (85 camas durante 30 días). Por su parte, la AGCAPV la rechazó, y la requirió para que emitiera una nueva factura en la que se reflejaran exclusivamente las camas que habían sido utilizadas y en la que se aplicara el precio propuesto desde esa parte.

Igurco, pese a no estar conforme con ese criterio, emitió cuatro nuevas facturas por un importe total de 367.224,82 euros. Esta sería la única cantidad abonada por la codemandada por la puesta a su disposición de la totalidad del centro durante dos meses.

Por otro lado, la demanda insiste en que la administración decidió, de forma unilateral, suspender la vigencia de otro contrato que tenía suscrito con la recurrente y cuya duración se extendía hasta el dieciséis de mayo de 2020. En concreto, tenía contratadas con el centro 15 camas médicas para pacientes crónicos y 20, para pacientes con cuidados paliativos. Conforme a las condiciones económicas de este contrato, la AGCAPV debía abonar a la mercantil actora el 50% de los precios unitarios pactados para cada tipo de estancia, en concepto de reserva. De este modo, además de las estancias efectivas, Igurco tenía derecho a una retribución del 50% del precio unitario pactado, en el caso de que algunas de las camas no fueran utilizadas.

En diciembre de 2019, se acordó la ineludible prórroga del contrato en 2020, dado que la administración presuponía la plena utilización de esos recursos durante ese año.

El veinticinco de mayo de 2021, Igurco presentó la reclamación que ha dado lugar al presente procedimiento, y que fue inadmitida, alegando falta de competencia por razón de la materia.

Pues bien, la recurrente se queja de que la administración no haya analizado el fondo de su reclamación contractual, pese a que la resolución reconoce expresamente que fue la AGCAPV quien contrató la puesta a disposición de las camas.

A mayor abundamiento, estima que también es competente para resolver la reclamación extracontractual. Señala que la administración tiene el deber de resolver el fondo de las solicitudes. Así lo impondría el [artículo 85 de la Ley 39/2015 \(LA LEY 15010/2015\)](#). De este modo, sería al analizar el nexo causal cuando habría que entrar a valorar si los daños reclamados son o no imputables a la administración. Así, la competencia sería más una cuestión del fondo del asunto, que, de no darse, implicaría la desestimación de la reclamación, previa tramitación del procedimiento oportuno.

La demanda añade que, orgánicamente, correspondería a la misma consejera que dictó la resolución impugnada resolver expedientes de responsabilidad

patrimonial y autorizar gastos del Departamento de Salud de cuantía superior a 500.000 euros.

Señala que, durante el estado de alarma, la AGCAPV mantuvo su competencia para gestionar el sistema de salud. Por tanto, las órdenes que se fueron dictado y que acordaron la puesta a disposición forzosa de medios privados pudieron, al menos potencialmente, generar daños derivados del funcionamiento de esa administración. Así, las órdenes de veinticuatro de marzo de 2020 serían la prueba de que la codemandada mantuvo su competencia en materia sanitaria durante el primer estado de alarma. No cabría, pues, sostener que el servicio público sanitario no formaba parte de las competencias de la AGCAPV durante el primer estado de alarma.

Seguidamente, Igurco se queja de la omisión total del procedimiento, como consecuencia de la inadmisión de su reclamación. Ello le habría generado, según refiere, una grave indefensión.

Explica que debía haberse solicitado dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, para que esta se pronunciara sobre la existencia de relación causal entre la actuación que se imputa a la codemandada y el daño. Antes de este trámite, debió haberse concedido audiencia a la interesada para que formulara alegaciones y aportara documentos y justificaciones. Igualmente, la mercantil se habría visto privada de su derecho a aportar pruebas que acreditasen los costes reclamados.

La sociedad reclama que, una vez declarada disconforme a derecho la inadmisión de su solicitud de indemnización de daños y perjuicios, esta sala entre a analizar el fondo del asunto.

Señala que la necesidad de actuar de manera inmediata para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 habilitó la emergencia como régimen de tramitación no sometido a las formalidades y requisitos propios de la contratación pública ordinaria. No obstante lo anterior, la administración recomendó que se obtuviera la conformidad de los contratistas en lo relativo al servicio y los precios. Igualmente, se recomendó la formalización de un documento contractual en el que se especificasen las obligaciones asumidas por cada una de las partes.

Ahora bien, una vez ejecutadas las actuaciones objeto del contrato excepcional, sería íntegramente aplicable el régimen ordinario de contratación.

Además, todo contrato exigiría la concurrencia de tres requisitos básicos, a saber: consentimiento de las partes; un objeto cierto; y una causa lícita.

A partir de ahí, niega que sea cierto lo expresado en la resolución impugnada en relación con los dos primeros elementos del contrato. Explica que el contratista ha de recibir una retribución por los servicios prestados, a fin de evitar que se produzca un enriquecimiento injusto a favor de la administración. Señala que la inexistencia de un contrato formalizado con el consentimiento de ambas partes no impediría el reconocimiento del derecho a la contraprestación por lo ejecutado de buena fe, conforme a la figura del enriquecimiento injusto. Ello sería así, siempre que el desequilibrio patrimonial venga provocado por prestaciones del operador que no se deban a su propia iniciativa, ni revelen una voluntad maliciosa de este, sino que tengan su origen en actos de la administración que le hayan generado razonablemente la creencia de que le incumbía un deber de colaboración. Tal resarcimiento habría de incluir el coste de los medios empleados, los gastos generales, el beneficio industrial y los intereses de demora.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, Igurco afirma que se darían todos los requisitos necesarios para constatar la existencia de un enriquecimiento sin causa a favor de la administración.

Destaca que la realidad del encargo y su objeto constarían en el expediente. En concreto, la mercantil accedió a poner a disposición del sistema sanitario vasco 85 camas médicas del centro hasta el fin de la situación de emergencia sanitaria. Con ello se pretendía incrementar la oferta asistencial hospitalaria.

De hecho, la entidad hubo de bloquear todos sus medios a favor de la red pública. De manera que la reparación no solo exigiría el abono de los recursos contratados entre el catorce de marzo y el quince de mayo de 2020, sino también la compensación por las pérdidas (por caída de actividad) soportadas por la interesada hasta el treinta de septiembre de 2021, que, según refiere, no se habrían producido de no haberse ejecutado la contratación de emergencia.

Por otro lado, el escrito afirma que la relación de causalidad no ofrecería ninguna duda en este caso. Así, insiste en que la actuación de Igurco no obedeció a su propia iniciativa, sino que tuvo su origen en el encargo recibido de la administración y en el resto de las medidas adoptadas por esta.

Igualmente, rechaza la concurrencia de alguna justificación que permita a la AGCAPV negar a la recurrente la retribución que le correspondería. Argumenta que la inexistencia de un documento contractual no afectaría a la realidad de las prestaciones ejecutadas y la consiguiente obligación de la administración de pagarlas. Igualmente, insiste en que la interesada manifestó expresamente su disconformidad con las tarifas que se le propusieron. En coherencia con esa discrepancia, se negó a firmar el documento contractual en los términos económicos que se le habían ofrecido, dado que estimaba que estos eran insuficientes para cubrir los gastos que se le habían ocasionado.

La recurrente rechaza el argumento de que el hecho de no haber recurrido la resolución de veintitrés de abril de 2020 equivaldría a una aceptación implícita de las condiciones en ella indicadas. A tal efecto, explica que no estaríamos hablando de un verdadero acto administrativo, sino de un contrato cuya eficacia exigiría el consentimiento de ambas partes. Señala que la adjudicación no sería fuente de obligaciones para el licitador, que no quedaría vinculado con el ente público contratante hasta la formalización del contrato. Pues bien, en el caso que nos ocupa no existirían ni oferta vinculante (incluyendo el precio) ni firma del contrato.

De hecho, este habría sido el criterio de la propia administración, en la medida en que la propuesta de contratación recibida exigía la prestación de consentimiento escrito para perfeccionar el contrato en todos sus extremos. Sin embargo, Igurco solo habría prestado su consentimiento para la puesta a disposición de las camas. En consecuencia, la AGCAPV le giró un requerimiento para que aceptara también el precio, pero la mercantil se negó a hacerlo, dado que los precios propuestos no cubrían los costes de la reserva completa del centro. De ahí que, el cinco de mayo de 2020 (después del dictado de la resolución de veintitrés de abril), la codemandada trasladara de nuevo a la entidad la necesidad de firmar un contrato para formalizar la relación jurídica.

A partir de ahí, la demanda invoca los principios de vinculación a los actos propios y de confianza legítima. El primero impediría a la AGCAPV alegar que la falta de recurso frente a la resolución de veintitrés de abril de 2020 suponga una aceptación tácita de la retribución propuesta, habida cuenta de que toda la actividad desplegada desde que se le reclamó la puesta a disposición de medios se habría dirigido a recabar el consentimiento de la interesada.

En cualquier caso, la factura posteriormente emitida por Igurco (el veintisiete de abril de 2020) demostraría a las claras su disconformidad con la retribución propuesta. Nos encontraríamos, pues, ante una actuación discrepante con los precios de la adjudicación.

A mayor abundamiento, el acuerdo de adjudicación, de veintitrés de abril, no habría ganado firmeza hasta un mes después de su notificación, cuando ya había finalizado la contratación de emergencia. De manera que no habría podido desplegar efectos retroactivos en abril o en mayo.

La recurrente admite haber emitido cuatro facturas ajustadas al criterio de la administración. Ahora bien, de ello no podría deducirse su conformidad con el precio propuesto. Así, la resolución impugnada omitiría la emisión, por parte de la entidad, de una quinta factura el veintisiete de abril. Esta sería, de hecho, la primera que se giró, que no se habría ajustado a lo ofrecido por la codemandada. Nos encontraríamos, por tanto, ante un acto propio de la interesada plenamente coherente con la posición por ella mantenida desde el primer momento.

Por otro lado, destaca que no constaría en el expediente el dictado, por parte de la AGCAPV, de un acto formal y positivo de conformidad dentro del mes siguiente a la realización del objeto del contrato. Tampoco constaría la liquidación posterior del contrato.

De todo lo anterior, la mercantil actora extrae la conclusión de que la codemandada se habría enriquecido, dado que tuvo garantizada la prestación de un servicio público esencial de su competencia, que fue atendido diligentemente por la interesada, mediante la puesta a su disposición de cuantos medios le fueron requeridos al efecto.

Paralelamente, la sociedad habría sufrido un empobrecimiento, principalmente, por no haber percibido la retribución que, a su juicio, le correspondía.

Por lo que se refiere a la determinación de la retribución debida, argumenta que ha de abonarse un precio que cubra suficientemente los costes del servicio conforme a precios de mercado. Además, habría que cubrir los gastos generales y el beneficio industrial. De no hacerse así, no se alcanzaría la justa reparación de los servicios prestados.

Sentado lo anterior, la demanda menciona un dictamen pericial elaborado a su instancia, del que resultaría que la retribución que se le adeuda asciende a 1.530.940,07 euros (1.225.791,45 euros por el periodo de puesta a disposición, más 305.148,62 euros por la caída de la actividad en el periodo posterior).

En concreto, 671.114,29 euros se corresponderían con la atención a los pacientes derivados (incluido el beneficio industrial). A estos efectos, señala que en el expediente no constaría la más mínima justificación de las tarifas que propuso la administración. Así, no se habría llevado a la cabo la oportuna evaluación de si el presupuesto y valor estimados cubrían suficientemente los costes del servicio conforme a precios de mercado.

