

Acuerdo n.º: **10/26**
Consulta: **Rector de la Universidad de Alcalá**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **29.04.26**

ACUERDO del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad, en su sesión de 29 de abril de 2026, emitido ante la consulta formulada por el rector de la Universidad de Alcalá, a través de la consejera de Educación, Ciencia y Universidades, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con la reclamación formulada por Dña. (en adelante, “*la reclamante*”), solicitando una indemnización por un supuesto abuso en su contratación temporal como funcionaria interina de la Escala Auxiliar Administrativo, Grupo C, Subgrupo C2, de la Universidad de Alcalá.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado el 13 de junio de 2025 en el registro general de la Universidad de Alcalá, la persona indicada en el encabezamiento formula una “*reclamación previa*”, solicitando el abono de una indemnización por el abuso de temporalidad en el empleo.

Expone que ha prestado servicios para la Universidad de Alcalá bajo diversas modalidades de contratación temporal, durante un periodo prolongado, desde el 24 de marzo de 2008, con ocho contratos, cuya tipología y duración detalla, y que la duración total de la vinculación

temporal con la Universidad, sin solución de continuidad y desempeñando funciones de naturaleza estructural y permanente, asciende a 12 años, 1 mes y 19 días (total 4.429 días).

Manifiesta que el 23 de enero de 2025 (BOCM de 3 de febrero de 2025), superó el proceso selectivo culminado mediante Resolución de 23 de enero de 2025 de la Gerencia de la Universidad de Alcalá, por la que se nombra personal funcionario de carrera de la escala Auxiliar Administrativa, Grupo C, Subgrupo C2, de la Universidad de Alcalá, con toma de posesión el 10 de febrero de 2025.

Afirma que la utilización sucesiva de contratos temporales para cubrir necesidades que en realidad eran permanentes y estructurales constituye un abuso de la contratación temporal, que contraviene lo dispuesto en la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada y que esta situación de abuso ha sido reconocida y sancionada por reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de modo que, conforme a dicha jurisprudencia consolidada, la mera convocatoria de procesos selectivos o de estabilización no exime por sí misma a los Estados miembros de su obligación de disponer de medidas adecuadas y efectivas para prevenir y, en su caso, sancionar debidamente la utilización abusiva de la contratación temporal, ni elimina las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión en esta materia.

El escrito recoge que, como consecuencia del abuso en la contratación temporal sufrido, con independencia de que el resultado sea la obtención o no de la misma u otra plaza fija mediante un proceso de estabilización, la reclamante tiene derecho a una indemnización, derecho que se fundamenta en que la jurisprudencia de los tribunales españoles, en aplicación de la doctrina del TJUE, han reconocido que las personas trabajadoras que han sido objeto de una utilización abusiva de la

contratación temporal tienen derecho a ser resarcidas, incluso si posteriormente han estabilizado su situación laboral.

La reclamante alega que se ha determinado judicialmente que una compensación adecuada en estos casos puede ser la equivalente a veinte días de salario por año de servicio durante el periodo en que se produjo el abuso, con los límites legalmente establecidos. Asimismo, se argumenta que la continuidad en la prestación de servicios tras un proceso de estabilización no elimina el derecho a ser compensado por el abuso previo, y que la superación notoria de los plazos legalmente previstos para la cobertura de vacantes mediante contratos de interinidad, como puede ser el transcurso de más de tres años, constituye por sí misma un indicio de fraude o abuso en la contratación.

En virtud de lo expuesto, reclama la indemnización correspondiente al abuso en la contratación temporal padecido durante el periodo comprendido entre 24 de marzo de 2008 y el 9 de febrero de 2025 que cifra en el equivalente a veinte días de salario por año de servicio, con el límite máximo de doce mensualidades, conforme a la jurisprudencia citada, cuya cuantificación exacta deberá realizarse tomando como base el salario regulador aplicable durante el periodo de servicio temporal.

La reclamante también indica que en la relevante Sentencia del TJUE que fundamenta en gran medida este tipo de reclamaciones, se ha establecido como plazo orientativo para la interposición de estas, el 13 de junio de 2025.

