

Dictamen n.º: **754/22**
Consulta: **Consejero de Sanidad**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **07.12.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 7 de diciembre de 2022, sobre 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 procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por D., por la deficiente actuación de los servicios médicos de Atención Primaria y Especializada de la Comunidad de Madrid, en la calificación de la contingencia de incapacidad temporal que experimentó desde el 17 de febrero de 2017 al 26 de septiembre de 2018.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 24 de mayo de 2021, la persona citada en el encabezamiento formuló en el registro del Ministerio de Defensa, escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid.

En dicha reclamación, censura la actuación de los servicios médicos de Atención Primaria y Especializada (no identificados nominalmente), en la calificación de la incapacidad temporal que padeció desde el 17 de febrero de 2017 al 26 de septiembre de 2018, al no reconocer como

enfermedad laboral la patología que padecía, calificándola como enfermedad común sin justificación alguna.

Señala que dichos servicios calificaron su incapacidad temporal como común cuando según la documental obrante hacía referencia a su situación laboral, en la que según refiere venía experimentando una situación de acoso y hostigamiento laboral en la empresa en la que prestaba sus servicios, por lo que entiende que dicha contingencia debería haber sido calificada por dichos servicios médicos como de accidente de trabajo, tal y como señala, efectúo el Juzgado de lo Social Nº 19 de Madrid, en Sentencia de 5 de noviembre de 2020.

La reclamación cuantifica la indemnización pretendida en la cantidad de 180.000 euros, y viene acompañada de diversa documentación de entre la que podemos destacar, la mencionada Sentencia de 5 de noviembre de 2020 del Juzgado de lo Social nº 19 de Madrid, por la que se estima la demanda formulada por el reclamante en determinación de contingencia, declarando consecuentemente que la contingencia determinante del proceso de incapacidad temporal del reclamante por el período de tiempo reseñado deriva de accidente de trabajo; informe clínico de alta de Urgencias del Hospital Universitario de La Princesa (en adelante HULP) correspondiente al día 16 de febrero de 2017 en el que se consigna una crisis de ansiedad; informe de salud del Centro de Salud Santa Hortensia de 31 de enero de 2019; informe clínico de alta de Urgencias del HULP de 30 de diciembre de 2018 en el que se consigna una crisis de ansiedad resuelta; copia del acta de infracción de 28 de enero de 2016 de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid por la que se propone la imposición de una sanción de 60.000 euros a la empresa en la que el reclamante prestaba servicios laborales y copia del DNI del reclamante.

SEGUNDO.- En relación con el contenido de la reclamación, la consulta del expediente administrativo pone de manifiesto los siguientes hechos.

El reclamante prestaba sus servicios como oficial administrativo en una empresa desde el 15 de junio de 2015.

Como ha quedado expuesto, el 28 de enero de 2016 la Inspección de Trabajo levanta acta con propuesta de sanción, en la que se hace constar que en el centro de trabajo se venían produciendo determinados comportamientos constitutivos de ataques a la dignidad de las personas, tales como continuas descalificaciones personales y profesionales (entre otros, al reclamante); y que pese a haberse puesto en conocimiento del Consejo de Administración, no se ha adoptado ninguna medida para investigar los hechos y en su caso adoptar medidas correctoras. La sanción fue impuesta a la empresa, que impugnó la misma, desprendiéndose de la mencionada sentencia del Juzgado de lo Social nº 19 que fue confirmada en sede judicial por sentencia del 20 de marzo de 2019 del Juzgado de igual clase nº 33.

El reclamante es atendido en el Centro de Salud por cuadro de ansiedad el 8 de febrero de 2017 y derivado a Salud Mental por cuadro de tristeza, apatía, anhedonia... en relación con conflictividad laboral. Se inicia tratamiento antidepressivo ansiolítico.

Causa baja laboral por enfermedad común el 17 de febrero de 2017 con diagnóstico por Psiquiatría de trastorno de adaptación, con síntomas ansioso depresivos. Al agotar los 365 días de incapacidad temporal, como recoge la normativa legal el control de la misma, pasa a realizarse por el Instituto Nacional de Seguridad Social (en adelante INSS).

El paciente solicita determinación de contingencia al INSS, que en resolución de 17 de agosto 2018 y en base al dictamen propuesta del

Equipo de Valoración de Incapacidades (en adelante EVI) establece como juicio diagnóstico: “*trastorno ansioso depresivo*” y declara el carácter de enfermedad común de la incapacidad temporal iniciada el 17 de febrero de 2017.

Con fecha 2 de febrero 2018 el reclamante presenta demanda laboral contra Mutualia (Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 2 y el Instituto Nacional de la Seguridad Social), ampliada posteriormente frente a la Tesorería General de la Seguridad Social y a su empleadora, interesando se dicte sentencia por la que se declare que el carácter de contingencia profesional del periodo de incapacidad temporal comprendido entre el 17 de febrero de 2017 y la que ponga fin al mismo (26 de septiembre de 2018). Dicha demanda dio lugar al Procedimiento nº 109/2018 seguido ante el Juzgado de lo Social nº 19 de Madrid, que dictó sentencia, ya mencionada, de 5 de noviembre 2020, por la que se estima la demanda, declarando que la contingencia determinante del proceso de Incapacidad Temporal causado por el demandante en el periodo de referencia deriva de accidente de trabajo y condena a dicha mutua al abono de la correspondiente prestación.