Los 921.901,58 euros restantes serían por las demás camas puestas a disposición. Explica que todo el centro habría permanecido abierto y disponible para atender a las necesidades cambiantes del sistema sanitario vaso, hasta, como mínimo, el quince de mayo de 2020. Además, la sociedad habría dejado de percibir las tarifas por reserva pactadas en el contrato suspendido por la administración.

Finalmente, 305.148,62 euros se corresponden con la caída de la actividad del centro como consecuencia de lo contratado por la administración. Este concepto se refiere al periodo de tiempo transcurrido entre el dieciséis de mayo y el treinta de septiembre de 2020. Señala que esta caída se derivaría del completo y fulminante desalojo del centro. Razona que la previsión, cuando se llevó esto a cabo, fue que el plazo de ejecución finalizara cuando lo hiciera la situación pandémica. Pese a ello, la AGCAPV decidió unilateralmente que el plazo de ejecución concluyera el quince de mayo de 2020. Destaca que, en el momento de su desalojo, el centro mantenía un elevado nivel de ocupación, en gran parte, como consecuencia de la ejecución del contrato que tenía celebrado Igurco con la administración. De hecho, la ocupación media durante el primer trimestre fue de 64 personas (entre pacientes y residentes). La ocupación media posterior al quince de mayo fue, sin embargo, de 41 personas. Se produjo, por tanto, una pérdida de ocupación de alrededor de 28 usuarios al día, que no se recuperaron en todo 2020.

Con carácter subsidiario, la mercantil actora reclama que se estime su reclamación por responsabilidad extracontractual de la AGCAPV. Argumenta que, al margen de la contratación de emergencia, las medidas ordenadas por la

codemandada habrían supuesto una intervención o requisa de sus medios, puestos forzosamente a disposición del sistema sanitario vasco. De manera que, desde la aplicación del instituto de la responsabilidad patrimonial de la administración y desde el régimen legal de la expropiación forzosa, el principio de indemnidad exigiría que se resarza a la interesada por los daños y perjuicios por ella sufridos.

A estos efectos, se remite al [artículo 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981 \(LA LEY 1157/1981\)](#).

Señala que, para que pueda apreciarse la concurrencia de este tipo de responsabilidad, es preciso que se haya ocasionado un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizable que se haya derivado de una actuación de la administración. Pues bien, en el caso que nos ocupa, se habría acreditado la existencia de una relación de causalidad entre la actuación de la AGCAPV y el daño sufrido.

También se exigiría que la lesión sufrida sea antijurídica. A estos efectos, niega que la interesada tenga el deber jurídico de soportar los daños padecidos como consecuencia de las medidas adoptadas por la codemandada. Así, no podría negarse su derecho a la indemnización por el hecho de que tales medidas tuvieran cobertura legal.

Por otro lado, hace referencia al carácter universal, directo y objetivo de la responsabilidad. Argumenta que la posible confluencia de órdenes de la AGE junto con las adoptadas por la AGCAPV no rompería el nexo de causalidad, sino que, a lo sumo, podría conducir a la apreciación de una responsabilidad concurrente y solidaria. Por su parte, el carácter directo y objetivo de la responsabilidad supondría que no sería precisa la concurrencia de dolo o culpa en la actuación causante del daño para que la administración se haga responsable de los daños ocasionados.

Seguidamente, la demanda se refiere a la fuerza mayor, que, de darse, excluiría la responsabilidad patrimonial de la administración. Señala que, en el caso que nos ocupa, los hechos se habrían sucedido conforme a una relación de causa (órdenes de la administración)-efecto (puesta a disposición de los medios del centro), sin la interferencia de ningún elemento ajeno inevitable o insuperable. Así, niega que la pandemia sea la causa directa del daño que se reclama, sino que lo serían las órdenes de la AGCAPV.

Por último, el escrito defiende que la reclamación se habría presentado dentro del plazo de prescripción. Señala que este no empieza a correr hasta que no se tenga conocimiento de los efectos definitivos del quebranto. Pues bien, la reclamación se presentó el veinticinco de mayo de 2021. A partir de ahí, niega que pueda situarse el *dies a quo* en el cinco de mayo de 2020 (fecha de la orden que derogó la previa de veinticuatro de abril), dado que la medida de puesta a disposición forzosa se mantuvo vigente hasta el fin del primer estado de alarma (veintiuno de junio de 2020) y en el País Vasco no se restableció la normalidad hasta el diecinueve de junio de 2020; y que los efectos lesivos derivados de las medidas adoptadas se manifestaron hasta el treinta de septiembre de 2021.

La normativa en materia de expropiación forzosa conduciría a la misma conclusión, dado que comprendería cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente. Así, en el caso de que, ante epidemias, las autoridades acuerden medidas que impliquen la requisa de bienes o derechos de particulares, el perjudicado tiene derecho a una indemnización conforme a las reglas relativas a los daños de la ocupación temporal de inmuebles y al justiprecio de los muebles. Esto sería, precisamente, lo ocurrido en el caso que nos ocupa.

Seguidamente, la demanda hace referencia al principio de integridad resarcitoria, que operaría tanto en el ámbito expropiatorio como en el de la responsabilidad patrimonial. Este exigiría que el resarcimiento cubra todos los daños y perjuicios soportados hasta lograr la reparación integral. De este modo, comprendería el daño emergente y el lucro cesante, y los intereses de demora.

Para terminar, Igurco reclama que a la cantidad por ella reclamada se le sumen los intereses de demora desde el veinticinco de mayo de 2021.

SEGUNDO.- POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

La AGCAPV, por su parte, reclama, con carácter principal, que se inadmita el recurso contencioso-administrativo promovido por Igurco, y, subsidiariamente, su desestimación y la confirmación de la resolución impugnada.

Para empezar, el escrito de contestación a la demanda incluye un análisis de los contratos de los que deriva la reclamación planteada por la mercantil actora.

Destaca que en el expediente administrativo constaría el escrito que, el dos de abril de 2020, se remitió a la contraparte para recabar su conformidad a la tramitación de un expediente de contratación de emergencia sobre 85 camas, con un precio de 480,75 euros por día de estancia en la UCI, y 256,98 euros por día de estancia en cama médica. Ese mismo día, don Eugenio, como administrador único de Igurco, prestó su conformidad a dicha contratación, sin que conste ninguna observación o condicionamiento al precio ofrecido.

A partir de ahí, el día veintitrés de ese mismo mes, la viceconsejera de administración y financiación sanitarias del Departamento de Salud del Gobierno Vasco acordó la contratación de la prestación de los servicios de hospitalización en los términos indicados. En ese documento, se señalaba que la ejecución del contrato se inició con la entrada en vigor del estado de alarma y se mantendría mientras durase la situación sanitaria generada por la pandemia.

La mercantil actora se aquietó con dicha resolución, por lo que esta devino consentida y firme.

La administración reconoce que no se firmó el correspondiente documento contractual. Ahora bien, ello no cambiaría el hecho de que el servicio se prestó y la demandante remitió dos facturas ajustadas a los precios de adjudicación, sin efectuar ninguna reserva al respecto (a diferencia de otras sociedades que sí lo habrían hecho).

La finalización del contrato tuvo lugar el quince de mayo de 2020.

Sentado lo anterior, la AGCAPV defiende que el recurso planteado por Igurco es inadmisibile.

En relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial, la codemandada explica que la solicitud que dio lugar al inicio del expediente administrativo que ha devenido en este procedimiento se presentó el veinticinco de mayo de 2021. Pues bien, en la medida en que la ejecución del contrato concluyó el quince de mayo del año anterior, aquella sería extemporánea, en aplicación del [artículo 67.1 de la Ley 39/2015 \(LA LEY 15010/2015\)](#).

Por lo que se refiere a una hipotética responsabilidad contractual, la AGCAPV pone de relieve que la demandante no recurrió la resolución de veintitrés de abril de 2020, y la prestación del servicio concluyó el día quince del mes siguiente. Se trataría, por tanto, de una actividad no susceptible de impugnación, en la medida en que sería consentida y firme.

Por otro lado, no constaría ninguna reclamación de indemnización por los hipotéticos perjuicios que le habría podido ocasionar a la interesada la suspensión del contrato del servicio de hospitalización de media y larga estancia para pacientes crónicos y para pacientes con necesidades de cuidados paliativos.

A continuación, el escrito de contestación a la demanda explica que la orden impugnada fue emitida por la AGCAPV. De ahí que reconozca su legitimación pasiva respecto de la inadmisión.

Ahora bien, en lo referente a la responsabilidad patrimonial, la autoridad competente delegada durante el primer estado de alarma habría sido el ministro de Sanidad. A partir de ahí, alega la excepción del [artículo 51.1.c\) de la Ley 29/1998 \(LA LEY 2689/1998\)](#), por inexistencia de actividad de la AGCAPV (la intervención del centro sanitario de Igurco) generadora de los daños reclamados. No le correspondería, en consecuencia, la resolución de tal reclamación.

Igualmente, sostiene que la competencia para resolver el recurso correspondería a la Sala Tercera del Tribunal Supremo (extremo este que, como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta resolución, ha sido ya rechazado por el propio alto tribunal).

Subsidiariamente, la AGCAPV alega que concurriría la excepción de falta de litisconsorcio pasivo necesario del [artículo 12.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil \(LA LEY 58/2000\)](#), dado que sería la AGE la competente para resolver la reclamación. Por consiguiente, plantea nuevamente que la resolución del asunto correspondería al Tribunal Supremo.

En cualquier caso, la administración demandada defiende que la orden impugnada es conforme a derecho.

Para ello, se queja, en primer lugar, de la falta de concreción de la contraparte a la hora de formular su reclamación. Así, señala que lo único que estaría claro

sería la cantidad que interesa. Ahora bien, los fundamentos de esa petición se entremezclarían.

Dicho esto, la AGCAPV niega haber sido autoridad delegada durante el primer estado de alarma. Argumenta que el [Real Decreto 463/2020 \(LA LEY 3343/2020\)](#), de catorce de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 enumeró, en su artículo cuarto, cuáles eran las autoridades competentes delegadas, que eran diferentes ministros. Por su parte, el artículo 6 mantenía las competencias de cada administración en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estimara necesarias en el marco de las órdenes directas de la autoridad competente a los efectos del estado de alarma.

A partir de ahí, el ministro de Sanidad, como autoridad competente delegada, dictó las siguientes órdenes durante la vigencia del primer estado de alarma:

- [Orden SND/232/2020 \(LA LEY 3364/2020\)](#), de quince de marzo, por la que se adoptaron medidas en materia de recursos humanos y medios para la gestión de la situación de crisis sanitaria, que puso a disposición de las comunidades autónomas los centros y establecimientos sanitarios privados, su personal y las mutuas de accidentes de trabajo para garantizar adecuadamente la asistencia sanitaria de la población.

- [Orden SND/344/2020 \(LA LEY 5068/2020\)](#), de trece de abril por la que se impuso a los centros, servicios y establecimientos sanitarios de diagnóstico clínico de titularidad privada la obligación de estar disponibles para entrar a formar parte o reforzar los circuitos de diagnóstico ya existentes, y se puso a disposición de las comunidades autónomas cualquier centro, servicio y establecimiento sanitario de diagnóstico clínico que, a día de catorce de abril de 2020, no estuviera prestando ya servicios al Sistema Nacional de Salud.