En consecuencia, solicita que se reconozca el carácter abusivo de la relación laboral temporal durante el periodo comprendido entre el 24 de marzo de 2008 y el 9 de febrero de 2025, que se acuerde su derecho a percibir una indemnización por los daños y perjuicios derivados del abuso en la contratación temporal, equivalente a veinte días de salario por año de servicio prestado en régimen de contratación temporal abusiva, con el

límite máximo de doce mensualidades y que se procede al cálculo y abono de dicha cantidad en el plazo legalmente establecido.

Adjunta a su escrito certificación de servicios prestados en la Universidad de Alcalá a fecha 13 de junio de 2025 e informe de vida laboral de 12 de junio de 2025.

SEGUNDO.- La reclamante ha estado vinculada con la Universidad de Alcalá mediante los siguientes nombramientos como funcionaria interina:

1.- Contrato de trabajo de duración determinada (interinidad) para sustituir como Técnico Especialista I (Biblioteca) a una trabajadora durante su baja por incapacidad temporal, en la subunidad “Bibliotecas Alcalá Ciudad”, con efectos desde el 24 de marzo de 2008 al 28 de julio de 2009.

2.- Funcionaria interina de la Escala Auxiliar Administrativa de la Universidad de Alcalá, para sustituir a un trabajador durante su excedencia por cuidado de hijo mientras ocupe la plaza -Auxiliar Biblioteca-, nivel 16, adscrito a la Subunidad “Bibliotecas Alcalá Ciudad”, con efectos desde el 1 de septiembre de 2009 al 13 de septiembre de 2009.

3.- Funcionaria interina de la Escala Auxiliar Administrativa de la Universidad de Alcalá, para la cobertura del puesto de trabajo vacante -Auxiliar Administrativo-, nivel 16, adscrito a la Subunidad “Decanatos/Direcciones Escuela Campus”, con efectos desde el 14 de septiembre de 2009 al 14 de septiembre de 2011.

4.- Funcionaria interina de la Escala Auxiliar Administrativa de la Universidad de Alcalá, para sustituir a un trabajador, durante su baja por incapacidad temporal, mientras ocupe la plaza -Auxiliar Administrativo-, nivel 16, adscrito a la Subunidad “Servicio de Gestión

Financiera”, con efectos desde el 21 de abril de 2016 al 31 de agosto de 2016.

5.- Funcionaria interina de la Escala Auxiliar Administrativa de la Universidad de Alcalá, para la cobertura del puesto de trabajo vacante –Auxiliar Administrativo-, nivel 16, adscrito a la Subunidad “Coordinación de Servicios Generales”, con efectos desde el 12 de septiembre de 2016 al 19 de noviembre de 2017.

6.- Funcionaria interina de la Escala Auxiliar Administrativa de la Universidad de Alcalá, para sustituir a una trabajadora, durante su liberación sindical, mientras ocupe la plaza –Negociado de Gestión-, nivel 18, adscrito a la Subunidad “Administración Centros Campus”, con efectos desde el 20 de noviembre de 2017 al 1 de octubre de 2023.

7.- Funcionaria interina de la Escala Auxiliar Administrativa de la Universidad de Alcalá, para la cobertura del puesto de trabajo vacante –Negociado de Gestión-, nivel 18, adscrito a la Subunidad “Administración Centros Campus”, con efectos desde el 2 de octubre de 2023 al 20 de noviembre de 2023.

8.- Funcionaria interina de la Escala Auxiliar Administrativa de la Universidad de Alcalá, para la cobertura del puesto de trabajo vacante –Negociado de Gestión-, nivel 18, adscrito a la Subunidad “Secretaría de Alumnos de Posgrado y Estudios Propios”, con efectos desde el 4 de diciembre de 2023 al 9 de febrero de 2025.

La reclamante participó en el proceso selectivo convocado mediante Resolución de 7 de octubre de 2021, de la Universidad de Alcalá, por la que se convocan pruebas selectivas para ingreso, por el sistema general de acceso libre, en la Escala Auxiliar Administrativa, Subgrupo C2, (BOE 14 de octubre de 2021), modificada por la Resolución de 17 de noviembre de 2022 (BOE 30 de noviembre de 2022) y superó dicho proceso selectivo.

