

Dictamen n°: **625/22**  
Consulta: **Consejero de Sanidad**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **11.10.22**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 11 de octubre de 2022, 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 una abogada en nombre y representación de Dña. .... sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos que atribuye a una sanción disciplinaria anulada en vía judicial.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 30 de octubre de 2018 la abogada de la persona citada en el encabezamiento, presentó una reclamación de responsabilidad patrimonial en la que refería que su representada era doctora en medicina, personal estatutario fijo con categoría profesional de facultativo especialista de Área en Neurocirugía, adscrita al Hospital Universitario Puerta de Hierro de Majadahonda, con una trayectoria académica y profesional que relacionaba, una intensa actividad científica según constaba en el *curriculum vitae*, publicaciones e intervenciones en diferentes congresos de su especialidad que adjuntaba, estaba afiliada a la Sociedad de Neurocirugía de la Comunidad de Madrid y a la Sociedad de Neurocirugía Estatal y desde

que comenzó su formación había asistido de forma periódica a los congresos de su especialidad en calidad de invitada como ponente, sin que “nunca” en su trayectoria profesional hubiese sido sancionada ni reconvenida, ni constara denuncia o queja alguna de los pacientes que había atendido.

Relataba que el 14 de mayo de 2014 la Dirección de Recursos Humanos del Servicio Madrileño de Salud acordó la incoación de un procedimiento disciplinario contra su representada en base a la información remitida por la Gerencia del Hospital Universitario Puerta de Hierro en relación a unas supuestas incidencias acaecidas los días 19 de marzo y 3 de octubre de 2014 *“con las que se construyó la imputación de dos faltas muy graves por incumplimiento de funciones”* al amparo del artículo 72.2.f de la Ley 55/2003, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, dictándose resolución sancionadora el 24 de septiembre de 2015 que impuso a su representada una sanción de tres años de suspensión de funciones por cada una de las dos faltas muy graves, que por resolución de 30 de marzo de 2016 se hizo efectivo para el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2016 y el 31 de marzo de 2017, sanciones que causaron estupor en su representada y en el hospital en el que prestaba servicios.

Detalla que contra dicha resolución formuló recurso contencioso-administrativo y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 15, en el Procedimiento Abreviado 174/2016, dictó Auto de medidas cautelares el 22 de julio de 2016 ordenando la suspensión de la efectividad de las sanciones en sus efectos económicos y se le abonaran a su representada los salarios dejados de percibir en tanto se dirimiera el procedimiento, y en el posterior Auto de 2 de septiembre de 2016, el juzgado acordó que la Comunidad de Madrid reincorporase de manera inmediata a su representada, reincorporación que se hizo efectiva el 3 de octubre de 2016. Finalmente, expresa que el juzgado

dictó sentencia el 13 de octubre de 2016 estimatoria del recurso interpuesto y anuló la actuación administrativa impugnada y con ello las dos sanciones impuestas. Contra la citada sentencia se interpuso por la Comunidad de Madrid recurso de apelación que fue desestimado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de octubre de 2017.

Destaca que en la sentencia el juez aprecia desproporción e irracionalidad porque la resolución sancionadora adolecía del defecto de falta de motivación al no especificar los hechos sobre los que se sancionó, la Administración hizo una interpretación forzada y hasta incongruente de la normativa y no guardaba relación con la atención de pacientes.

Según la reclamación, la resolución sancionadora supuso una quiebra de los principios inspiradores del régimen disciplinario del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud y un daño antijurídico que le ha ocasionado un gravísimo perjuicio en su patrimonio moral por el menoscabo de su dignidad personal y reputación profesional.

Solicita como prueba documental el expediente personal de su representada en tres centros hospitalarios y por los periodos que indica, el expediente disciplinario, los archivos del personal médico del Hospital Puerta de Hierro a fin de examinar los expedientes sancionadores y la gravedad de las sanciones impuestas desde el año 2010 y las historias clínicas de los pacientes por cuya intervención le fueron impuestas las sanciones a su representada.

Cuantifica la indemnización solicitada en 30.000 euros con el siguiente desglose:

- 5.000 euros en concepto de daños morales por los perjuicios ocasionados en su formación continuada durante los seis meses que se la mantuvo fuera de servicio (desde el 1 de abril de 2016 hasta el 3 de octubre de 2016) por la interrupción de su actividad profesional de asistencia a los pacientes.