- [Orden SND/520/2020 \(LA LEY 9379/2020\)](#), de doce de junio, por la que se modificaron diversas órdenes para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma, y se establecieron las unidades territoriales que progresaban a la fase 3 del «plan para la transición hacia una nueva normalidad» (sic).

A continuación, el escrito de contestación a la demanda menciona las siguientes disposiciones autonómicas:

- Órdenes de trece y de catorce de marzo de 2020, de la consejera de salud, que no llegaron a ser aplicadas, como consecuencia de la entrada en vigor del [Real Decreto 463/2020 \(LA LEY 3343/2020\)](#), mediante el cual no se permitió ser autoridad competente delegada a los presidentes de las comunidades autónomas.

- Orden de veinticuatro de marzo de 2020, de la consejera de salud, por la que se adoptaron medidas en relación con la actividad asistencial de la comunidad autónoma, como consecuencia de la situación y evolución de la COVID-19. Esta se habría dictado en cumplimiento de la normativa básica dictada por el ministro de Sanidad.

- Orden de la consejera de salud de veinticuatro de abril de 2020, que estaría en la misma situación que la anterior.

- Orden de la consejera de salud de cinco de mayo de 2020, que derogó otras anteriores, con el fin de adaptar la normativa autonómica a la evolución de la pandemia y a las medidas adoptadas por la autoridad delegada competente en materia de sanidad durante el estado de alarma.

A partir de ahí, la AGCAPV insiste en que en ningún momento sus autoridades actuaron como autoridad competente delegada durante el primer estado de alarma ni dictaron ninguna norma que ocasionara los daños reclamados por Igurco. Por consiguiente, la reclamación no se habría dirigido a la administración adecuada.

A continuación, niega que se produjera la forzosa integración de los centros y establecimientos sanitarios, junto a su personal, en el sistema público autonómico de atención sanitaria. Tampoco habrían tenido lugar la intervención transitoria de la sanidad privada o una intervención administrativa, ni se habría intervenido todo el establecimiento sanitario, ni se habría impedido a la mercantil actora el ejercicio de su actividad a plena capacidad en todo el establecimiento, ni se habría reservado este para la sanidad pública.

Por lo que se refiere a la pretendida responsabilidad contractual, la administración afirma que habría seguido el procedimiento para la contratación de emergencia. Durante el primer estado de alarma, la interesada habría mostrado su conformidad con ese contrato de emergencia propuesto por la codemandada.

El escrito de contestación a la demanda explica que, dado que los pacientes COVID positivos y los negativos no podían ser atendidos en el mismo lugar, y que la retribución del contrato de emergencia era muy superior a la del contrato de derivación que estaba vigente en ese momento, se trasladaron algunos pacientes no COVID, con la finalidad de aumentar el número de pacientes COVID. Esta actuación se habría dado en beneficio de la reclamante.

En relación con los importes que la interesada venía percibiendo, durante los años 2016 a 2021, por el contrato ordinario 91/2016, la AGCAPV señala que habrían sido muy similares a lo largo de los cinco años de vigencia del contrato. De hecho, la diferencia de ingresos en 2020 sería mínima.

TERCERO.- POSICIÓN DE LA ASEGURADORA.

Zurich, como aseguradora de la AGCAPV, también reclama que se inadmita el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Igurco, o que, con carácter subsidiario, se desestime.

Para empezar, alega que la reclamación económica formulada por la mercantil actora no estaría cubierta por la póliza suscrita entre las codemandadas. Destaca que no estaríamos hablando de un supuesto de responsabilidad patrimonial frente a terceros, sino de una reclamación económica. En cualquier caso, la póliza en cuestión excluiría la responsabilidad derivada de actos normativos.

De todos modos, hace hincapié en que la demanda no incluiría ninguna pretensión dirigida contra Zurich. De hecho, su intervención en el proceso se habría producido a raíz de la notificación enviada por la AGCAPV como interesada, pero no de su condición de entidad frente a la que Igurco haya dirigido su pretensión de condena. En consecuencia, según su criterio, nunca podría ser condenada sin lesionarse de forma manifiesta el principio dispositivo.

Del mismo modo, rechaza la idea de ser condenada en costas. Tal condena, según refiere, nunca podría alcanzar a un codemandado por su interés en el pleito.

A continuación, el escrito de contestación a la demanda explica que la demandante habría sido adjudicataria, el veintitrés de abril de 2020, de un contrato para la prestación de servicios de hospitalización sobre 85 camas, con

un precio de 480,75 euros por día de estancia en la UCI, y 256,98 euros por día de estancia en cama médica.

Antes de eso (en concreto, el día dos de ese mismo mes), el administrador único de la entidad habría mostrado su conformidad con la tramitación de un expediente de contratación de urgencia sobre tales camas.

Seguidamente, la actora ejecutó el contrato, y emitió dos facturas acomodadas a los precios adjudicados, que fueron enteramente abonadas. De este modo, habría cobrado 367.224,42 euros por esos servicios, que se prestaron al amparo de un expediente de contratación de emergencia que se adjudicó el veintitrés de abril de 2020, que se ejecutó en su totalidad, y cuya legalidad no fue cuestionada en su momento.

A partir de ahí, la aseguradora predica que el recurso ha de ser inadmitido, dado que se estaría combatiendo un acto administrativo firme y consentido.

Por otro lado, Zurich aclara que el objeto de la litis guarda relación con las medidas sanitarias adoptadas durante la vigencia del estado de alarma declarado para hacer frente a la pandemia de COVID-19. En concreto, la reclamación se circunscribe al primer estado de alarma, que estuvo vigente entre el quince de marzo y el veintiuno de junio de 2020. Pues bien, la competencia para la declaración de un estado de alarma corresponde, en exclusiva, al Gobierno de la Nación. Por ello mismo, cualquier acto o disposición derivados de tal declaración sería competencia de aquel y de las autoridades que se designen al efecto. De hecho, las comunidades autónomas estarían excluidas de cualquier intervención en la declaración, contenido o prórroga del estado de alarma.

Del mismo modo, declarado ese estado, la única autoridad competente era el Gobierno de la Nación. Es más, conforme a los [artículos 11 \(LA LEY 1157/1981\)](#) y [12 de la Ley Orgánica 4/1981 \(LA LEY 1157/1981\)](#), era este quien estaba legitimado para practicar requisas temporales e imponer prestaciones personales obligatorias, intervenir y ocupar industrias, e intervenir empresas o servicios. De este modo, las comunidades autónomas quedan excluidas de la posible adopción de medidas de tal naturaleza.

En materia sanitaria, el [artículo 12 de la Ley Orgánica 4/1981 \(LA LEY 1157/1981\)](#) atribuiría al Gobierno de la Nación la competencia para la adopción de las medidas establecidas en las normas específicas en materia de control

de enfermedades infecciosas. De este modo, nos encontraríamos nuevamente con que la competencia para adoptar medidas sanitarias urgentes durante el estado de alarma está atribuida en exclusiva al Gobierno de la Nación, en su condición de autoridad competente.

A continuación, el escrito de contestación a la demanda hace referencia al [Real Decreto 463/2020 \(LA LEY 3343/2020\)](#), de catorce de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19. En él quedaría excluida cualquier intervención de las comunidades autónomas en la decisión política adoptada para hacer frente a la pandemia.

En este sentido, su artículo 4 configuraba al Gobierno de la Nación como autoridad competente, sin que se atribuyera tal condición al Gobierno Vasco. Del mismo modo, la autoridad competente delegada fue el ministro de Sanidad, y se lo habilitó para dictar las órdenes, resoluciones y disposiciones e instrucciones interpretativas que, dentro de su ámbito de actuación, fueran precisas para garantizar la prestación de todos los servicios, mediante la adopción de cualquiera de las medidas contempladas en el [artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981 \(LA LEY 1157/1981\)](#). De esta forma, todos los actos y disposiciones extraordinarios en materia sanitaria que se acordaron bajo el paraguas del estado de alarma fueron adoptados por el ministro de Sanidad, sin ninguna intervención de la AGCAPV.

Por su parte, el [artículo 6 del Real Decreto 463/2020 \(LA LEY 3343/2020\)](#) reservó a las comunidades autónomas la gestión ordinaria de los servicios, pero siempre bajo las órdenes impartidas por la autoridad competente. De este modo, se habrían limitado a gestionar sus competencias ordinarias, y a dar cumplimiento a las órdenes emanadas de la autoridad competente. Carecían, pues, de capacidad de decisión sobre las medidas extraordinarias derivadas de la declaración del estado de alarma, entre las que se incluía una eventual intervención u ocupación de un centro sanitario privado.

Seguidamente, Zurich se ocupa de las órdenes SND/232/2020 y SND/310/2020. Ambas habrían sido dictadas por el ministro de Sanidad en el ejercicio de sus facultades extraordinarias durante la vigencia del estado de alarma. De este modo, el hecho de que los recursos sanitarios privados se pusieran a disposición de las comunidades autónomas no cambiaría el hecho

de que habría sido el ministro de Sanidad quien acordó tal intervención. Ahora bien, tales centros se habrían puesto a disposición de las comunidades autónomas, dado que estas conservaron las competencias para la gestión ordinaria y, por tanto, para el funcionamiento ordinario de los centros sanitarios.

Por lo que se refiere a la orden de la consejera de salud de veinticuatro de marzo de 2020, la aseguradora insiste en que, durante la vigencia del estado de alarma, todas las autoridades quedaron sometidas a las directrices emanadas de las autoridades delegadas, que, en este caso, era el Ministerio de Sanidad. Este sometimiento, dado que las comunidades autónomas conservaron sus competencias de gestión ordinaria, exigió que estas dictaran normas de desarrollo de las directrices y disposiciones dictadas por el Ministerio de Sanidad. A esa idea respondería, precisamente, la orden de veinticuatro de marzo de 2020. Por consiguiente, no supondría la intervención temporal u ocupación de ningún establecimiento sanitario privado.

CUARTO.- POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.

La AGE, por su parte, reclama, en primer lugar, que se inadmita el recurso respecto a ella, por falta de legitimación pasiva. Argumenta que, para poder accionar frente a una administración, es preciso que antes se haya producido una actuación por parte de aquella. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la reclamación en la vía administrativa se dirigió únicamente frente a la AGCAPV. Por tanto, se habría privado a esa parte de la posibilidad de pronunciarse sobre la pretensión resarcitoria ejercitada por Biurco.

En segundo lugar, se alega falta de legitimación pasiva formal de la AGE en relación con los siguientes conceptos reclamados:

a) Los daños que habrían causado las medidas autonómicas adoptadas durante el primer estado de alarma. Destaca que la existencia de un contrato administrativo no se habría discutido ni por la AGCAPV ni por la mercantil actora. De hecho, la primera habría abonado 367.224,42 euros como consecuencia de esa relación jurídica. Por el contrario, la AGE no tendría ningún vínculo contractual con la actora que legitime a esta para reclamar un daño sufrido como consecuencia de la relación con la administración autonómica. Destaca que el contrato en cuestión no sería un acto administrativo de aplicación de la normativa estatal. Por lo tanto, la AGCAPV

no habría celebrado ese contrato como autoridad delegada del Gobierno de la Nación.

b) Los daños que se habrían sufrido durante el periodo entre los distintos estados de alarma. Argumenta que, entre la conclusión del primer estado de alarma y el inicio del segundo, no habría normativa estatal a la que se podría imputar daño alguno.

c) Los daños originados por las medidas autonómicas adoptadas durante el segundo estado de alarma y periodo posterior. Explica que el [artículo 2 del Real Decreto 926/2020 \(LA LEY 19800/2020\)](#), aun cuando fue posteriormente declarado inconstitucional, designó, como autoridades competentes delegadas, a los presidentes de las comunidades y ciudades autónomas. De este modo, se los habilitó para dictar, por delegación del Gobierno de la Nación, las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de lo previsto en los artículos 5 a 11. Refiere que la AGE solo puede responder de los daños causados por la aplicación de las medidas por ella adoptadas, pero no de los originados por medidas adoptadas por una administración diferente. De hecho, esa parte no tendría ningún antecedente ni documento relativo a la justificación y alcance de esas medidas. De apreciarse la existencia de responsabilidad por su parte, estima que habría que realizar un reparto no solidario de esta, mediante distribución temporal del lucro y los daños según se deban a normas estatales o autonómicas.