Como consecuencia, fue cesada como funcionaria interina con efectos de 9 de noviembre de 2025 y fue nombrada funcionaria de carrera de la Escala Auxiliar Administrativa de la Universidad de Alcalá el 10 de febrero de 2025, en la plaza

TERCERO.- A raíz de la reclamación formulada, se ha instruido el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial, conforme a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), del que constituyen aspectos a destacar, los siguientes:

Mediante Resolución de la Gerencia de la Universidad de Alcalá de fecha 6 de noviembre de 2025, se acuerda, en atención a la naturaleza funcional de la relación mantenida con la interesada, que la reclamación formulada debe ser recalificada como solicitud de responsabilidad patrimonial, se admite a trámite y se ordena la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, requiriendo a la jefa de Servicio de Planificación y Gestión de PAS que remita el expediente administrativo completo de la interesada y acordando su notificación a la jefa del Servicio citado y a la reclamante -que no accede al contenido de la notificación en la sede electrónica por lo que se le tiene por notificada el 18 de noviembre de 2025-.

Figura el expediente administrativo remitido por la jefa de Servicio de Planificación y Gestión de PAS.

El 25 de noviembre de 2025 la Gerencia acuerda solicitar informe al Servicio de Planificación y Gestión de PAS, en el que *“se ponga de manifiesto si los sucesivos nombramientos como personal interino de la Universidad de Alcalá, acreditados por la persona solicitante, permiten concluir la procedencia, o no, de reconocer a su favor la compensación económica prevista en la Disposición Adicional Decimoséptima de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, antes citada”*.

El día 28 de noviembre de 2025, la gerente acuerda solicitar al jefe del Servicio de Gestión Económica de Recursos Humanos que *“emita informe de cuantificación económica, en el que se determine el montante indemnizatorio que, en hipótesis, correspondería a (la reclamante), en los términos de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (Ley 20/2021, en adelante), en el supuesto de que, tras la instrucción del procedimiento, se apreciara la concurrencia de la responsabilidad patrimonial reclamada”*.

Ambos acuerdos son notificados a la reclamante.

Con fecha 1 de diciembre de 2025, la Gerencia de la Universidad de Alcalá acuerda ampliar por un periodo de tres meses el plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial. Consta notificado a la reclamante el día 2 de diciembre de 2025.

El 22 de enero de 2026 el jefe de Servicio de Gestión Económica de Recursos Humanos informa que la reclamante ha permanecido en activo 12 años, 1 mes y 14 días de servicio; que el valor día de las retribuciones anuales que percibía en la fecha de finalización de su último nombramiento temporal, el 9 de febrero de 2025, era de 88,29 euros; que si hipotéticamente concurrieran los criterios legalmente exigidos que permitieran apreciar el nacimiento de un eventual derecho indemnizatorio, y sin que suponga reconocimiento alguno de dicho derecho, la aplicación *strictu sensu* de la fórmula prevista en la Ley 20/2021 para el cálculo de la indemnización equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, arrojaría un resultado de 21.402,88 euros.

La jefa de Servicio de Planificación y Gestión de PAS emite informe el 23 de enero de 2026, haciendo constar los diferentes nombramientos de

la reclamante como funcionaria interina, antes transcritos. Indica que dichos nombramientos se realizaron porque estaba incluida en la lista de espera para el nombramiento de personal funcionario interino de la Escala Auxiliar Administrativa de la Universidad de Alcalá, para futuros nombramientos de funcionarios interinos o contrataciones laborales en dicha Universidad, resultante del proceso selectivo convocado por Resolución de 23 de diciembre de 2004 (BOE 20 de enero de 2005), y, en todo caso, su objeto era atender las necesidades de la unidad y garantizar la continuidad y eficacia del servicio público durante un período caracterizado por una fuerte restricción en la tasa de reposición de efectivos que limitaba a las Administraciones Públicas (y, por tanto, a la Universidad) la posibilidad de incorporar personal funcionario de carrera a puestos vacantes.

En dicho informe, respecto a la procedencia, o no, de reconocer a la reclamante la compensación económica prevista en la Ley 20/2021, se señala que *“se ha de resolver mediante la Resolución administrativa que corresponda cuando se haya comprobado el cumplimiento de los requisitos previstos en esa Ley 20/2021”* y que la información más relevante que considera debe ser tenida en cuenta para la valoración del cumplimiento de los requisitos de la Ley por parte de la interesada y, en consecuencia, para la decisión sobre la procedencia o no de la indemnización, son los que describe a continuación:

- Tiempo total de interinidad: 12 años, 1 mes y 14 días.