- 25.000 euros en concepto de daños morales por el sufrimiento personal y el deterioro de su imagen profesional cualificada durante el periodo transcurrido desde que se le comunicó la apertura del expediente en mayo de 2015 hasta la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictada en octubre de 2017, e indica que durante la tramitación del expediente sancionador y el procedimiento judicial ha sufrido episodios ansioso depresivos que se trató con fármacos *“sin solicitar baja médica para no interferir en su desempeño profesional, lo que no obsta al daño psíquico sufrido en su estima personal y en la proyección negativa de su imagen ante terceros”*.

El escrito de reclamación se acompaña de la escritura de apoderamiento, *curriculum vitae*, certificado de la Sociedad Española de Neurocirugía, certificado de pertenencia a la Sociedad de Neurocirugía de la Comunidad de Madrid, Autos de 22 de julio y 2 de septiembre de 2016 y Sentencia de 13 de octubre de 2016 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 15 de Madrid y la Sentencia de 16 de octubre de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

**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:

Consta en el procedimiento que el 12 de diciembre de 2018 se requirió la presentación telemática de la reclamación.

El 20 de diciembre de 2018 se cumplimentó el requerimiento mediante la presentación telemática de la reclamación.

El 26 de febrero de 2019 el viceconsejero de Sanidad resuelve inadmitir la reclamación por prescripción de la acción.

Recurrida por la reclamante la anterior resolución, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 28 de Madrid en la Sentencia de 10 de febrero de 2022 estima en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto y ordena retrotraer las actuaciones administrativas al momento anterior a la resolución de 26 de febrero de 2019 *“para que, considerando como fecha de presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial la de 31 de octubre de 2018, la Administración proceda en consecuencia, desestimando el recurso en todo lo demás”*.

Declarada la firmeza de dicha sentencia, la jefa de Unidad Técnica de Responsabilidad Patrimonial por oficio de 21 de marzo de 2022 comunica telemáticamente a la reclamante que se procede a analizar la reclamación presentada.

Con fecha 29 de marzo de 2022 la Dirección General de Recursos Humanos informa que la sentencia de 13 de octubre de 2016 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 15 de Madrid, confirmada por el Tribunal Superior de Justicia, había sido ejecutada de manera íntegra tal y como había sido declarado en el Auto nº 53/19, de 5 de abril de 2019, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 15 de Madrid que adjunta, que en la tramitación del expediente disciplinario se habían observado todos los preceptos legales aplicables, que la apertura de un expediente disciplinario no es *per se* causa de reclamación patrimonial para finalmente concluir que no se cumplen los requisitos exigidos para reclamar responsabilidad patrimonial.

Los fundamentos de derecho primero y segundo del citado Auto de 5 de abril de 2019 dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 15 de Madrid, expresan:

*“En la medida en que la interesada, en su último escrito de 27 de noviembre de 2018, vino a reconocer que la sentencia, (aunque en su opinión de forma tardía), había sido cumplida de manera íntegra, no es posible ya entrar a establecer intereses legales por ese supuesto retraso; de un lado, porque el proveyente, después de repasar todo lo actuado no puede llegar a la conclusión de que se haya producido una clara falta de diligencia en la ejecución de la sentencia; y de otro, y lo que es más importante, porque sobre la base de que en la sentencia no se condena a la Administración al pago de una cantidad líquida (vencida y exigible), las incidencias que cualquier ejecución plantea (en casos como este), siempre se prestan a dudas o dificultades que no son fáciles de resolver, y que pueden dar lugar a interpretaciones distintas; sobre todo si tenemos en cuenta que podían existir dudas razonables acerca de si se debían abonar o no unas guardias que no se habían realizado de manera efectiva; con lo cual, no cabe sino considerar que la sentencia, desde el punto de vista económico, ha quedado completamente cumplida o ejecutada.*

*SEGUNDO.- Y en lo relativo a su publicación en los registros públicos, y sobre la base de que el proveyente ha de dar por sentado que la sentencia se ha incorporado a su expediente personal, de ninguna publicación cabe hablar, pues nada se ha justificado acerca de que tal sentencia haya tenido otra publicidad distinta a esa”.*