En tercer lugar, el escrito de contestación a la demanda hace referencia al [artículo 3.2 de la LOAES \(LA LEY 1157/1981\)](#), que reconoce el derecho a una indemnización a quienes sufran daños, como consecuencia de la aplicación de actos y disposiciones adoptados durante la vigencia de los estados de alarma, excepción o sitio. Niega la demandada que este precepto regule una responsabilidad patrimonial singular. De manera que, para que proceda el pago de una indemnización, sería preciso que se den los requisitos de las leyes 39 y 40/2015.

En cuarto lugar, la AGE expone cómo el daño reclamado se imputa a una relación contractual entre el actor y la AGCAPV, si bien con carácter subsidiario se reclama la responsabilidad patrimonial de esta. Del mismo modo, el daño se atribuye a la puesta a disposición de las comunidades autónomas de los centros y establecimientos sanitarios privados y de su personal, acordada por

el apartado octavo de la orden/SND/232/2020, de quince de marzo. No obstante, la reclamación se fundamentaría en la existencia de una relación contractual entre Iburco y la AGCAPV.

En el caso de que se entendiera que los daños reclamados fueron causados por la aplicación de una medida prevista en el [Real Decreto 463/2020 \(LA LEY 3343/2020\)](#) y su normativa de desarrollo, la codemandada entiende que estaríamos ante un supuesto de responsabilidad patrimonial del Estado legislador. Ello, dado que el real decreto en cuestión no sería una disposición administrativa de carácter general, sino que tiene rango o valor de ley.

A partir de ahí, niega que, en el caso que nos ocupa, concurren los requisitos precisos para declarar la existencia de ese tipo de responsabilidad. Así, el propio acto legislativo no prevería de forma específica ni concreta los términos de una eventual indemnización; ni los daños derivarían de la aplicación de una norma declarada inconstitucional; ni la norma sería contraria al Derecho de la Unión Europea.

A continuación, el escrito rechaza la existencia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por inconstitucionalidad.

Admite que la [sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021 \(LA LEY 97853/2021\)](#), de catorce de julio, analizó la inconstitucionalidad del [Real Decreto 463/2020 \(LA LEY 3343/2020\)](#) por el que se declaró el estado de alarma. A partir de ahí, diferencia dos bloques normativos. Por un lado, se examinó la constitucionalidad de los artículos 7, 9, 10 y 11. Por otro lado, se impugnaron los [reales decretos 476/2020 \(LA LEY 4273/2020\)](#); 487/2020; y 492/2020, que prorrogaron el estado de alarma.

Pues bien, la sentencia mencionada entendió que las medidas del [artículo 10 del Real Decreto 463/2020 \(LA LEY 3343/2020\)](#) fueron constitucionales, dado que cabía su adopción con la declaración del estado de alarma. Respecto de las medidas que el Tribunal Constitucional estimó que no podían ampararse en el estado de alarma, excluyó la responsabilidad patrimonial, al entenderse que existía el deber jurídico de soportar el daño de ellas derivado. De hecho, la sentencia declaró expresamente que la inconstitucionalidad por ella apreciada no era, por sí misma, título para fundar reclamaciones de responsabilidad patrimonial contra administraciones públicas.

De lo anterior, la codemandada extrae la conclusión de que no concurriría responsabilidad patrimonial del Estado legislador, dado que los presuntos daños no derivarían de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional.

Por su parte, la sentencia 183/2021, de veintisiete de octubre, declaró la inconstitucionalidad de parte del [Real Decreto 926/2020 \(LA LEY 19800/2020\)](#). Ahora bien, este entró en vigor después del periodo reclamado con el procedimiento que ahora nos ocupa. Por consiguiente, no cabría analizar su contenido.

En cualquier caso, el abogado del Estado considera aplicable lo decidido por el Tribunal Constitucional en relación con el deber jurídico de soportar los daños sufridos. En este mismo sentido, se habría pronunciado la Sala Tercera del [Tribunal Supremo en sentencia 1.360/2023 \(LA LEY 265067/2023\)](#), de treinta y uno de octubre.

Por otro lado, el escrito de contestación a la demanda explica que, para que pueda apreciarse la existencia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador, es preciso que concurren los siguientes requisitos:

- a) Relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos, excluida la fuerza mayor.
- b) Antijuridicidad del daño, esto es, que no exista un deber jurídico de soportarlo.
- c) La existencia de un daño individualizado en relación con una persona o un grupo de personas.
- d) Y que ese daño sea real, efectivo y evaluable económicamente.

Sentado lo anterior, la AGE analiza si las medidas que se adoptaron por el Estado fueron las adecuadas y razonables a las circunstancias que se estaban viviendo. Pues bien, la [sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021 \(LA LEY 97853/2021\)](#) entendió que, en efecto, las medidas que supuestamente ocasionaron el daño a la mercantil actora estaban justificadas para defender un bien de relevancia constitucional prevalente. Igualmente, estimó que eran adecuadas y proporcionadas al fin perseguido. En este mismo sentido se habría pronunciado la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo

del [Tribunal Supremo 1.360/2023 \(LA LEY 265067/2023\)](#), de treinta y uno de octubre.

El escrito de contestación a la demanda insiste en que la sentencia del Tribunal Constitucional no solo declaró constitucional el [Real Decreto 463/2020 \(LA LEY 3343/2020\)](#), sino que tuvo la precaución de incluir un pronunciamiento expreso sobre el deber jurídico de soportar el eventual daño causado por las medidas adoptadas durante el primer estado de alarma que se consideraron inconstitucionales. Destaca que esta declaración se debió al hecho de que se entendió que tales medidas no podían adoptarse al amparo de un estado de alarma. De este modo, nada tuvo que ver con su contenido material, y se declaró expresamente su necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Por consiguiente, entendió que se trataba de medidas que los ciudadanos tenían el deber jurídico de soportar. Así, la sola declaración de inconstitucionalidad no podía servir como título para fundar reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

Dada la actividad de Iburco, el abogado del Estado trae a colación el artículo 53 de la Ley 33/2011 (LA LEY 18750/2011), de cuatro de octubre, General de Salud Pública. En él se establecería el principio general de que existe la obligación de soportar las cargas económicas que pudieran resultar de la obligación de cumplir las medidas ordenadas por las autoridades públicas para preservar la salud de los ciudadanos, sin que de ello se derive el derecho a obtener un resarcimiento económico.

En cualquier caso, la AGE niega que el daño sea antijurídico, dado que existiría el deber jurídico de soportarlo. Así, la jurisprudencia habría negado la antijuridicidad del daño en los casos en que este haya sido ocasionado por una actuación administrativa que pueda calificarse como de razonable, conforme a los estándares exigibles.

En el caso que nos ocupa, considera que se daría el requisito de la razonabilidad de la actuación de la administración. Explica que esta se produjo en el contexto de una crisis sanitaria internacional que obligó a actuar a los poderes públicos españoles. En este marco, fue necesario adoptar medidas limitadoras de los derechos personales y patrimoniales de los ciudadanos, con el objeto de proteger la vida. Se trataría, pues, de un objetivo legítimo. Así, las medidas tendentes a evitar la proximidad y el contagio, sobre todo en la fase

aguda de la pandemia, aparecerían como idóneas y proporcionadas. A partir de ahí, el abogado del Estado trata de justificar las decisiones adoptadas por el Gobierno de la Nación antes y después del ocho de marzo. Ahora bien, tal sucesión de acontecimientos no tiene ninguna trascendencia para resolver el recurso planteado por Biurco, ni nos corresponde pronunciarnos a nosotros sobre si hubo o no pasividad en la conducta del Estado previa al ocho de marzo.

El escrito de contestación a la demanda se refiere, a continuación, a la prohibición del regreso lógico desde acontecimientos futuros, conforme a la cual, no cabría juzgar las actuaciones de la administración a partir de datos que se habrían constatado con posterioridad al momento en que tuvieron lugar aquellas. Considera, así, que estaríamos ante una actuación pública producida dentro de los márgenes ordinarios y de los estándares esperables de una organización pública que ha de servir a los intereses generales con objetividad, efectividad y pleno sometimiento a la ley y al derecho, esto es, dentro de los márgenes de lo razonable y de forma motivada. Ello excluiría la antijuridicidad del daño y la responsabilidad reclamada. A estos efectos, defiende que un riesgo de colapso de los servicios sanitarios justificaría la imposición de la obligación de mantenimiento de la actividad de los centros hospitalarios privados ordenada por el apartado segundo del [artículo 1 del Real Decreto-ley 9/2020 \(LA LEY 4271/2020\)](#).

En cualquier caso, el abogado del Estado considera que el daño no sería antijurídico porque no existiría un sacrificio singular que merezca una indemnización. Argumenta que, para que sea procedente esta, es preciso que el acto de aplicación de la norma suponga, para sus concretos destinatarios, un sacrificio patrimonial de carácter especial, en comparación con la que pueda derivarse para el resto de la colectividad.

Pues bien, el sacrificio patrimonial reclamado por la entidad actora sería el mismo que podrían aducir, con carácter general, todos los empresarios de los sectores afectados. En primer lugar, estarían los colectivos de empresarios que prestan servicios esenciales para el abastecimiento de la población y los propios servicios esenciales previstos en el [artículo 18 del Real Decreto 463/2020 \(LA LEY 3343/2020\)](#). En segundo lugar, en relación con los empresarios del sector sanitario, se calificarían como servicios esenciales los previstos en el anexo de la [orden SND/310/2020 \(LA LEY 4474/2020\)](#), de

treinta y uno de marzo, por el que se establecieron como servicios esenciales determinados centros, servicios y establecimientos sanitarios. A partir de ahí, la AGE niega que haya un rasgo singular del sacrificio patrimonial consistente en el daño reclamado por Iburco que individualice su situación y que, por aplicación del principio de igualdad ante las cargas públicas, le otorgue un derecho a obtener una indemnización.

Seguidamente, el escrito de contestación a la demanda señala que, en todo caso, los eventuales perjuicios sufridos por los destinatarios de las medidas incluidas en el Real Decreto de alarma y subsiguientes órdenes ministeriales serían, en último extremo, imputables a la pandemia, como causa eficiente. Ello supondría la falta del elemento esencial de la causalidad, por fuerza mayor.

Después de exponer el concepto de fuerza mayor elaborado por la jurisprudencia, el abogado del Estado refiere que, aun cuando se hubieran adoptado otras medidas de prevención, no podría asegurarse que se hubieran evitado los daños reclamados. Reconoce que no habría sido el virus quien cerró el establecimiento o limitó su aforo. Ahora bien, la pandemia originada por ese virus habría requerido una actuación excepcional de los poderes públicos para hacerle frente.

