

Acuerdo n.º: **8/26**
Consulta: **Rector de la Universidad Alcalá**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **22.04.26**

ACUERDO del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 22 de abril de 2026, emitido ante la consulta formulada por el rector de la Universidad de Alcalá, a través del consejero 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.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado el 11 de junio de 2025 en el registro 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. Indica en su escrito que ha prestado servicios para la Universidad de Alcalá, bajo diversas modalidades de contratación temporal, durante un periodo prolongado, señalando como fecha de inicio de la relación laboral temporal el 9 de abril de 2018. Alude, en primer lugar, a su nombramiento como funcionaria interina en la Escala Auxiliar Administrativa (grupo C, subgrupo C2, nivel 16), del 9

de abril de 2018 al 25 de junio de 2018, como auxiliar administrativo en la Vicegerencia de Recursos Humanos. En segundo lugar, refiere su nombramiento como funcionaria interina en la Escala Auxiliar Administrativa (grupo C, subgrupo C2, nivel 18), del 26 de junio de 2018 al 9 de febrero de 2025, como auxiliar administrativo en la Vicegerencia de Recursos Humanos.

La reclamante señala que la duración total de la vinculación temporal con la Universidad de Alcalá, sin una solución de continuidad y desempeñando funciones de naturaleza estructural y permanente, asciende a 6 años y 10 meses. Relata que, con fecha 23 de enero de 2025 (Resolución de la Gerencia de la Universidad de Alcalá (BOCM de 3 de febrero de 2025), superó el proceso selectivo de la Universidad de Alcalá por la que se convocaron pruebas selectivas para el ingreso, por el sistema general de acceso libre, en la Escala Auxiliar Administrativa, grupo C, subgrupo C2, de la citada universidad, obteniendo una plaza de carácter fijo/permanente como funcionaria de carrera en el Negociado de Gestión de la Vicegerencia de Recursos Humanos, y tomando posesión de la misma con fecha 10 de febrero de 2025.

La interesada indica que la utilización sucesiva de contratos temporales para cubrir necesidades que, en realidad, eran permanentes y estructurales de la universidad, así como la utilización de un único contrato temporal, cuya duración resulta igualmente excesiva, constituye un abuso de la contratación temporal, contraviniendo 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. Según afirma, esta situación de abuso ha sido reconocida y sancionada por la 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 Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 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 consecuencia, se reclama la indemnización correspondiente al abuso en la contratación temporal padecido durante el periodo comprendido entre el 9 de abril de 2018 y el 9 de febrero de 2025, lo

que se concreta 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 la relación laboral.

La reclamante también indica que en la relevante Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 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 definitiva, solicita que se reconozca el carácter abusivo de la relación laboral temporal durante el periodo comprendido entre el 9 de abril de 2018 y el 9 de febrero de 2025. De igual modo, que se reconozca el 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 proceda al cálculo y abono de dicha cantidad en el plazo legalmente establecido.

Aporta con su escrito una copia de las diferentes resoluciones de nombramiento y cese, de las diligencias de toma de posesión en los respectivos puestos de trabajo y de su título de funcionaria de carrera de la Universidad de Alcalá.

SEGUNDO.- 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 escrito de 6 de octubre de 2025, y trascurrido el plazo legal para la resolución del expediente, la interesada solicita la

correspondiente certificación de acto presunto por silencio administrativo.

Por Resolución de 29 de octubre de 2025, la Gerencia de la universidad 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, admitiéndola a trámite, ordenando el inicio del correspondiente procedimiento y requiriendo a la jefa del Servicio de Planificación y Gestión de PAS para que emita informe de valoración de los hechos en los que fundamenta la interesada su escrito de reclamación.

El día 7 de noviembre de 2025 la citada jefa del Servicio de Planificación y Gestión de PAS emite el informe requerido, haciendo constar lo siguiente:

«Según consta en su expediente, Dña. ... ha tenido los siguientes nombramientos como funcionaria interina:

1.- Funcionaria interina de la Escala Auxiliar Administrativa de la Universidad de Alcalá, para prestar apoyo administrativo a la Vicegerencia de Recursos Humanos, con efectos desde el 09/04/2018 al 25/06/2018 (2 meses y 17 días).

