

Dictamen n°: **331/20**
Consulta: **Consejero de Sanidad**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **11.08.20**

DICTAMEN de la Sección de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 11 de agosto de 2020, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Sanidad, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid por los daños y perjuicios ocasionados por una doctora del Centro de Salud García Noblejas, tras la emisión de un justificante de enfermedad.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado el 20 de noviembre de 2018 en un registro de la Consejería de Sanidad, un representante de la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid (en adelante, FGUCM) formula una reclamación de responsabilidad patrimonial en la que refiere que un trabajador que identifica con nombre y apellidos, venía prestando servicios desde el 22 de abril de 2002 para la FGUCM mediante un contrato de trabajo indefinido y a tiempo completo con la categoría profesional de oficial administrativo “*con un absentismo laboral considerable, como consecuencia de repetidas bajas médicas, muchas de ellas con recaídas desde años atrás, y, en concreto desde*

septiembre de 2015” y adjunta un cuadro en el que se detallan los días y periodos de baja médica.

Relata en la reclamación que el citado trabajador no acudió a su puesto de trabajo desde el viernes 12 de enero hasta el jueves 18 de enero de 2018, y al incorporarse el 19 de enero de 2018 entregó un justificante de haber acudido a Urgencias el 12 de enero y un justificante de reposo domiciliario de los días 15, 16, 17, y 18 de enero, emitido el día 18 de enero por una doctora del Centro de Salud García Noblejas que identifica con nombre, apellidos y nº de colegiado, pero ante las dudas sobre la validez de dicho justificante, la FGUCM inició diligencias de averiguación y solicitó por escrito información a la Dirección General de Inspección y Ordenación de la Consejería de Sanidad que informó por escrito el 26 de marzo de 2018 que *“el justificante de enfermedad de los días 15, 16, 17 y 18 de enero NO fue emitido por la Doctora (...)”*.

Expresa que una vez recibido el anterior escrito la FGUCM, solicitó el 17 de abril de 2018 a la Inspección Sanitaria que confirmara lo afirmado en el escrito de 26 de marzo de 2018 e informara sobre las acciones legales que iban a adoptarse ante *“los indicios de la posible comisión de un delito de falsedad en documento público”*, y el 25 de abril de 2018 comunicó al trabajador la decisión extintiva de la relación laboral por quiebra de confianza al haber presentado *“a sabiendas, un justificante de enfermedad fechado el 18 de enero de 2018 manipulado, al objeto de justificar su ausencia los días 15, 16, 17 y 18 de enero”*.

A continuación refiere que el trabajador presentó demanda por despido que se sustanció en el Juzgado de lo Social nº 18 de Madrid y en el acto de juicio la doctora en su declaración se desdice de lo informado por la Inspección declarando que ella firmó el documento emitido el 18 de enero de 2018 por lo que la demanda fue estimada en la sentencia que declaro improcedente el despido y se condenó a la FGUCM a optar entre la readmisión del actor o el abono de una indemnización de 48.601,00

euros, habiendo optado la FGUCM por despedir e indemnizar al trabajador.

Califica como negligente la actuación de la doctora por el cambio de criterio y considera que el justificante emitido el 18 de enero de 2018 fue la causa directa del perjuicio económico sufrido por la FGUCM que ascendía a 50.779,00 euros, cuantía indemnizatoria que solicita con el siguiente desglose: 48.601,00 euros por el importe de la indemnización abonada al trabajador y 2.178,00 por los honorarios abonados por la FGUCM a un abogado.

La reclamación se acompaña de los siguientes documentos: poder de representación, justificante de urgencias del trabajador del día 12 de enero, justificante de reposo domiciliario de los días 15, 16, 17 y 18 de enero emitido por la doctora el día 18 de enero, partes de baja y alta del trabajador, escritos presentados por la FGUCM en la Dirección General de Inspección y Ordenación de la Consejería de Sanidad, escrito de dicha Dirección General de 26 de marzo de 2018, un burofax, la carta de despido del trabajador, la sentencia del Juzgado de lo Social nº 18 de Madrid de 12 de julio de 2018, escrito dirigido por la FGUCM a la Dirección General de Inspección el 16 de julio de 2018, escrito presentado por la FGUCM ante el Juzgado de lo Social nº 18 de fecha 26 de julio y justificantes de las transferencias realizadas por la FGUCM a los efectos de consignación de la indemnización por despido improcedente, y dos facturas de honorarios de letrado.

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

El 17 de diciembre de 2017 la jefa de Área de Responsabilidad Patrimonial y Actuaciones Administrativas comunica a la FGUCM el inicio del procedimiento.

Con idéntica fecha, la aseguradora del SERMAS informa que el siniestro declarado carece de cobertura al no contemplarse en la póliza suscrita.