- Tiempo de interinidad en plaza vacante: ha ocupado interinamente las plazas vacantes de la relación de puestos de trabajo de PTGAS funcionario -Negociado de Gestión-, adscrito a la Subunidad “Administración Centros Campus”, desde el 2 de octubre de 2023 hasta el 20 de noviembre de 2023 (1 mes y 19 días) y el -Negociado de Gestión-, adscrito a la Subunidad “Secretaría de Alumnos de Posgrado y Estudios Propios”, desde el 4 de diciembre de 2023 hasta el 9 de febrero de 2025 (1 año, 2 meses y 6 días).

- Calificación de la plaza vacante como plaza de estabilización: La plaza - Negociado de Gestión- reunía los requisitos legalmente exigidos para ser considerada plaza de estabilización conforme a los criterios establecidos en el artículo 2.1 de la Ley 20/2021 *“plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puesto de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos que estén contempladas en las distintas Administraciones Públicas y estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020”*.

- Sistema de selección de la plaza vacante: El sistema de selección de la plaza -Negociado de Gestión-, determinado por la Gerencia, fue el de concurso-oposición. La plaza fue incluida en el proceso selectivo convocado por Resolución de 7 de octubre de 2021 de la Universidad de Alcalá, por la que se convocan pruebas selectivas para ingreso, por el sistema general de acceso libre, en la Escala Auxiliar Administrativa, grupo C, subgrupo C2, modificada por la Resolución de 17 de noviembre de 2022.

- Participación en los procesos de estabilización: la reclamante participó en el proceso selectivo de estabilización referenciado en el apartado anterior, superando dicho proceso selectivo y fue nombrada funcionaria de carrera de la Escala Auxiliar Administrativa de la Universidad de Alcalá en la plaza

La reclamante que fue cesada como funcionaria interina el 9 de febrero de 2025 y tomó posesión el 10 de febrero de 2025 como funcionaria de carrera de la Escala Auxiliar Administrativa de la Universidad de Alcalá, en la plaza

Concluye que, por todo lo anterior, y de conformidad, *a sensu contrario*, con lo dispuesto en el artículo 2.6 de la Ley 20/2021, no le

corresponde el abono de compensación económica a quien adquiere la condición de funcionario de carrera al superar el referido proceso selectivo de estabilización, supuesto que concurre en este caso.

Instruido el procedimiento, mediante acuerdo de 11 de febrero de 2026 se concede el trámite de audiencia a la reclamante con traslado de lo actuado. El día 22 de febrero de 2025, se emite diligencia para hacer constar que por la interesada *“no se ha accedido al contenido que se notifica con fecha 22/02/26 y hora 00:00:47, por lo cual se han producido los efectos de la notificación”*. La interesada no ha formulado alegaciones.

El 10 de marzo de 2026 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, al no acreditarse el daño alegado.

Finalmente, el 10 de marzo de 2026 el rector acuerda solicitar dictamen a este órgano consultivo, suspender el plazo para resolver el presente procedimiento por el tiempo que medie entre la petición de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid y la recepción del mismo. Asimismo, acuerda su notificación a la interesada, si bien, dicha notificación no figura en el expediente remitido.

CUARTO.- El rector de la Universidad de Alcalá, a través de la consejera de Educación, Ciencia y Universidades, con registro de entrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid el día 23 de febrero de 2026, formula consulta preceptiva a este órgano consultivo.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente registrada con el n.º 171/26, a la letrada vocal Dña. M.^a del Pilar Rubio Pérez de Acevedo, quien formuló la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento de este dictamen.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

ÚNICA.- De acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015 procede la emisión del dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de cuantía indeterminada o superior a quince mil euros.

Ahora bien, en el presente caso el fundamento jurídico y el importe de la indemnización que la reclamante solicita coincide con el previsto para la compensación económica que establece el apartado 4 de la disposición adicional 17.^a del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, según el cual: *“El incumplimiento del plazo máximo de permanencia dará lugar a una compensación económica para el personal funcionario interino afectado, que será equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo y la cuantía estará referida exclusivamente al nombramiento del que traiga causa el incumplimiento”*.