También se ha incorporado al procedimiento el informe de 21 de abril de 2022 del director gerente del Hospital Universitario Puerta de Hierro de Majadahonda para expresar que durante la tramitación del

procedimiento administrativo y posteriormente judicial “*por la Dirección Médica y por el Servicio de Neurocirugía implicado, se fijó el objetivo de mantener inalterable la calidad asistencial, preservar el derecho a la presunción de inocencia de la doctora y normalizar en la medida de lo posible la situación, de tal manera que doctora se consideró en todo momento como un miembro del Servicio de Neurocirugía, realizó las funciones inherentes a su puesto de trabajo y se le dispensó idéntico trato que al resto de los profesionales de este hospital. Prueba de ello es la consideración normal de respuesta a sus solicitudes de nivel de carrera profesional. Además, si se puede asegurar que no es cierto que haya existido ningún tipo de incomunicación por parte de la Dirección. En definitiva, como Director Médico no tuve conocimiento de alguna incidencia ocurrida en el Servicio de Neurocirugía u otro servicio médico mientras mantuvo vigencia el expediente sancionador. Asimismo, la doctora no solicitó reunirse con la Dirección Médica para exponer eventuales problemas derivados de su situación*”.

Con idéntica fecha, emite informe el Servicio Jurídico del Hospital Universitario Puerta de Hierro de Majadahonda. Respecto a los daños morales reclamados adjunta pantallazo del programa de gestión de personal del hospital donde figuran los periodos de permiso retribuido por formación solicitados y disfrutados por la interesada desde su incorporación al hospital en mayo de 2013. Respecto a los daños morales reclamados por el sufrimiento y deterioro de su imagen profesional cualificada explica que la imagen como profesional altamente cualificada nunca se ha puesto en duda, ni se ha cuestionado en el centro hospitalario y aporta documentación relativa a los procedimientos de carrera profesional en los que ha participado la interesada y en los que ha sido valorada con la máxima objetividad. El informe se acompaña asimismo del certificado de servicios prestados en el Hospital Universitario Puerta de Hierro de

Majadahonda del que se desprende que no ha estado en situación de incapacidad temporal desde su incorporación al hospital.

Instruido el procedimiento se concedió el trámite de audiencia a la reclamante, que mediante escrito de su abogada de 10 de julio de 2022 presenta alegaciones en las que reitera que se cumplen los presupuestos de la responsabilidad patrimonial solicitada por daños morales durante el periodo de suspensión de empleo y alega que el expediente está incompleto por la ausencia de los archivos del personal médico, del expediente disciplinario y las historias clínicas de los pacientes por cuya intervención le fueron impuestas las sanciones.

Finalmente, el 19 de agosto de 2022 se dicta propuesta estimatoria parcial de la reclamación reconociendo a la interesada una indemnización de 8.000 euros.

**TERCERO.-** Del expediente administrativo resultan los siguientes hechos significativos para la emisión del presente dictamen:

La reclamante, personal estatutario fijo con categoría profesional de facultativo especialista de Área en Neurocirugía del Hospital Universitario Puerta de Hierro de Majadahonda es sancionada por resolución de 24 de septiembre de 2015 de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales de la Consejería de Sanidad por haberse negado telefónicamente a acudir, en un caso, al Servicio de Urgencias encontrándose de guardia, y en el otro, por haberse negado a acudir al hospital estando de guardia, con 3 años de suspensión de funciones por cada una de las dos faltas muy graves tipificadas en el artículo 72.2.f) de la Ley 55/2003 del Estatuto Marco y definidas como *“el notorio incumplimiento de sus funciones o de las normas reguladoras del funcionamiento de los servicios”*

El 30 de marzo de 2015 se dicta resolución en la que se indica que la sanción de suspensión de funciones durante seis años (tres por



cada una de las dos faltas muy graves) se hará efectiva desde el día 1 de abril de 2016 hasta el 31 de marzo de 2022.