TERCERO.- A raíz de la formulación del escrito de reclamación se ha instruido el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial y se han solicitado los informes que se consideraron pertinentes, de los que se destacan los siguientes particulares.

Con fecha 13 de julio de 2021, se emite informe por el Centro de Salud Santa Hortensia, en el que por lo que aquí interesa se señala que el reclamante acudió al centro de salud con fecha 8 de febrero de 2017 presentando un cuadro compatible con depresión que asocia al entorno laboral, que se inicia tratamiento antidepresivo con derivación a Salud Mental. El 16 de febrero es atendido en Urgencias de hospital por crisis de ansiedad, que el paciente realiza seguimiento en Salud Mental con tratamiento farmacológico y recomendación de mantener la incapacidad

temporal. Refiere por último, que al cumplirse un año de la situación de incapacidad temporal, de acuerdo con la normativa vigente, el control de la misma se realiza exclusivamente por médicos del INSS.

El 30 de agosto de 2021 se emite informe por el Centro de Salud Mental de Chamartín (HULP). Señala que el paciente fue derivado por su médico de Atención Primaria por síntomas de depresión y ansiedad que el paciente asociaba a problemas laborales, y que cuando fue por primera vez, ya se encontraba de baja por incapacidad temporal. Tras la primera entrevista se le diagnosticó trastorno de adaptación con síntomas ansioso depresivos manteniendo la medicación de Atención Primaria. Refiere que el paciente ha ido acudiendo a revisiones mensuales o bimensuales, que sigue relatando sintomatología ansiosa y que su discurso gira en todas las ocasiones en torno al proceso judicial iniciado, discurso que según se indica llega a tener tintes obsesivos, concluyendo en un juicio clínico de trastorno adaptativo con clínica ansiosodepresiva.

El 23 de marzo de 2022, se emite informe por la Inspección Sanitaria, en el que se entiende que la asistencia prestada al reclamante fue adecuada y ajustada a la legislación vigente.

Por escrito de la instrucción de 22 de abril de 2022 se concedió trámite de audiencia al reclamante, que presenta sus alegaciones con fecha 5 de mayo de 2022, en las que de manera un tanto confusa y desordenada, vuelve a insistir, por lo que aquí interesa, en lo previamente alegado acerca de la situación de hostigamiento laboral vivida en su empresa, que la sanción laboral impuesta a su empleadora fue confirmada al desestimarse el recurso de suplicación por ella interpuesto, refiriendo en lo restante actuaciones posteriores a la actuación controvertida en el presente expediente de responsabilidad patrimonial.

Finalmente se ha elaborado por el viceconsejero de Gestión Económica, la oportuna propuesta de resolución, fechada el 26 de

octubre de 2022, en la que tras la fundamentación que es de observar, se interesa la desestimación de la reclamación interpuesta.

CUARTO.- El 8 de noviembre 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 692/22 al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 7 de diciembre 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, 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 de conformidad con su artículo 1.1, con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo

capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la LPAC y el artículo 32 de la LRJSP, al ser el directamente afectado por la actuación de los servicios médicos que entiende como incorrecto en lo referido a la determinación de la contingencia causante de su incapacidad temporal.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid toda vez que la actuación que se considera incorrecta tuvo lugar en el Centro de Salud de Santa Hortensia y en el HULP, centros sanitarios de la Comunidad de Madrid. Ello sin perjuicio de lo que posteriormente se señalara en cuanto a las competencias de la misma en la determinación de las contingencias laborales.

En cuanto al plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, es de un año contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 67.1 de la LPAC). En este caso los hechos que motivan la reclamación en lo referido a la determinación de la contingencia que determina la incapacidad temporal finalizan el 26 de septiembre de 2018 según el propio relato del reclamante, por lo que en principio la reclamación formulada en el mes de mayo de 2021 sería extemporánea, si bien hemos de tener en cuenta la mencionada sentencia de 5 de noviembre de 2020 del Juzgado de lo Social nº 19 de Madrid, por la que se estima la demanda de determinación de la contingencia interpuesta por el reclamante, fallando que la contingencia determinante deriva de accidente de trabajo, que es el pronunciamiento cuya omisión el reclamante censura a los servicios médicos de esta Administración autonómica, por lo que sobre la base de una interpretación flexible y restrictiva del instituto de la prescripción, podemos ciertamente considerar que en dicha fecha podría situarse el

inicio del cómputo del plazo de prescripción, siendo así que interpuesta la reclamación el 24 de mayo de 2021 es claro que no habría transcurrido el plazo de 1 año legalmente previsto.