La codemandada refiere que no podría alegarse que la AGE pudo impedir la producción de perjuicios adicionales y que, por ello, existiría una relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y dichos perjuicios. Razona que, para que ello fuera así, sería preciso acreditar que las medidas adoptadas no estaban justificadas para proteger un bien constitucional, que no eran adecuadas a ese fin y que no resultaban proporcionadas. Ahora bien, tales extremos ya habrían sido rechazados por la [sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021 \(LA LEY 97853/2021\)](#).

Sentado lo anterior, niega que pueda exigirse a las administraciones públicas unas funciones de garantes universales que aseguren, en una situación de fuerza mayor, que los afectados no sufrirán ningún perjuicio personal o patrimonial. Así, solo cabría exigir una actuación razonable conforme a los estándares exigibles. Cumplidos tales requisitos, los daños serían imputables a la propia pandemia y, por consiguiente, no merecerían indemnización ninguna. De no asumirse esto, se estaría convirtiendo a la administración pública en una aseguradora universal frente a fenómenos catastróficos.

La contestación a la demanda continúa argumentando que, de no haberse adoptado ninguna medida por las autoridades, el impacto de la enfermedad en la sociedad habría ocasionado perjuicios mayores a las líneas de negocio. En cualquier caso, parece que ninguna medida que se hubiera podido adoptar habría conseguido que el negocio en cuestión no sufriera ninguna pérdida.

A estos efectos, señala que las medidas de cierre fueron temporales y que, en cuanto fue posible, se flexibilizaron. De este modo, lejos de perjudicar al recurrente o agravar su situación, habrían minimizado las consecuencias negativas que la pandemia habría generado en todo caso para su actividad.

A continuación, el abogado del Estado niega que se haya acreditado el daño cuya indemnización se reclama. Explica que esta cuestión ya se habría resuelto en la sentencia de la Sala Tercera 1.360/2023.

Para terminar, la AGE llama la atención sobre el periodo temporal a que se refiere la reclamación (entre el catorce de marzo de 2020 y el treinta de septiembre de 2021). Ahora bien, considera que no se habría presentado ninguna prueba de la realidad y cuantía del daño, más allá de un informe pericial de parte.

En cualquier caso, señala que estaríamos ante un lucro cesante, que no sería sino una mera expectativa excluida por la jurisprudencia de la posibilidad de reparación. En efecto, el perjuicio patrimonial debería ser real, y no basado en meras esperanzas o conjeturas.

Igualmente, considera que no cabe reclamar un resarcimiento por el daño emergente y, al mismo tiempo, exigir la indemnización por lucro cesante. Sostiene que ambos conceptos son incompatibles. Así, si el daño emergente consiste en los costes fijos soportados por Iburco, quedarían incluidos en el lucro cesante o ganancia dejada de percibir, habida cuenta de que este se calcula, como todo beneficio, por la diferencia entre los ingresos que se hubieran obtenido de no acordarse las medidas del estado de alarma y los costes, tanto fijos como variables. De manera que, de indemnizarse ambos conceptos, se estaría obteniendo un enriquecimiento injusto en perjuicio de la administración.

De todas maneras, considera inverosímil pretender que, sin las medidas adoptadas, el nivel de ingresos de la mercantil actora habría sido el mismo, a la vista del escenario pandémico.

Asimismo, señala que, aun cuando Iburco hubiera mantenido abierto su negocio de forma ordinaria, no habría repetido los resultados de años previos, dadas las restricciones a la movilidad de los ciudadanos y la pérdida de rentas que experimentaron muchos de ellos. De hecho, en el segundo semestre de 2020, el consumo final de los hogares descendió un 24,1% en tasa de variación interanual.

QUINTO.- HECHOS TRASCENDENTES PARA LA RESOLUCIÓN DEL PLEITO.

El dos de abril de 2020, el director de aseguramiento y contratación sanitarias dirigió a Iburco una carta, mediante la cual se le informaba de que, en ese momento, se estaba tramitando un expediente de emergencia para reforzar el servicio de atención hospitalaria a los pacientes de COVID-19, y dotar de más camas al sistema sanitario público vasco (folio 36 del expediente administrativo). Dentro de este plan, se instaba a la recurrente a aportar 85 camas médicas, con el siguiente precio: 480,75 euros por día de estancia en UCI y 256,98 euros por día de estancia en cama médica. Finalmente, se solicitaba a la actora que, de estar de acuerdo con las condiciones, remitiera a la administración un escrito de conformidad en un plazo de diez días hábiles.

Ese mismo día, la recurrente contestó a esa solicitud, mostrando su conformidad a la aportación de 85 camas médicas hasta la finalización de la emergencia sanitaria (folio 689).

El catorce de abril de 2020, el director de aseguramiento y contratación sanitarias elaboró la memoria justificativa de la necesidad de contratar, mediante el régimen excepcional del artículo 120 de la [Ley 9/2017 \(LA LEY 17734/2017\)](#), la prestación de servicios de hospitalización para pacientes del sistema sanitario público vasco, por la situación de emergencia sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 (folio 667).

El quince de abril de 2020, la administración envió un correo a la demandante, mediante el cual solicitaba que, en su escrito de conformidad, no solo hiciera referencia al número de camas que se aportaban, sino también a su precio (folio 38).

El dieciséis de abril de 2020, la consejera de salud dictó orden mediante la cual aprobó el gasto del contrato de emergencia de servicios por un importe total de 4.708.190 euros (folio 697).

El veinte de abril de 2020, Igurco remitió correo electrónico, dando su conformidad a los términos del expediente (folio 37). En él, se mostraba de acuerdo con las tarifas propuestas por la AGCAPV, y únicamente solicitaba que se le aclararan los dos aspectos siguientes como paso previo a aceptar el precio: si Igurco debía aportar únicamente el personal que trabajaba habitualmente en el hospital o este se incrementaría a su costa; y si las camas que se iban a facturar eran las inicialmente contratadas o las realmente ocupadas.

El veintitrés de abril de 2020, la viceconsejera de Administración y Financiación Sanitarias del Departamento de Salud dictó resolución por la que acordó contratar la prestación de servicios de hospitalización para pacientes del sistema sanitario público vasco por la situación de emergencia generada por la COVID-19 (folio 672). Entre otras entidades, el acuerdo afectaba a Igurco. El precio fijado para cada cama era el siguiente: 256,98 euros por día de estancia en cama médica y 480,75 por día de estancia en cama UCI. En la resolución se indicaba expresamente que contra ella podía utilizarse recurso de alzada ante la consejera de salud.

El veintisiete de abril de 2020, Igurco emitió factura por los servicios prestados de hospitalización de pacientes con COVID-19 (folio 678). El importe reflejado en ella era de 655.299 euros, con un precio unitario de 256,98 euros (incluyéndose, eso sí, las 85 camas para todo el periodo de tiempo facturado).

El cinco de mayo de 2020, la AGCAPV remitió a la mercantil actora una carta mediante la cual se rechazaba la anterior factura, debido a que no estaba de acuerdo con el número de estancias facturadas (folio 273 de las actuaciones). En concreto, la discrepancia estaba en que la empresa había considerado que se habían ocupado las 85 camas que se pusieron a disposición de la demandada, cuando nunca habría sido así.

Ese mismo día, se elaboró un documento contractual administrativo en virtud del cual Igurco se comprometía a ejecutar los servicios que integraban el objeto del acuerdo de veintitrés de abril de 2020 de la viceconsejera de administración y financiación sanitarias del Departamento de Salud, consistente en contratar los servicios de hospitalización para pacientes del sistema sanitario público vasco por la situación de emergencia sanitaria provocada por la COVID-19 (folio 671). En él se recogían, como precios por día y por cama, los siguientes:

256,98 euros por cama médica y 480,75 euros por estancia en la UCI. EL documento en cuestión no fue firmado.

El seis de mayo de 2020, Igurco emitió una factura por los servicios prestados de hospitalización de pacientes COVID-19 (folio 726). Su importe total era de 307.091,10 euros, con un precio unitario de 256,98 euros.

El quince de mayo de 2020, la AGCAPV comunicó a Igurco que ya no era necesario mantener la contratación de los servicios de hospitalización para pacientes con COVID-19 (folio 734).

El uno de junio de 2020, Igurco emitió una nueva factura por ese concepto (folio 728). Su importe total era de 59.362,38 euros, con un precio unitario de 256,98 euros.

El veinticinco de mayo de 2021, la demandante presentó una reclamación por los daños y perjuicios que le habrían ocasionado las medidas adoptadas por el Gobierno Vasco durante el estado de alarma para hacer frente a la COVID-19 (folio 2 del expediente administrativo). En concreto, se interesaba el abono de 1.285.585,56 euros, por la atención a los pacientes derivados; 101.840,63 euros, por la suspensión del contrato n.º 91/2016; y 2.938.773, por la puesta a disposición. No obstante, se advertía que el importe total había de minorarse en los 366.782,07 euros que ya se le habían abonado. Igualmente, solicitaba el abono de los oportunos intereses de demora hasta la fecha del efectivo pago.

El dieciocho de marzo de 2022, la consejera de salud dictó orden por la que se inadmitió tal reclamación, al entender que la responsable de haber ocasionado los daños sería, en su caso, la AGE (folio 289).

SEXTO.- INADMISIBILIDAD DE LA RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL POR LA EXISTENCIA DE ACTO CONSENTIDO Y FIRME.

Tanto Zurich como la AGCAPV consideran que la reclamación por responsabilidad contractual formalizada por Igurco sería inadmisile, dado que existiría un acto previo consentido y firme en el que se habría fijado el precio que se iba a abonar a la mercantil por cada día de cama médica. En concreto, se refieren a la resolución de veintitrés de abril de 2020, que acordó contratar la prestación del servicio al precio que luego se aplicó. Las codemandadas señalan que, si la actora no estaba conforme que este, debió haber

reaccionado contra esa resolución. Comoquiera que no lo hizo, niegan que pueda ahora cuestionar un extremo del contrato que ya había sido aceptado por ella.

El artículo 69 de la Ley 29/1998 (LA LEY 2689/1998) prevé que la sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones, entre otros casos, cuando aquel tenga «por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación». Por su parte, el artículo 28 de este mismo texto legal considera inadmisibile el recurso cuando se dirija contra «los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma».

En el caso que nos ocupa, el recurso se dirige contra la inadmisión de la reclamación, formulada por Igurco, de una indemnización por los daños y perjuicios que le habrían ocasionado las medidas adoptadas por la AGCAPV para hacer frente a la pandemia de COVID-19. Difícilmente puede sostenerse que tal resolución es una reproducción de otra anterior que acordó contratar la prestación de un servicio. Se trata de resoluciones que se refieren a cuestiones totalmente distintas. De hecho, la orden impugnada inadmitió una reclamación, sin hacer ninguna referencia a los términos del contrato ni al precio que habrían pactado las partes. De manera que no puede rechazarse directamente el recurso de Igurco, sin perjuicio de las consecuencias que puedan derivarse de la referida resolución de veintitrés de abril de 2020, cuyo análisis corresponde al fondo del asunto.

Conforme a lo expuesto, *debemos rechazar que concurra este motivo de inadmisibilidad* del recurso contencioso-administrativo.