Figura en el folio 94 el informe de 18 de diciembre de 2018 de la doctora que emitió el justificante de enfermedad en el que señala que cuando fue preguntada por la Inspección Sanitaria sobre una serie de justificantes de enfermedad que le fueron remitidos *“No me acordaba en absoluto del paciente. Se trataba de una fotocopia del justificante que en ese momento no reconocí. Miré en el ordenador y no figuraba tal registro en la historia clínica del paciente. En su lugar, en esa fecha de enero, figuraba un justificante de enfermedad de un día y una baja de tres días”* En ese momento con estos datos concluí con un escrito a la Inspección que no había hecho ese justificante.

Como consecuencia de esa conclusión vino el paciente a consulta al objeto de recordarme que sí lo había hecho. No me acordaba de él, pero pareció convincente.

Advertí que no es imposible que el dato del justificante no quede registrado en el ordenador, aunque esto sea excepcional. Conocí que la consecuencia de mi posible error derivaría en la expulsión del trabajador.

Llamé a la inspectora por teléfono y le dije que sí era posible que lo hubiera hecho, aunque no me acordara de ello, por no ser un paciente de mis habituales, y que la firma de la fotocopia podría ser veraz. Me respondió que ya no se podía hacer nada.

Meses después viene la denuncia por despido improcedente. En el juicio oral se me muestra el justificante real, con la tinta en color de mi firma, y no me cabe ya duda de que es auténtica. Así se lo digo a la juez”.

El 20 de diciembre de 2018 la directora del Centro de Salud de García Noblejas informa *“no conozco a este paciente ni en persona ni en*

cuanto a su historia clínica. Esta es conocida por su médico. Tampoco conozco ninguno de los hechos por los que se me pide información”.

Se ha incorporado al expediente la historia clínica del trabajador del Centro de Salud García Noblejas.

El 6 de febrero de 2019 emite informe la jefe de Área de Inspección Sanitaria Médica en el que indica que la Inspección Sanitaria solicitó informe a la médico firmante de los justificantes de ausencia al trabajo por enfermedad presentado por el trabajador y a la vista de la información recibida la Inspección respondió el 26 de marzo de 2018 a la FGUCM que *“el justificante de enfermedad de los días 15, 16, 17 y 18 de enero no fue emitido por ella y si emitió justificante, pero solo para el día 15 de enero”*. También recoge el informe que *“en el Sistema de Información de la Inspección consta un período de baja laboral introducido en el sistema el 21/01/18, de fechas 16/01/18 y 18/01/18, baja y alta respectivamente. Se adjunta como ANEXO 5 el registro de la baja laboral y las anotaciones correspondientes al período mencionado”*.

Con fecha 28 de mayo de 2019 la Inspección Sanitaria tras relacionar los hechos, formula juicio crítico y concluye *“estimamos que no existe una relación directa entre el error cometido por la doctora y la indemnización solicitada por el despido más los gastos jurídicos, al haber mediado entre ellos un procedimiento administrativo y otro judicial, siendo la indemnización por despido una decisión adoptada por la FGUCM que podía haber optado por la readmisión del trabajador”*.

Otorgado el trámite de audiencia, el 26 de junio de 2019 la FGUCM presenta escrito de alegaciones para reiterar lo aducido en el escrito de reclamación, y a la vista del expediente administrativo considera correctas todas las conclusiones a las que llegó la FGUCM.

Finalmente, el 25 de mayo de 2020 la viceconsejera de asistencia sanitaria formula propuesta de resolución para estimar parcialmente la reclamación presentada reconociendo una indemnización a la FGUCM por un importe total de 2.178,00 euros.

TERCERO.- El 11 de junio de 2020 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la solicitud de dictamen en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Correspondió la solicitud de consulta del presente expediente 271/20 a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por la Sección de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 11 de agosto de 2020.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros, y a solicitud del consejero de Sanidad, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, (en adelante, ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial se regula en la LPAC según establece el artículo 1.1 y su

regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

La entidad reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 32.1 de la LRJSP, al haber resultado supuestamente perjudicada por el cambio de criterio de una doctora en la tramitación de una baja laboral. La FGUCM actúa debidamente representada.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, por cuanto el daño cuyo resarcimiento se pretende fue supuestamente causado por una doctora del Centro de Salud García Noblejas, perteneciente a su red pública asistencial.

Por lo que se refiere al requisito temporal, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, a tenor de lo previsto en el artículo 67.1 de la LPAC.

En este caso, la actuación a la que se imputa la producción del daño se produjo cuando la doctora en el acto de juicio reconoció la firma y emisión del justificante de reposo domiciliario y tras dicha declaración en la sentencia del Juzgado de lo Social nº 18 de Madrid de 12 de julio de 2018 se declara improcedente el despido del trabajador por lo que la reclamación formulada el 20 de noviembre de 2018, está presentada en plazo.

En cuanto al procedimiento, la instrucción ha consistido en recabar el informe; de la propia doctora que emitió el justificante, de la directora del Centro de Salud García Noblejas y se ha solicitado el informe de la Inspección Sanitaria con el resultado ya expuesto; igualmente se ha otorgado trámite de audiencia y se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, tal y como preceptúa el artículo 81 LPAC,

propuesta remitida, junto con el resto del expediente, a la Comisión Jurídica Asesora, para la emisión del preceptivo dictamen.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se recoge en el artículo 106.2 de la Constitución Española, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada por la LRJSP.