Por lo que se refiere al procedimiento seguido en la tramitación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, se observa que en cumplimiento del artículo 81 de la LPAC se ha emitido informe por los facultativos que asistieron al reclamante en el Centro de Salud Santa Hortensia, así como en el Centro de Salud Mental de Chamartín (HULP), aportando sus respectivas historias clínicas. Tras ello, se confirió trámite de audiencia al reclamante y se redactó la propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

En suma, pues, de todo lo anterior, cabe concluir que la instrucción del expediente ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se recoge en el artículo 106.2 de la Constitución Española y 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. Según constante y reiterada jurisprudencia, el sistema de responsabilidad patrimonial presenta las siguientes características: a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de

culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado con 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 de los servicios públicos, en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran alterar dicho nexo causal; c) ausencia de fuerza mayor, y d) que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

CUARTA.- En este caso, como hemos visto en los antecedentes, el reclamante centra su reclamación en lo que entiende es una indebida actuación de los servicios médicos de la Comunidad de Madrid en lo referido a la determinación de la contingencia de su incapacidad temporal, que entiende debía haber sido considerada como derivada de accidente de trabajo.

Procede por tanto determinar la competencia de dicha determinación de la contingencia en supuestos como el presente, cuestión sobre la que se pronuncia el informe de la Inspección Sanitaria, señalando al respecto que *“según la normativa legal vigente, para que un facultativo del Servicio*

Público de Salud (SPS) emita un parte de incapacidad laboral por accidente de trabajo (AT) o enfermedad profesional (EP), es preceptivo que el paciente aporte el documento 3AT19B, que emite la empresa en el caso de que la contingencia esté cubierta por el INSS (en este caso la cobertura de IT, estaba asegurada con una Mutua), quien decide si la IT es considerada accidente de trabajo

Si esto no ocurre el facultativo solo puede emitir parte de IT por enfermedad común (EC) o accidente no laboral (ANL).”.

En el caso que nos ocupa, tal y como se señala, la cobertura por incapacidad temporal estaba asegurada en la empresa en la que el reclamante prestaba servicios por una mutua, por lo que correspondía a dicha mutua determinar si la incapacidad temporal debía reconocerse por contingencia profesional, ya fuera por accidente de trabajo o por enfermedad profesional. Así el artículo 82.2 de la Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, señala a estos efectos que *“Respecto de las contingencias profesionales, corresponderá a las mutuas la determinación inicial del carácter profesional de la contingencia, sin perjuicio de su posible revisión o calificación por la entidad gestora competente de acuerdo con las normas de aplicación”.*

Para el caso de disconformidad del interesado con dicha determinación, se prevé en el artículo 6 del Real Decreto 1430/2009, de 11 de septiembre, por el que se desarrolla reglamentariamente la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, en relación con la prestación de incapacidad temporal, un procedimiento administrativo de determinación de la contingencia causante de los procesos de incapacidad temporal. Procedimiento que como se desprende de las actuaciones fue activado por el reclamante, siendo así que el INSS en resolución del 17 de agosto de 2018 declaró el carácter de enfermedad común de la incapacidad temporal del reclamante. Resolución del INSS

que posteriormente viene a quedar sin efecto por la mencionada sentencia de 5 de noviembre de 2020 del Juzgado de lo Social nº 19 de Madrid, al declarar que la contingencia determinante del proceso de incapacidad temporal del reclamante durante el periodo de referencia deriva de accidente de trabajo. Sentencia respecto de la que no consta en el expediente indicación alguna de su firmeza, siendo susceptible de recurso de suplicación ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. En dicho procedimiento de determinación de la contingencia han intervenido como partes demandadas el mencionado INSS, la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante TGSS), la empresa empleadora del reclamante y su mutua.

Se desprende de lo expuesto y es lo relevante a efectos de resolver la presente reclamación de responsabilidad patrimonial que la calificación de la enfermedad del reclamante como común y no como accidente de trabajo no correspondía en este caso a los servicios médicos autonómicos frente a los que el reclamante dirige su queja. Fue inicialmente la mutua de la empresa empleadora del reclamante y posteriormente el INSS, perteneciente a la Administración General del Estado, quiénes determinaron su carácter de enfermedad común y quiénes lógicamente intervinieron como parte demanda en el proceso judicial mencionado en el que se enjuiciaba la determinación controvertida.

No existe por tanto título de imputación alguno para con la Comunidad de Madrid y concretamente al Servicio Madrileño de Salud, toda vez que no intervinieron en la determinación de la contingencia de la incapacidad temporal del reclamante, siendo determinada por órganos ajenos a la misma, pertenecientes a otra Administración, lo que nos lleva a desestimar la reclamación de responsabilidad formulada por el reclamante.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra la Comunidad de Madrid por la ausencia de relación de causalidad entre su actuación y el daño reclamado por el reclamante.

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 7 de diciembre de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 754/22

Excmo. Sr. Consejero de Sanidad

C/ Aduana nº 29 - 28013 Madrid