SÉPTIMO.- INADMISIBILIDAD DE LA RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR PRESCRIPCIÓN.

La AGCAPV también considera que debería inadmitirse la reclamación de responsabilidad extracontractual formulada por Igurco, dado que, según refiere, se habría presentado después de transcurrido el plazo de un año de que disponía para ello. A estos efectos, explica que la ejecución del contrato concluyó el quince de mayo de 2020, mientras que el escrito formalizando su petición no se presentó por la interesada hasta el veinticinco de mayo de 2021.

Es el [artículo 67.1 de la Ley 39/2015 \(LA LEY 15010/2015\)](#) el que fija el plazo de que disponen los interesados para solicitar la puesta en marcha de un procedimiento de responsabilidad patrimonial en los siguientes términos:

«El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo.»

Pues bien, el argumento de la demandada, tal y como ha sido formulado, no puede ser acogido. Hemos de tener en cuenta que el precepto transcrito vincula el inicio del cómputo del plazo de prescripción no solo al hecho o acto que motive la indemnización, sino también al momento de manifestación de su efecto lesivo.

Igurco sostiene con su recurso que los efectos negativos derivados de la actuación de la administración no se limitaron al periodo temporal durante el cual se produjo la prestación de servicios. Así, señala que aquellos se mantuvieron después del quince mayo de 2020, y se tradujeron en un descenso de la ocupación del hospital que, según refiere, se habría mantenido hasta el treinta de septiembre de 2021 (después, incluso, de solicitar la puesta en marcha del expediente de responsabilidad de la administración).

A partir de ahí, parece evidente que el plazo de prescripción no podía nacer en tanto no concluyeran los efectos negativos derivados de la actuación de la administración, dado que, hasta ese momento, no se conocía su extensión real ni su cuantificación.

Cuestión distinta es si existe realmente una relación de causalidad entre los daños reclamados por la mercantil actora y el acto de la administración al que esta los atribuye. Ahora bien, este es un asunto de fondo que ha de ser analizado al resolver sobre la reclamación planteada por Igurco.

Lo expuesto nos lleva *arechazar este motivo de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo* formulado por la AGCAPV.

OCTAVO.- INADMISIÓN DE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR IGURCO.

La orden impugnada inadmitió la reclamación formulada por Igurco, dado que se entendió que no existía ninguna actuación de la AGCAPV que hubiera originado los daños cuya indemnización se reclama. Así, achaca todo a la AGE que sería, a su juicio, quien habría adoptado todas las medidas necesarias

para luchar contra las consecuencias de la expansión de la pandemia de COVID-19.

La AGCAPV añade otro motivo de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, dado que, a su juicio, ella carecería de legitimación pasiva, dado que los daños, en caso de haberse producido, serían achacables a la AGE. En todo caso, estaríamos ante un supuesto de litisconsorcio pasivo necesario, dado que debería ser llamada al procedimiento la AGE (que consta personada en las actuaciones). No obstante, como acabamos de ver, esta fue la razón de ser de la decisión que constituye el objeto del procedimiento. Por consiguiente, se trata de una cuestión de fondo, que ha de ser analizada para decidir si se confirma la resolución de inadmisión de la reclamación o si, por el contrario, ha de anularse esta.

Como ya se ha puesto de manifiesto en los fundamentos anteriores, la reclamación planteada por Igorco tiene su origen en lo que la propia AGCAPV reconoce que fue un contrato suscrito entre las partes para la prestación de unos servicios de hospitalización. En la negociación y celebración de tal contrato (y de los que se celebraron con otras entidades) no tuvo ningún tipo de participación la AGE. De hecho, la codemandada admite que se trató de un contrato celebrado por la vía excepcional de emergencia, con el objetivo de dotar al sistema sanitario público vasca de un mayor número de camas hospitalarias, dado que se encontraba desbordado por el gran volumen de pacientes afectados por la COVID-19. *De hecho, aun cuando la AGE hubiera dictado las normas que habilitaron a la AGCAPV para actuar como lo hizo, se trataba, en todo caso, de una facultad que se le confería. De modo que correspondía a esta última decidir si hacía o no uso de ella, lo cual conllevaba, indefectiblemente, la asunción de las consecuencias derivadas de esa decisión.*

Así, según resulta del fundamento de derecho quinto de la presente resolución, se elaboraron memorias justificativas, se recabó el consentimiento de las diferentes mercantiles cuyos recursos se utilizaron y se redactaron documentos contractuales. Los términos de estos contratos fueron propuestos por la AGCAPV, sin que la AGE tuviera ninguna intervención. Tampoco aquella actuaba por delegación de esta en el ámbito territorial de la comunidad autónoma.

De hecho, el recurso no incluye ninguna pretensión dirigida contra la AGE, ni hace referencia a que los daños se derivaran de una actuación de esta administración. En todo caso, *se atribuye la autoría del acto generador de los daños a la AGCAPV, y no a las normas dictadas por el Estado para hacer frente a la pandemia.* Estas circunstancias fueron valoradas por el Tribunal Supremo en su auto de veinticinco de febrero de 2025 para llegar a la conclusión de que el conocimiento del asunto no le correspondía a él, sino a esta sala.

Debemos insistir en que la propia AGCAPV admite que se suscribió un contrato con Igurco. Y lo cierto es que esta no está conforme con sus términos. Además, considera que generó unos perjuicios (la suspensión del contrato 91/2016 y la disminución de la actividad del hospital entre el dieciséis de mayo de 2020 y el treinta de septiembre del año siguiente). Pero, en cualquier caso, todos estos efectos se derivan de un acto que es achacable a la AGCAPV y a nadie más. De hecho, no podemos pasar por alto que esta ya abonó a Igurco un total de 367.224,42 euros por los servicios prestados. De manera que no se comprende cómo puede afirmar ahora que no tuvo ninguna participación en los hechos y que, de existir un daño, este sería atribuible a la AGE.

Lo expuesto nos lleva a estimar el recurso contencioso-administrativo en este punto, anular la declaración de inadmisibilidad de la reclamación planteada por la mercantil actora, y -dado que así ha sido planteado por las partes y disponemos de todos los datos oportunos al efecto- entrar a resolver el fondo del asunto.

NOVENO.- RECLAMACIÓN CONTRACTUAL.

Con carácter principal, Igurco ejercita una acción de reclamación contractual. Admite que las dos partes celebraron un contrato (si bien es cierto que su escrito resulta un tanto confuso, dado que en ocasiones parece negar tal extremo, mientras que, en otras, reconoce la existencia del vínculo). La administración, por su parte, defiende que las dos partes celebraron un contrato, si bien, debido a las circunstancias del momento, se siguió el procedimiento de emergencia y no se formalizó el correspondiente documento.

Examinadas las circunstancias del caso, *no dudamos de la existencia de un contrato en virtud del cual la mercantil actora se comprometió a poner a disposición de la administración las 85 camas de que dispone el hospital que*

gestiona, con el fin de dotar al sistema sanitario público de los medios necesarios para atender a los pacientes afectados por la COVID-19 y evitar así un más que posible colapso. A cambio de tal servicio, la AGCAPV se comprometió a abonar un precio por cama y día.

Así, constan en el expediente administrativo (tal y como hemos reflejado en el fundamento de derecho quinto de la presente resolución) las comunicaciones cruzadas entre las partes, mediante las cuales la codemandada trasladó a Igurco sus necesidades y los términos del contrato. Por su parte, la actora puso a disposición de aquella los medios de que disponía.

A partir de ahí, con el presente recurso, se han planteado dos cuestiones que afectan a los términos del contrato. En primer lugar, la demandante reclama un precio superior al que le ha abonado por sus servicios la administración. En segundo lugar, interesa que se le pague, no solo por las camas que efectivamente se ocuparon durante los dos meses de vigencia del contrato, sino por las 85 que se pusieron a su disposición (con independencia de que finalmente se utilizaran o no). Alega que ella nunca mostró su conformidad con el precio ofrecido por la AGCAPV y que este no cubriría los gastos reales que se generaron a la entidad. De manera que, de no garantizarse ese mínimo, se estaría generando un enriquecimiento injusto a favor de la contraparte.

Por lo que se refiere al precio fijado por cama y día de estancia, ya hemos dicho que Igurco niega haberle dado su consentimiento, y utiliza este recurso para cuestionarlo. Sin embargo, de la relación de hechos no se desprende tal conclusión. Veámoslo.

Como ya hemos expuesto en el fundamento de derecho quinto, los contactos entre las partes comenzaron con una carta que la AGCAPV remitió a la recurrente para poner en su conocimiento que se estaba tramitando un expediente de emergencia, que implicaba que la mercantil pondría a disposición del sistema sanitario público las 85 casas de que dispone el hospital por ella gestionado. Es cierto que, en un principio, la interesada se limitó a dar su consentimiento a la aportación de los medios reclamados, omitiendo cualquier referencia al precio ofrecido por la codemandada. Ahora bien, en el correo que Igurco envió a la administración el día veinte de abril de 2020, manifestó expresamente que no tenía ningún problema con las tarifas ofrecidas. De manera que sus dudas y reservas se referían exclusivamente a

dos extremos: uno, relativo al personal que había de aportar (cuestión que no se discute aquí); y otro, referido a si se iban a abonar las 85 camas disponibles o solo las efectivamente ocupadas (que es el otro extremo que está en disputa). Sin embargo, en ningún momento se indicó que la cantidad ofrecida por cada una de las camas no fuera suficiente para cubrir todos los gastos (que es lo que se argumenta ahora).

Es más, tres días más tarde, se dictó una resolución por la que se acordó la contratación de la prestación de los servicios de hospitalización de pacientes con COVID-19. En ella se indicaba expresamente el precio fijado para cada cama por día. Esta resolución, que fue notificada a Igurco (como no podía ser de otra manera, habida cuenta de que era una de las mercantiles afectadas), indicaba expresamente los recursos que cabía utilizar contra ella. Pese a ello, *la mercantil (de forma coherente con la idea de que lo que se cuestionó desde un principio no fue el precio ofertado, sino las camas por las que iba a pagar la administración) no reaccionó contra esa resolución, sino que la asumió como buena. De este modo, asumió como buenas las tarifas que se le habían ofertado y que ahora se fijaban como término del contrato.*

A mayor abundamiento, es cierto que Igurco emitió, el veintisiete de abril de 2020, una primera factura que no fue aceptada por la administración. Ahora bien, al contrario de lo que se manifiesta en la demanda, esta discrepancia nada tenía que ver con el precio por día y cama. En efecto, en ella se asumió el precio que se desde el principio se le ofreció (y que, como ya hemos explicado, en ningún momento se discutió por la interesada). Así, la discrepancia se limitaba al número de camas facturadas, dado que la mercantil consideraba que debía pagársele por las 85 camas puestas a disposición de la AGCAPV, mientras que esta solo estaba dispuesta a pagar por las efectivamente ocupadas. De este modo, la discusión entre las partes se limitó a ese punto, y nunca se refirió al precio, que desde el principio se dio por bueno por ambas.

Lo razonado hasta este momento supone que no podemos dar la razón a la actora en el primero de los puntos por ella cuestionados. Ello, por cuanto esta se mostró de acuerdo con el precio que se le ofreció por la administración, sin discutirlo ni manifestar malestar al respecto. No puede, por tanto, entrar a discutirse ahora un elemento sobre el cual no hubo disconformidad en el momento de celebrarse el contrato, sin que se haya puesto de relevancia

ningún elemento posterior que afectara a los términos del acuerdo. Por consiguiente, debemos rechazar la pretensión de incremento del precio.