2.- Funcionaria interina de la Escala Auxiliar Administrativa de la Universidad de Alcalá, para ocupar el puesto de trabajo denominado Negociado de Gestión, nivel 18, código del puesto con efectos desde el 26/06/2018 al 25/06/2025 (6 años, 7 meses y 14 días).

Estos sucesivos nombramientos de funcionaria interina se realizaron con motivo de que Dña. ... estaba incluida en la lista de espera para futuros nombramientos de funcionarios interinos o

contrataciones laborales en la Universidad de Alcalá, resultante del proceso selectivo convocado por Resolución de 23 de diciembre de 2004 (BOE 20 de enero de 2005), y, en todo caso, el objeto de cada uno de esos nombramiento 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 de Alcalá) la posibilidad de incorporar personal funcionario de carrera a puestos vacantes.

Actualmente Dña.... es funcionaria de carrera de la Escala Auxiliar Administrativa de la Universidad de Alcalá desde el 10 de febrero de 2025, prestando servicios en la Subunidad “Vicegerencia de Recursos Humanos”, como Negociado de Gestión, nivel 18 (.....) ...».

Por Resolución de la Gerencia de 25 de noviembre de 2025, se solicita a la jefa del Servicio de Planificación y Gestión de PAS que emita nuevo informe en el que, tras la revisión del expediente administrativo de referencia, 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, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Con fecha 1 de diciembre de 2025, la Gerencia de la Universidad de Alcalá acuerda ampliar por un período de tres meses el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento. Consta la notificación de la resolución con fecha 2 de diciembre de 2025.

El 22 de enero de 2026 el jefe del Servicio de Gestión Económica de Recursos Humanos emite informe, en el que indica que, según consta en el Sistema de Gestión de la Universidad de Alcalá, la reclamante ha permanecido en activo un periodo de tiempo de 11 años, 3 meses y 25 días de servicio.

De igual modo, refiere que *“el valor día de las retribuciones anuales que percibía la persona interesada en la fecha de finalización de su último nombramiento temporal, de 9 de febrero de 2025, era de 87,47 euros... En el supuesto, meramente hipotético, y tras la instrucción completa del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, en que pudieran concurrir los criterios legalmente exigidos que permitieran apreciar el nacimiento de un eventual derecho indemnizatorio, y sin que todo ello 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 19.793,64 euros”*.

Consta también en el expediente el informe emitido el 23 de enero de 2026 por la jefa del Servicio de Personal Técnico, de Gestión y de Administración y Servicios, en el que se indica lo siguiente:

«... respecto a la procedencia, o no, de reconocer a Dña. ... la compensación económica prevista en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, 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, de 28 de diciembre, se pasa a señalar a continuación la información más relevante que se considera que debe ser tomada en cuenta en el caso que nos ocupa para esa

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:

- Tiempo total de interinidad: Dña.... ha estado, como personal funcionario interino, un total de 6 años, 10 meses y 1 día de interinidad en plaza vacante: Como se ha indicado anteriormente, Dña.... ha ocupado interinamente la plaza vacante de la relación de puestos de trabajo de PTGAS funcionario, adscrito a la Subunidad “Vicegerencia de Recursos Humanos”, desde el 26/06/2018 hasta el 09/02/2025 (6 años, 7 meses y 14 días).

- Calificación de la plaza vacante como plaza de estabilización: La plaza- no 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”».

El informe continúa refiriendo, en cuanto al sistema de selección de la plaza vacante, que “*el sistema de selección de la plaza, 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, (BOE 14/10/2021), modificada por la Resolución de 17 de noviembre de 2022 (BOE 30/11/2022)*”.

En relación con la participación de la interesada en el proceso selectivo, se señala que *“participó en el proceso selectivo referenciado en el apartado anterior, superando dicho proceso selectivo.... fue nombrada funcionaria de carrera de la Escala Auxiliar Administrativa de la Universidad de Alcalá, tomando posesión en la plaza fue cesada como funcionaria interina tras la superación del proceso selectivo citado con efectos de 09/02/2025 y fue nombrada funcionaria de carrera de la Escala Auxiliar Administrativa de la Universidad de Alcalá desde el 10/02/2025”*.