En la pieza de medidas cautelares seguidas en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 15 de Madrid se dicta auto de 22 de julio de 2016 en el que se acuerda la suspensión de la ejecución de la sanción en lo relativo a los efectos económicos derivados de la misma *“y posponer la decisión sobre la incorporación o no al puesto de trabajo al momento de finalización de la vista o juicio, o del dictado de la sentencia”*.

El 2 de septiembre de 2016 se dicta auto por el mismo juzgado *“para completar y dar cumplimiento a lo recogido en el auto de fecha 22 de julio de 2016 acordar que la Comunidad de Madrid incorpore de manera inmediata a Dña. ... a su puesto de trabajo del Hospital Universitario Puerta de Hierro”*.

La reclamante estuvo en situación de suspensión de funciones desde el día 1 de abril de 2016 hasta el 1 de octubre de 2016, incorporándose a su puesto de trabajo el 3 de octubre de 2016.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 15 de Madrid en sentencia de 13 de octubre de 2015 estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la reclamante y anula la resolución sancionadora. La sentencia es confirmada en apelación por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 16 de octubre de 2017, notificada el día 31 de octubre de 2017.

**CUARTO.-** El consejero de Sanidad, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 6 de septiembre de 2022.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada con el nº 561/22, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 11 de octubre de 2022.

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, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3 del Reglamento de Organización y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

**SEGUNDA.-** La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) en relación con el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) en cuanto es la persona a la que la resolución sancionadora, anulada judicialmente, entiende que le ha ocasionado un daño moral.

Por otra parte, la legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid en cuanto el supuesto daño se imputa a un acto dictado por la Consejería de Sanidad en el ejercicio de sus competencias en

materia de responsabilidad patrimonial en el ámbito de los centros dependientes del mismo y de su personal dependiente.

Por lo que se refiere al requisito temporal, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC que establece que *“En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva”*.

El criterio de esta Comisión, siguiendo la doctrina fijada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 25 de enero de 2000, consiste en fijar el día inicial del plazo en la notificación de la sentencia al reclamante o cuando éste conoce su contenido si no ha sido parte en el proceso.

En este caso la sentencia definitiva es la dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid con fecha 16 de octubre de 2017, notificada el 31 de octubre de 2017 (folio 87 y 180), lo que unido a lo dispuesto en la sentencia de 10 de febrero de 2022 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 28 de Madrid en el Procedimiento Abreviado 568/2019, permite entender que la reclamación formulada el 30 de octubre de 2018, ha sido interpuesta en plazo.

En cuanto al cumplimiento de los trámites previstos en la LPAC se ha incorporado, conforme el artículo 81 de dicha Ley, el informe del Servicio al que se atribuye la producción del daño, en concreto el emitido por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud y también ha informado la Gerencia del Hospital Universitario Puerta de Hierro de Majadahonda,

se ha otorgado el trámite de audiencia a la reclamante y tras las alegaciones presentadas, se ha elaborado la correspondiente propuesta de resolución.

**TERCERA.-** El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española y su desarrollo en las citadas LRJSP y LPAC, exige, según una constante y reiterada jurisprudencia, una serie de requisitos, destacando la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014 (recurso 4160/2011) que es necesario que concurra:

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) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente exige la jurisprudencia el requisito de la antijuridicidad del daño que consiste, no en que la actuación de la Administración sea contraria a derecho, sino que el particular no tenga una obligación de soportar dicho daño [así sentencias de 1 de julio de 2009 (recurso 1515/2005) y de 31 de marzo de 2014 (recurso 3021/2011)].

**CUARTA.-** Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica anterior, se deduce que, sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado, no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración.

En el caso examinado, la reclamante aduce daño moral por los perjuicios ocasionados en su formación continuada durante los seis meses que se mantuvo fuera de servicio por la interrupción de su actividad profesional y por el sufrimiento personal y deterioro de su imagen de profesional cualificada desde que se le comunicó la incoación del expediente disciplinario hasta la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictada en octubre de 2017 y como hemos señalado reiteradamente en esta Comisión Jurídica Asesora (entre otros dictamen 428/22, de 28 de junio) los daños morales, por oposición a los meramente patrimoniales, son los derivados de las lesiones de derechos inmateriales y la situación básica para que pueda darse un daño moral indemnizable consiste en un sufrimiento o padecimiento psíquico o espiritual impotencia, zozobra, ansiedad o angustia, y deben ser probados.