El segundo de los puntos sobre los que existe discrepancia es el que se refiere al número de camas facturado. En concreto, Igurco considera que se le ha de satisfacer el precio pactado para cada una de las 85 camas que se pusieron a disposición de la AGCAPV, con independencia de que fueran efectivamente ocupadas o no. Por el contrario, esta solo está dispuesta a pagar por las camas que se ocuparon.

Tal y como acabamos de explicar, desde un principio la mercantil mostró sus reticencias a que solo se le pagara por las camas efectivamente ocupadas.

Por otro lado, lo que se indicaba en la primera comunicación remitida a la interesada era que se quería reforzar el servicio de atención hospitalaria de pacientes con COVID-19, y que, para ello, se había estimado que Igurco «aportaría al Sistema Sanitario de Euskadi un total de 85 camas médicas». Por su parte, la resolución de veintitrés de abril hacía referencia a la posibilidad de contratar centros ajenos al sistema público, en el caso de que este careciera de medios suficientes para prestar un servicio de calidad (como, de hecho, sucedía como consecuencia de la pandemia). A partir de ahí, se decidió contratar los servicios de hospitalización de pacientes con COVID-19 con, entre otras entidades, Igurco. Se hacía una estimación de que se iban a necesitar en torno a 300 camas (entre camas médicas y médicas UCI, sin desglosar entre unas y otras, ni indicar cómo se habían hecho tales cálculos) y se fijaba el precio establecido para cada tipo de cama por día.

De este modo, en ningún momento se especificaba si se iban a pagar tan solo las camas que se ocupasen o todas las que se pusieran a disposición de la administración.

Tales dudas generaron que la mercantil actora solicitara una aclaración a la AGCAPV. Así, de una forma explícita y clara se le reclamó que esclareciera si el precio ofrecido era para las 85 camas que la interesada puso a su disposición o únicamente para las que utilizaran. Sin embargo, la codemandada dio la callada por respuesta, de modo que en ningún momento atendió a la petición de la demandante.

Llegados a este punto, debemos remitirnos al [artículo 1.288 del Código Civil \(LA LEY 1/1889\)](#), conforme al cual «[l]a interpretación de las cláusulas oscuras

de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad.»

Pues bien, en el caso que nos ocupa, *la administración se puso en contacto con la mercantil para exigirle que pusiera a su disposición las 85 camas del hospital por ella gestionado. De hecho, el establecimiento sanitario fue vaciado, desalojando a los pacientes que se encontraban allí en el momento de celebrarse el contrato. De manera que, aun cuando no se ocuparon todas las plazas, la recurrente se vio privada de la posibilidad de ocupar las que estaba vacantes. En efecto, se vio privada de la posibilidad de disponer y hacer uso de sus medios, que quedaron a disposición de la AGCAPV, por si esta pudiera necesitarlos. A partir de ahí, es irrelevante que las plazas se ocuparon o no, dado que, aun cuando no fuera así, la entidad no podía hacer uso de ellas ni obtener un beneficio de su explotación. Así, de no abonársele el precio acordado por ellas, sufriría un perjuicio manifiesto, por la imposibilidad de ejercer su actividad.* Piénsese que, en el caso de que la codemandada no hubiera necesitado ninguna de las camas o un número mínimo de estas, la recurrente se habría visto privada de toda posibilidad de obtener ingresos durante ese periodo de tiempo.

Para que pudiera admitirse tal posibilidad, sería preciso que la administración hubiera dejado meridianamente claros los términos del contrato. Máxime cuando, como hemos visto, la recurrente reclamó una aclaración sobre este punto, que, sin embargo, no fue atendida. Sin embargo, aquella se limitó a informar a la mercantil de que debía poner a su disposición todas las camas del hospital, mientras se mantuvieran las circunstancias, así como del precio que se iba a pagar por ello.

Lo razonado supone que *la administración ha de pagar lo contratado, que fueron las 85 camas que se pusieron a su disposición por parte de Igurco. Por lo que se refiere al precio, ha de ser el que ofreció la AGCAPV cuando propuso el contrato, que fue el aceptado por Igurco. A estos efectos, hemos de tener en cuenta que nada le impedía a la codemandada fijar un precio diferente según las camas fueran efectivamente ocupadas o quedaran libres.* No obstante, se limitó a ofertar una tarifa única, sin distinguir entre una y otra situación. Ahora bien, la recurrente ha cifrado el coste de las camas que no llegaron a ocuparse en 234,82 euros por cada una de ellas. Por tanto, *esta es la cantidad a que tiene derecho la demandante,* que, según el informe pericial, asciende a un

total de 921.901,58 euros, más los intereses que procedan a contar desde la presentación de la reclamación en la vía administrativa.

Finalmente, hemos de mencionar la suspensión del contrato 91/2016 durante el tiempo en que estuvo en vigor el que ahora nos ocupa. Aun cuando pudiera parecer, en un principio, que tal suspensión originó algún perjuicio a la actora, que se vio privada de los ingresos derivados de aquel, lo cierto es que, en la medida en que se está reconociendo que la codemandada ha de pagar por todas las camas que se pusieron a su disposición (que son todas de las que está dotado el hospital), no se aprecia la existencia de daño alguno que haya de ser indemnizado. De ser así, la entidad estaría cobrando dos veces por los mismos servicios (como, de hecho, reconoce el informe pericial aportado por esa misma parte).

DÉCIMO.- RECLAMACIÓN EXTRA CONTRACTUAL.

Sentado, en el fundamento anterior, que las cuestiones relativas al precio y número de camas que habían de ser abonadas por la administración entran dentro del ámbito de la responsabilidad contractual, quedan excluidas la posibilidad de apreciar la responsabilidad extracontractual o de aplicar la normativa propia de la expropiación forzosa. No obstante, hay uno de los puntos objeto de reclamación que, en la medida en que no forman parte de las cláusulas y condiciones del contrato celebrado entre Igurco y la AGCAPV (de hecho, se refieren a un periodo temporal en que este ya no estaba vigente), sí que encontraría encaje en un supuesto de responsabilidad patrimonial de la administración. Se trata de las pérdidas que la entidad dice haber sufrido por la bajada de actividad que se habría producido entre el quince de mayo de 2020 y el treinta de septiembre del año siguiente, que aquella achaca a la puesta a disposición de la codemandada de las camas del hospital por ella gestionado.

Para resolver esta cuestión vamos a remitirnos a la sentencia de la Sala Tercera del [Tribunal Supremo 1.360/2023 \(LA LEY 265067/2023\)](#), de treinta y uno de octubre (rec. 453/2022). En particular, su fundamento de derecho séptimo incluye una reflexión sobre el elemento de antijuridicidad del daño, necesario para que pueda apreciarse la existencia de responsabilidad patrimonial de la administración, en los siguientes términos:

«Las normas de excepción, al igual que el resto de las leyes, son imperativas y de aplicación general a sus destinatarios, imponiendo a todos ellos el deber de

soportar las cargas que de ellas se derivan en aras del interés público que justifica su aprobación, de manera que, en principio, solo se puede generar la responsabilidad patrimonial a favor de los afectados por dicha normativa cuando el propio legislador así lo hubiera reconocido o cuando fuere declarada su inconstitucionalidad.

La misma consecuencia del deber de soportar tiene, para lo que aquí interesa, el ejercicio de las incisivas potestades que tiene reconocida la Administración Pública en defensa de la salud colectiva, pudiendo en el ejercicio de las mismas limitar derechos individuales. Baste recordar a estos efectos las medidas especiales y cautelares que el artículo 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (LA LEY 18750/2011), autoriza a establecer a la Administración General del Estado y las de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, en el ámbito de sus respectivas competencias, para asegurar el cumplimiento de la ley, y en el mismo sentido las contempladas en la Ley Orgánica 3/19786, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.

Pues bien, en relación con estas normas conviene traer otra vez a colación lo establecido en el último inciso del apartado 3 del artículo 54 de la Ley 33/2011 (LA LEY 18750/2011), en el que se establece que los gastos derivados de la adopción de medidas cautelares contempladas en este artículo correrán a cargo de la persona o empresa responsable, y no de la administración sanitaria que las adopta, sentando así el principio general de que existe la obligación de soportar las cargas económicas que pudieran resultar de la obligación de cumplir las medidas ordenadas por las autoridades públicas en aras de preservar la salud de los ciudadanos sin que de ello se derive el derecho a obtener un resarcimiento económico.

Las normas previstas en los reales decretos que declararon o prorrogaron el estado de alarma tuvieron un carácter excepcional y limitado en el tiempo al objeto de abordar una situación de emergencia sanitaria que comprometía gravemente la salud y vida de los ciudadanos. Esta situación justificó el desplazamiento de la legislación ordinaria y la restricción de derechos constitucionales, aplicándose las medidas extraordinarias que se consideraron necesarias para actuar contra la pandemia.

Es cierto que tales medidas no estaban predeterminadas en el ordenamiento jurídico, pero tal predeterminación no es exigible cuando se trata del derecho de excepción porque es imposible fijar previamente la ruta de una situación extraordinaria y anómala, como lo es también preestablecer los medios que han de utilizarse para combatirla, aunque si les es exigible que sean proporcionales y adecuadas a los hechos que deben afrontar.

El Tribunal Constitucional, en la [STC 148/2021 \(LA LEY 97853/2021\)](#), al juzgar las medidas adoptadas y la constricción de los derechos constitucionales que se derivaban de ellas, las consideró adecuadas al propósito de preservar la salud y vida de las personas "...dado que las medidas de distanciamiento físico entre personas se presentaban como imperiosas para limitar el contagio y evitar la propagación comunitaria del virus..." y que "...atendidas las circunstancias en que se adoptó, esta decisión tampoco puede ser considerada como desproporcionada, excesiva o no indispensable. No existía certeza sobre la suficiente eficacia que pudieran tener medidas menos incisivas sobre el derecho fundamental, ni cabe olvidar la relativa escasez de recursos efectivos para hacer frente a la expansión inicial de la epidemia."

Además, la normativa de excepción para afrontar la pandemia está plenamente justificada pues, como señaló el Tribunal Constitucional en la [STC 148/2021 \(LA LEY 97853/2021\)](#), las medidas adoptadas se orientaron "...a la preservación, defensa y restauración de la salud y, en última instancia, de la vida, 'derecho fundamental esencial y troncal, en cuanto es el supuesto ontológico' sin el cual los demás 'no tendrían existencia posible'; bienes constitucionales en riesgo extremo para el conjunto de la ciudadanía y lesionados para un gran número de ciudadanos por la rápida y creciente expansión de la pandemia."

[...]

La carga de acreditar que las medidas concretas que se someten a ratificación judicial se ajustan a los principios de necesidad, idoneidad y razonabilidad compete a las administraciones públicas, a través de criterios científicos informados a modo de antecedente y que servirán a la obligada motivación de la resolución a que se refiere el artículo 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (LA LEY 18750/2011), que enfatiza con expresiones

tales como "con carácter excepcional", "cuando así lo requieran motivos de extraordinaria gravedad o urgencia".