La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, requiere la concurrencia de varios requisitos:

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

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

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

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005) y otras sentencias allí recogidas, *“no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el*

particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”.

CUARTA.- En primer lugar ha de examinarse si se ha acreditado la existencia de un daño partiendo de que es doctrina reiterada, tanto de los órganos consultivos como de los tribunales de justicia, el que, conforme el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos de la responsabilidad patrimonial corresponde a quien reclama sin perjuicio de las modulaciones que establece dicho precepto.

En el caso que da origen al presente dictamen, el cambio de criterio de la facultativo que emitió el justificante de enfermedad del día 15 al 18 de enero del 2018 ha provocado un daño a la FGUCM puesto que el despido del trabajador, en base a ello, ha sido declarado improcedente y en consecuencia la entidad reclamante ha indemnizado al trabajador por importe de 48.601,00 euros y ha sufragado el importe de los honorarios de los abogados intervinientes en el procedimiento, por importe de 2.178,00 euros.

Señalado lo anterior, conviene matizar que, con vistas al posible éxito de una reclamación patrimonial, no basta con la concurrencia de un daño, sino que es necesario acreditar la relación de causalidad entre el perjuicio alegado y el funcionamiento del servicio público que implica que debe existir un enlace preciso y directo entre el daño por el que se reclama y la actuación de la Administración.

En el caso que nos ocupa la FGUCM alega que el despido del trabajador fue declarado improcedente en la sentencia de 12 de julio de 2018 por el cambio de criterio de la doctora del Centro de Salud García Noblejas al declarar en sede judicial que había emitido y firmado el justificante de enfermedad del trabajador despedido.

Al respecto, la sentencia de 12 de julio de 2018 del Juzgado de lo Social nº 18 de Madrid en su fundamento de derecho quinto, expresa:

“QUINTO.- Se ha acreditado que el actor no acudió a trabajar los días 15, 16, 17 y 18 de enero y se ha acreditado que el día 19 de enero presenta, ante la responsable de personal, el documento 4 aportado por la empresa.

(...)

La empresa consulta con la Mutua y decide pedir informe a la Inspección Médica y recibe el 11 de marzo la comunicación en la que se hace constar que: después de hacer la averiguación y solicitada información a la Dra. (...), informa que el justificante de enfermedad de los días 15, 16, 17 y 18 de enero no fue emitido por ella y que si emitió un justificante pero sólo para el día 15 de enero.

Se ha acreditado por la declaración, en el acto de juicio, de la doctora que cuando se le exhibe el original del documento emitido el 18 de enero que ella firmó ese documento. Por tanto, la autora del documento reconoce que ese documento lo emite ella y que si no estaba en el ordenador es porque no dio a la tecla de guardar.

El documento se ha reconocido por su autora, por tanto, no está falsificado.

El documento, es en sí raro, porque se señala reposo para cuatro días, cuando ya han pasado los días y cuando no es habitual otorgar esos justificantes para descansos con esa duración.

Tampoco se entiende porque si se emitió este justificante para los días 15, 16, 17 y 18 de enero, se emite otro justificante el 19 de enero para el día 15 y porque se emite parte de baja de 16/01/2018.

Ahora bien, como lo que se imputa que presenta a sabiendas justificante fechado el 18 de enero manipulado y se ha declarado por la doctora que ese documento si lo firmó la doctora no puede declararse el despido procedente”.

Así pues, a la vista de lo hasta ahora expuesto resulta evidente que el despido del trabajador fue declarado improcedente al reconocer la doctora del Centro de Salud García Noblejas, en el acto de juicio, que había firmado y emitido el justificante de enfermedad.

De lo anterior queda, por tanto, acreditada, la relación de causalidad entre el actuar administrativo y el daño producido.

QUINTA- Procede a continuación, la valoración de los daños para su cuantificación.

En el presente caso, tal y como se expuso en la consideración jurídica anterior, resultan indemnizables los daños económicos derivados del abono al trabajador de la indemnización por despido improcedente que ascienden a 48.601,00 euros, lo que resulta acreditado con el escrito presentado por la FGUCM en el Juzgado de lo Social nº 18 a efectos de consignación de la indemnización, así como los gastos sufragados a los abogados con motivo del procedimiento por despido del trabajador, por un importe total de 2.178,00 euros, acreditado en el expediente en dos facturas de abogados, por importe, cada una de ellas, de 1.815 euros y 363 euros.

Finalmente, indicar, la posibilidad de que la Administración valore la acción de regreso contra la doctora del Centro de Salud García Noblejas, prevista en el artículo 36.2 de la LRJSP.

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

CONCLUSIÓN

Procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración indemnizando a la entidad reclamante por importe de 50.779,00 euros.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 11 de agosto de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 331/20

Excmo. Sr. Consejero de Sanidad

C/ Aduana nº 29 - 28013 Madrid