En dicho sentido venimos insistiendo (por todos, en el dictamen 196/17, de 18 de mayo) en que la prueba de los presupuestos que configuran la responsabilidad patrimonial de la Administración corresponde a quien formula la reclamación, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que se recoge en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de marzo de 2016 (recurso núm. 658/2015): *“la prueba de la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado, así como la existencia y contenido de éste, corresponde a quien reclama la indemnización, sin que proceda declarar la responsabilidad de la Administración cuando esa prueba no se produce”*.

En el caso analizado, la reclamante no ha acreditado la relación de causalidad que establece entre los daños morales que reclama y el inicio de un procedimiento sancionador y la imposición de las sanciones que serían posteriormente anuladas en vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

En relación con reclamaciones de responsabilidad patrimonial derivadas de la anulación de una resolución administrativa de carácter sancionador, hemos señalado entre otros en el dictamen 548/18, de 13 de diciembre que, en este tipo de casos, el presupuesto determinante de la exigencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración no consiste solo en la anulación en sede judicial de la sanción impuesta a quien reclama ser indemnizado por parte de la Administración Pública puesto que según dispone el artículo 32.1 de la LRJSP: *“La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a indemnización”*.

Como se ha encargado de recordar la jurisprudencia (vid. sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 31 de marzo de 2008), el derecho al resarcimiento económico no es una derivación directa de la declaración de nulidad o anulación de la resolución impugnada. En efecto, señala la referida sentencia que *“el artículo 142.4 de la Ley 30/1992 no determina per se el derecho a indemnización, pero tampoco lo excluye, de manera que no constituye un obstáculo para que el derecho a ser indemnizado pueda ser reconocido cuando se cumplan los requisitos señalados en el artículo 139 de la misma Ley”*.

Por su parte el Consejo de Estado en el dictamen 88/2014, de 8 de mayo, indicó:

*«En relación con el artículo 142.4 de la Ley 30/1992 en su primer inciso (“la anulación en vía administrativa o por el orden*

*jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización”, si bien no la excluye conforme a los requisitos legales), tiene sentado el Tribunal Supremo que la concurrencia de tales requisitos “ha de ser examinada con mayor rigor en los supuestos de anulación de actos o resoluciones que en los de mero funcionamiento de los servicios públicos, en cuanto que estos en su normal actuar participan directamente en la creación de riesgo de producción del resultado lesivo; quizás por ello el legislador efectúa una específica mención a los supuestos de anulación de actos o resoluciones administrativas tratando así de establecer una diferencia entre los supuestos de daño derivado del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y aquellos otros en los que el daño evaluable e individualizado derive de la anulación de un acto administrativo, sin alterar por ello un ápice el carácter objetivo de dicha responsabilidad en uno y otro supuesto” (sentencia de 31 de enero de 2008)».*

En realidad, tal y como hemos señalado en anteriores dictámenes (entre otros, dictamen 250 y 268/17, de 15 y de 29 de junio, respectivamente), aunque se admita la relación de causalidad entre el daño alegado y la actuación de la Administración, para reconocer la procedencia de indemnizar será necesario que también concurra la antijuridicidad del daño.

En tal sentido el art. 32.1 de la LRJSP en el inciso final de su párrafo primero restringe sensu contrario la posible indemnización a los daños que el particular no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. Es decir, para que concurriese el requisito de la lesión a efectos de su resarcimiento como consecuencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, sería preciso que no existiesen causas de justificación que legitimasen como tal el perjuicio

de que se tratara, como sucede cuando concurre un título jurídico que determina o impone inexcusablemente ese perjuicio. Así resulta que la lesión no sería antijurídica cuando el particular estuviese obligado a soportar las consecuencias perjudiciales de la actuación administrativa.