Sin embargo, la aplicación del principio de precaución comporta una inversión de la carga de la prueba, debiendo ser quien ejercita la acción de resarcimiento quien acredite la ausencia de justificación, idoneidad y razonabilidad de las medidas adoptadas, acreditación que en modo alguno se ha efectuado en este proceso, debiendo recordar, como se ha dicho, que la [STC 148/2021 \(LA LEY 97853/2021\)](#) consideró las medidas restrictivas previstas en el [RD 463/2020 \(LA LEY 3343/2020\)](#) idóneas, necesarias y proporcionales.

Cabe recordar que cuando se está frente a un proceso de toma de decisiones, generalmente hay un campo que se deja al azar al analizar las consecuencias, debido a circunstancias de ignorancia o incertidumbre. Pues bien, en materia de salud pública este rango de incertidumbre y de azar se constituye en un riesgo para la salud que no se puede asumir y que el principio de precaución busca eliminar al imponer la toma de medidas necesarias para prevenir el daño.

La consecuencia de la aplicación del principio de precaución determina la imposibilidad de derivar responsabilidad a la administración cuando las medidas sanitarias adoptadas tendieron a mitigar o evitar la propagación de los contagios, siempre y cuando se muestren razonables y proporcionadas, aunque posteriormente se pudiese demostrar que resultaron innecesarias, pues lo trascendental es la incertidumbre científica sobre la naturaleza y alcance del riesgo.

[...]

Por otra parte, ninguno de los reales decretos relativos al estado de alarma ha reconocido derechos patrimoniales a favor de los destinatarios de las limitaciones y restricciones de las actividades empresariales en ellos establecidas, de manera que el derecho indemnizatorio no se puede fundar, en principio, en el [artículo 32.3 de la Ley 40/2015 \(LA LEY 15011/2015\)](#).

Tampoco lo han hecho las SSTC que declararon la inconstitucionalidad parcial de los RRDD de estado de alarma, sentencias que expresamente excluyen la responsabilidad al declarar que la constitucionalidad no afecta a las obligaciones que se imponen a los ciudadanos con carácter general en estos RRDD.

No obstante, se pretende fundar la responsabilidad en la supuesta existencia de un sacrificio patrimonial singular de derechos o intereses económicos legítimos que resultaron afectados de manera especial, en relación o comparación con otros sujetos a los que también estuvo dirigida la referida normativa. Ese diferente y singular trato se considera contrario al principio constitucional de igualdad ante las cargas públicas y su reparación no ha sido expresamente descartada en la propia ley.

Con independencia de la acogida que pudiera tener este planteamiento en abstracto, es lo cierto que las restricciones y limitaciones contenidas en los reales decretos de estado de alarma tuvieron carácter general, con múltiples e indeterminados destinatarios, y con numerosos sectores económicos y empresariales afectados, como hemos visto en los primeros fundamentos de esta sentencia al reflejar esa normativa, de manera que no se puede deducir la singularización pretendida por el recurrente, pues esas diferencias se producen ordinariamente en la aplicación de todas las normas jurídicas en relación con el círculo de intereses de sus destinatarios, que nunca resultan por igual afectados, consideración que se maximiza cuando estamos en presencia de normas de excepción.

En nuestro caso, además, las medidas que se adoptaron para los distintos y amplios sectores de actividad estuvieron dotadas del suficiente grado de generalidad como para afirmar que los menoscabos sufridos deban encuadrarse en la categoría de carga colectiva. La sociedad en su conjunto tuvo que soportar las decisiones adoptadas por los poderes públicos para preservar la salud y la vida de los ciudadanos, de manera que la vía de reparación o minoración de daños para aquellos que la padecieron con mayor intensidad, de ser procedente, tiene que ser la de las ayudas públicas -que se concedieron ampliamente-, pero no la de la responsabilidad patrimonial que exige como presupuesto inexcusable de una antijuridicidad que aquí no es predicable.

[...]

En definitiva, las medidas contenidas en el [Real Decreto 463/2020 \(LA LEY 3343/2020\)](#), particularmente las previstas en su artículo 10, fueron necesarias, adecuadas y proporcionales a la gravedad de la situación y gozaron del suficiente grado de generalidad en cuanto a sus destinatarios, que tuvieron el

deber jurídico de soportarlas sin generar ningún derecho de indemnización por los posibles perjuicios sufridos, habiéndolo declarado así expresamente el Tribunal Constitucional en la ya citada [STC 148/2021 \(LA LEY 97853/2021\)](#), sentencia que produce efectos de cosa juzgada y vincula a todos los tribunales ex [artículo 38 LOTC \(LA LEY 2383/1979\)](#) y [5 LOPJ \(LA LEY 1694/1985\)](#).»

En el caso que nos ocupa, Igorco no cuestiona la necesidad y proporcionalidad de la medida adoptada por la AGCAPV, consistente en determinar la puesta a su disposición de las camas del hospital explotado por aquella. Lo que argumenta es que de ella se derivó una bajada en la actividad que se mantuvo hasta el mes de septiembre de 2021. Ahora bien, como resulta de la sentencia del Tribunal Supremo expuesta, las medidas que se adoptaron para luchar contra la expansión de la COVID-19 no dieron lugar a un derecho al resarcimiento de quienes debieron soportarlas. Ello por cuanto se trata de un daño que estos sujetos estaban obligados a soportar, y en el que no concurre, por tanto, el requisito de la antijuridicidad.

Pero es que, además, en el supuesto analizado, *tampoco se aprecia la existencia de la necesaria relación de causalidad entre el daño que la entidad dice haber sufrido y la actuación de la administración*. Debemos recordar que lo que hicieron las partes fue suscribir un contrato con el objetivo de impedir que colapsara el sistema público de salud. Es cierto que este contrato supuso la puesta a disposición de la administración de las camas del hospital gestionado por Igorco. Ahora bien, para que pudiera apreciarse la existencia de responsabilidad patrimonial sería preciso que la recurrente hubiera argumentado debidamente la existencia de una relación de causalidad que parece que da por hecho.

Si bien es cierto que la codemandada (como las administraciones de todos los niveles) adoptó medidas para contener la expansión de la enfermedad, no todas las consecuencias que sufrió la sociedad se derivaron de tales medidas. En efecto, algunas de ellas fueron motivadas única y exclusivamente (o, al menos, principalmente) por la propia enfermedad y sus efectos. Pues bien, este es el caso del descenso de la actividad que sufrieron, entre otros, el negocio explotado por Igorco. No podemos pasar por alto que los propios ciudadanos, ante el miedo a enfermar, adoptaron medidas de autoprotección que repercutieron en una caída de la actividad económica. Y, en el caso que nos ocupa, una vez finalizado el contrato, el hospital pudo retomar su actividad, si

bien esta se vio necesariamente afectada (como se vieron todas) por la situación que se daba en ese momento. Situación que, como ya hemos dicho, fue generada por la enfermedad, y que no es achacable a la administración. De forma que tampoco se aprecia la concurrencia de este elemento de la responsabilidad patrimonial.

Lo expuesto nos ha de llevar a rechazar este motivo del recurso contencioso-administrativo.

UNDÉCIMO.- CUANTÍA DEL PROCEDIMIENTO.

Para concluir, existe también una discusión entre las partes en torno a la cuantía del procedimiento. Así, la mercantil actora y la AGE la cifran en 1.530.940,07 euros. Por su parte, la AGCAPV y Zurich defienden que la cuantía del pleito es indeterminada. Finalmente, la señora letrada de la Administración de Justicia, en decreto de fecha de veinte de mayo de 2024, optó por esta segunda posibilidad, pero sin explicar por qué motivo lo hacía.

De acuerdo con el [artículo 41.1 de la Ley 29/1998 \(LA LEY 2689/1998\)](#), la cuantía del recurso se determina por el valor económico de la pretensión que constituye su objeto. El artículo 42.1 aclara que, a fin de fijar ese valor económico, se aplicarán las normas procesales civiles. No obstante, cuando el actor, además de solicitar la anulación del acto impugnado, interese el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, la cuantía del procedimiento se determinará por el valor económico total del objeto de reclamación, cuando la administración haya denegado totalmente sus pretensiones en la vía administrativa. En el caso de que las haya asumido parcialmente, por la diferencia entre el objeto de la reclamación y el acto que motivó el recurso.

En el supuesto que nos ocupa, Igurco, además de la anulación de la orden impugnada, pretende que se le reconozca el derecho a percibir una indemnización que cuantifica en 1.530.940,07 euros (ya descontados los 367.224,42 euros que le satisfizo la administración). Nos encontramos, en consecuencia, ante una pretensión cuyo valor económico es perfectamente determinable, en la medida que se corresponde con el importe de la indemnización reclamada.

Consecuentemente, debemos fijar, de forma definitiva, la cuantía del procedimiento en 1.530.940,07 euros.

DUODÉCIMO.- COSTAS.

Dado que se está estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo, conforme al [artículo 139 de la Ley 29/1998 \(LA LEY 2689/1998\)](#), no procede hacer expresa imposición de las costas causadas en la tramitación del procedimiento.

FALLO

Estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo 162/2025 interpuesto por la procuradora de los tribunales doña Leyre Cañas Luzarraga, actuando en nombre y representación de Igorco Araba, S.L., frente a la resolución, de dieciocho de marzo de 2022, del Departamento de Salud del Gobierno Vasco:

1º) Anulamos, por no ser conforme a derecho, la resolución por la que se inadmitió la reclamación formulada por Igorco Araba, S.L.

2º) Resolviendo la cuestión de fondo, reconocemos el derecho de Igorco Araba, S.L. a percibir de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco una indemnización por las camas puestas a disposición de esta y no utilizadas, por importe de novecientos veintiún mil novecientos un euros y cincuenta y ocho céntimos (921.901,58), más los intereses que correspondan a contar desde la fecha de presentación de la reclamación en la vía administrativa (veinticinco de mayo de 2021).

3º) Fijamos definitivamente la cuantía del procedimiento en un millón quinientos treinta mil novecientos cuarenta euros con siete céntimos (1.530.940,07).

4º) No hacemos expresa imposición de las costas causadas en la tramitación de este procedimiento.

Notifíquese esta resolución a las partes, advirtiéndoles que contra la misma cabe interponer **RECURSO DE CASACIÓN** ante la Sala de lo Contencioso - administrativo del Tribunal Supremo, el cual, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de **TREINTA DÍAS** ([artículo 89.1 LJCA \(LA LEY 2689/1998\)](#)), contados desde el siguiente al de la notificación de esta resolución, mediante escrito en el que se dé cumplimiento a los requisitos del artículo 89.2, con remisión a los [criterios orientativos recogidos en el apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal](#)

Supremo, publicado en el BOE n.º 162, de 6 de julio de 2016 (LA LEY 11022/2016).

Quien pretenda preparar el recurso de casación deberá previamente consignar en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano jurisdiccional en el BANCO SANTANDER, con n.º 4697000093016225, un **depósito de 50 euros**, debiendo indicar en el campo concepto del documento resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso".

Quien disfrute del beneficio de justicia gratuita, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos autónomos dependientes de todos ellos están exentos de constituir el depósito (DA 15.ª LOPJ (LA LEY 1694/1985)).

Así por esta nuestra Sentencia de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

DILIGENCIA.- En Bilbao, a 22 de Julio de 2025.

La extiendo yo, el letrado de la administración de justicia, para hacer constar que en el día de hoy la anterior sentencia firmada por quienes la han dictado, pasa a ser pública en la forma permitida u ordenada en la Constitución y las leyes, procediéndose seguidamente a su notificación. Doy fe.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada solo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que el mismo contuviera y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.