Por último, y como conclusión, el informe indica que *«por todo lo anterior, de conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 20/2011, según la cual “Las previsiones contenidas en el artículo 1 de esta Ley serán de aplicación únicamente respecto del personal temporal nombrado o contratado con posterioridad a su entrada en vigor”, y teniendo en cuenta que la citada Ley entró en vigor el 30/12/2021, y que los nombramientos como funcionaria interina que Dña. ... ha tenido entre el 09/04/2018 y el 09/02/2025, son anteriores a la entrada en vigor de la Ley 20/2021, se manifiesta que los sucesivos nombramientos como personal interino de la Universidad de Alcalá, acreditados por Dña.... permiten concluir la no procedencia de reconocer a su favor la compensación económica prevista en la Disposición Adicional Decimoséptima del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, introducida por el artículo 1.3 de la Ley 20/2021...»*.

Instruido el procedimiento, el día 11 de febrero de 2026 se da traslado de lo actuado a la interesada para que formule alegaciones, presentando escrito el 21 de febrero de 2026, en el que reprocha, principalmente, la inadecuación del cauce elegido, pues la acción ejercitada es de naturaleza sancionadora, no resarcitoria, de modo que *“la actuación administrativa incurre en desviación procedimental y*

material, en tanto reconduce la acción a un régimen jurídico-responsabilidad patrimonial- totalmente ajeno al que resulta aplicable. No se reclama un daño singularizado, sino la imposición de una medida sancionadora efectiva, proporcionada y disuasoria frente al abuso de temporalidad, en cumplimiento de la Directiva 1999/70/CE, Cláusula 5, y de la reiterada jurisprudencia del TJUE, entre otras Adeneler y Santoro...”.

La reclamante también indica que el Tribunal Supremo ha declarado que la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 20/2021 no puede interpretarse restrictivamente cuando ello impida la eficacia de la norma, por lo que debe considerarse la totalidad del periodo de servicios temporales para la determinación de abuso si la situación se ha prolongado más allá de la entrada en vigor.

En consecuencia, solicita la no tramitación de la reclamación por la vía de responsabilidad patrimonial, reconociendo que la acción ejercitada es la de indemnización-sanción ex Directiva 1999/70/CE, la declaración de existencia de abuso de temporalidad, conforme a la jurisprudencia europea e interna citada, la concesión de la indemnización disuasoria que legalmente corresponda, calculada desde el inicio del abuso, como única medida eficaz conforme al Derecho de la Unión Europea y, por último, *“la incorporación al expediente de la oposición expresa a la recalificación administrativa, continuándose la tramitación por el cauce jurídico procedente”*.

Finalmente, el 9 de marzo de 2026 se formula propuesta de resolución por la gerente de la Universidad de Alcalá, en la que, con cita de la normativa y jurisprudencia aplicable al caso, se propone desestimar la reclamación al no apreciarse la existencia de un daño efectivo y antijurídico imputable al funcionamiento de los servicios públicos.

CUARTO.- El rector de la Universidad de Alcalá, a través del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, formula la preceptiva consulta, que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora, el 16 de marzo de 2026 (expediente n.º 168/26); correspondiendo la ponencia, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, que formuló la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada en 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 17ª 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 “4. *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”.

Es más, no solo la propia reclamante reitera en fase de alegaciones que no se trata de una reclamación de responsabilidad patrimonial, considerando improcedente la recalificación de su escrito por parte del Gerencia de la Universidad de Alcalá, sino que, incluso, los informes obrantes en el expediente, en especial el emitido por la jefa del Servicio de Personal Técnico, de Gestión y de Administración y Servicios, versan sobre la procedencia o no del abono a la reclamante de la citada compensación económica.

Al respecto, cabe recordar lo expuesto en nuestro reciente Acuerdo 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, salvas 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 un precepto legal.

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 procedente el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Madrid, a 22 de abril de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Acuerdo n.º 8/26

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

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