Además, los informes obrantes en el expediente, en especial el emitido por la jefa de Servicio de Planificación y Gestión de PAS, versan sobre la procedencia o no del abono a la reclamante de la citada compensación económica.

Al respecto, cabe recordar lo expuesto en nuestros recientes Acuerdos 8 y 9/2026, de 22 de abril y 2/2026, de 21 de enero, cuando, en relación con la referida compensación, y a efectos de la emisión del correspondiente dictamen, indicábamos que se trata de *“una*

compensación establecida ex lege, que no requiere la concurrencia de los elementos propios de la responsabilidad patrimonial sino los requisitos que se derivan de la citada disposición adicional 17ª del TREBEP y de la disposición transitoria segunda de Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que la estableció. Por tanto, esa pretensión de la compensación legal es ajena a la institución de la responsabilidad patrimonial...”.

En este sentido, ya el Acuerdo 28/14, de 10 de septiembre, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, se hacía eco de la doctrina del Consejo de Estado, que en su Dictamen 2591/2003, de 30 de octubre, señala, a propósito de esta cuestión: “(...) que la acción de responsabilidad patrimonial no tiene un alcance tal que permita reconducir a ella los daños o perjuicios que tienen su origen en una relación jurídica distinta previamente establecida o para los cuales se prevén regímenes de resarcimiento propios, salvo las exigencias propias del principio de indemnidad”. El propio Consejo de Estado ha señalado igualmente que, cuando el legislador ha previsto una vía específica de resarcimiento para perjuicios acaecidos en el seno de una determinada relación jurídica, tal vía resulta de aplicación preferente (dictámenes 1.897/97, de 20 de mayo; 48.115, de 2 de abril de 1986 y 3.917/98, de 21 de enero de 1999). En idéntico sentido se ha manifestado (en los dictámenes 48.675, de 20 de febrero de 1986; 48.115, de 2 de abril de 1986; 549/96, de 16 de mayo de 1996 y 1.480/97, de 29 de mayo de 1997) sobre la improcedencia de encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración cuando el hecho causante y la correspondiente reparación del daño tienen otra vía procedimental específica, prevista en el ordenamiento jurídico.

Por tanto, a pesar de que la Universidad de Alcalá ha tramitado la solicitud de la reclamante mediante un procedimiento de responsabilidad patrimonial, lo cierto es que el escrito de reclamación no menciona en ningún momento que se plantee una reclamación de este tipo,

limitándose la interesada a solicitar la compensación económica que, en su caso, pudiera corresponderle en aplicación de lo dispuesto en la jurisprudencia europea y, en consecuencia, en un precepto legal.

Por último, cabe señalar que la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de abril de 2026 (C- 418/24) cuestiona, incluso, a los efectos de este tipo de reclamaciones relacionadas con el abuso de la contratación temporal en la Administración Pública, que el régimen de responsabilidad patrimonial en el Derecho español sea un medio idóneo para sancionar la posible infracción del artículo 5 de la Directiva 1999/70/CE, emplazando al Tribunal Supremo a pronunciarse al respecto, en concreto, el parágrafo 79 señala: *“Así las cosas, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente comprobar, por una parte, si el régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas contemplado en el Derecho español se basa en disposiciones nacionales precisas, previsibles y aplicables en la práctica, de modo que constituye una medida que permite sancionar debidamente a la Administración Pública de que se trate, y, por otra parte, si dicho régimen va acompañado de otras medidas efectivas, disuasorias y proporcionadas que permitan eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.”* Por ello, resuelve respecto este aspecto: *“por otra parte, no constituyen medidas adecuadas para prevenir y sancionar tales abusos un conjunto de medidas que consisten, (...), segundo, en un régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas de carácter ambiguo, abstracto e imprevisible”*.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede devolver el expediente, cuyos datos figuran en los antecedentes de hecho del presente Acuerdo, por no ser preceptivo el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Madrid, a 29 de abril de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Acuerdo n.º 10/26

Excmo. y Magfco. Sr. Rector de la Universidad de Alcalá

Pza. San Diego, s/n - 28801 Alcalá de Henares (Madrid)