En este sentido indica la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2017 (recurso 2040/2014) con cita de otras anteriores de la misma Sala Tercera:

*“Tratándose de la responsabilidad patrimonial como consecuencia de la anulación de un acto o resolución administrativa, ha de estarse a la jurisprudencia elaborada al efecto sobre la consideración de la antijuridicidad del daño, que se plasma, entre otras, en sentencias de 5-2-96, 4-11-97, 10-3-98, 29-10-98, 16-9-99 y 13-1-00, que en definitiva condiciona la exclusión de la antijuridicidad del daño, por existencia de un deber jurídico de soportarlo, a que la actuación de la Administración se mantenga en unos márgenes de apreciación no sólo razonables sino razonados en el ejercicio de facultades discrecionales o integración de conceptos jurídicos indeterminados”.*

Surge así la conocida doctrina llamada del margen de tolerancia en la actuación de la Administración, de tal modo que para apreciar la posible antijuridicidad del daño causado no bastaría con la concurrencia de la anulación de la resolución administrativa, sino que sería precisa la concurrencia de una actuación pública fuera de cauces razonables.

En este caso, la propuesta de resolución sostiene que en el caso que nos ocupa concurren los presupuestos necesarios para la declaración de responsabilidad patrimonial sanitaria, al considerar la existencia de la antijuridicidad del daño, a la vista de los fundamentos de derecho contenidos en la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-



Administrativo nº 15 de Madrid que anuló la resolución administrativa disciplinaria.

En efecto, en los fundamentos jurídicos fundamentales de la sentencia anulatoria demuestran que el juzgador no se limitó a señalar que *“no se recogen los datos, sucesos o incidencias acaecidas que nos permitan conocer, como un mínimo grado de certeza o verosimilitud, la conducta desarrollada por la imputada y su resultado o consecuencias (...) no se alcanza a entender muy bien cómo es posible que se le trate de imputar notorio incumplimiento de sus funciones, cuando cualquier conducta, para que pueda ser calificada como de incumplidora, ha de estar en estrecha e íntima relación con los aspectos directamente relacionados con la atención a los pacientes y no vinculada a aspectos formales, que son los que aquí se quieren sancionar, que dependen más de apreciaciones subjetivas de los propios facultativos intervinientes, que de otras valoraciones o circunstancias a tener en cuenta”,* sino que además, *“no es posible apreciar en este procedimiento las razones de tipo médico introducidas por la incorrecta tipificación de los hechos”* y a mayor abundamiento *“de lo que no hay duda es de que la sanción resultó de todo punto desproporcionada, sobre todo si tenemos en cuenta que en un asunto parecido a este, del que viene conociendo este juzgado, la conducta imputada, semejante a esta, fue sancionada con un mes de suspensión y allí la negativo (o imposibilidad) de acudir al centro correspondiente (estando de guardia localizada) aparecía clara, pues se debía a la ausencia del facultativo de la localidad (cosa que aquí no se dio)”*.

No parece por tanto razonable imputar a la reclamante las consecuencias de una sanción impuesta en términos poco sostenibles desde el punto de vista jurídico y que, además, y según expresa también la sentencia anulatoria, carecía de fundamento fáctico y al acudir a las previsiones del Estatuto Marco hubo error en la

tipificación de los hechos y en la calificación de la conducta lo que permite inferir que la imposición de la sanción no fue una medida que se pueda considerar, no ya conforme a derecho, sino tan siquiera razonable.

A la hora de valorar los daños que reclama, nos encontramos con que la reclamante no ha probado el deterioro de su imagen de profesional cualificada durante el periodo que se mantuvo fuera de servicio, ni los episodios ansioso depresivos, ni los daños en su formación profesional, ni los daños que sospecha en la proyección de su imagen ante terceros.

Sin embargo, lo anterior, no impide reconocer el daño moral por el sufrimiento personal, angustia y desasosiego de la interesada desde que se le comunicó la imposición de una sanción, sin fundamento jurídico, hasta su anulación judicial, y a dichos efectos, se estima razonable la estimación de dicho daño moral en un importe de 8.000 euros, tal y como se recoge en la propuesta de resolución, que debe considerarse actualizado a los efectos del artículo 34.1 de la LRJSP.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede la estimación parcial de la reclamación por responsabilidad patrimonial, reconociendo a la reclamante el derecho a ser indemnizada en la cantidad de 8.000 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 octubre de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 625/22

Excmo. Sr. Consejero de Sanidad

C/ Aduana nº 29 - 28013 Madrid