

Dictamen n.º: **147/26**
Consulta: **Consejera de Sanidad**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **18.03.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad, en su sesión de 18 de marzo de 2026, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Sanidad, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con la reclamación formulada por el representante de Dña. (en adelante “*la reclamante*”), por los daños y perjuicios ocasionados por un supuesto abuso en su contratación temporal en el Hospital, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado el 19 de junio de 2025 en el registro del Servicio Madrileño de Salud (SERMAS), el representante de la persona indicada en el encabezamiento formula una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al SERMAS, refiriendo que viene prestando servicio profesional para el Hospital, bajo un régimen jurídico estatutario sometido a la Ley 55/2003, mediante la sucesión de nombramientos de vinculación temporal hasta la superación del proceso de estabilización, sin que se hayan dejado en ningún momento de ejecutar tareas y atender necesidades permanentes. Señala que resulta “*palmario*” que los nombramientos como estatutario interino, y, en su caso, eventual, para un mismo puesto de trabajo se han producido sin

solución de continuidad y sin que conste ninguna interrupción significativa de la prestación, realizando una misma función en un mismo centro durante periodos muy largos y sobrepasando la extensión máxima prevista en el art. 9 del Estatuto Marco para cada nombramiento, *“lo que viene a desvelar el empleo abusivo de la institución jurídica de interino para cometidos estructurales, de modo que la compareciente ha sufrido toda una serie de perjuicios objetivos a lo largo de su desempeño, viendo afectada su promoción profesional y consolidación atendiendo a la reiterada exclusión de los interinos de convocatorias de empleo clave en la propia categoría convocada, frustrando el derecho a carrera profesional en su dimensión completa, incentivos y estabilidad retributiva, excedencias, permisos, etc. en un ambiente continuo de inseguridad jurídica e inquietud ante ceses discrecionales...”*.

La reclamante indica que lo anterior no sólo resulta contrario a la normativa expresada y la concordante del ordenamiento jurídico nacional, sino que, también, y especialmente, a lo dispuesto en la cláusula 4ª y 5ª del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE, cuya interpretación, por parte del TJUE, en la Sentencia de 13 de junio de 2024, en los asuntos acumulados C-331/22 y C-332/22, trae consigo la insuficiencia de las soluciones ofrecidas en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Por ello, solicita que se reconozca el carácter objetivamente abusivo de la vinculación como estatutario interino existente hasta la adquisición de fijeza tras superar el oportuno proceso de estabilización.

De igual modo, solicita que se compense por causa del mencionado abuso, considerando la aplicación de la totalidad del Derecho interno, de modo que, según señala, reiterada jurisprudencia de la Sala IV del Tribunal Supremo permite parametrizar el daño moral producido en

litigios seguidos en la jurisdicción social, por lo que exige que se calcule dicho daño empleando el contenido del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, en los artículos 7.2 y 40.1.b, *“mediante la compensación adecuada, íntegra, y de proporcionalidad en sumatorio de 7.500 euros por cada superación de la extensión máxima de la modalidad contractual, adecuándose así a la extensión del abuso”*.

Asimismo, subsidiariamente, la interesada solicita la compensación económica *“prevista en la Ley 20/2021, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades”*.

Según la reclamación, ha de repararse la lesión sufrida en los bienes y derechos de la compareciente, considerando la trayectoria completa del nombramiento o su encadenamiento, en los términos que el apartado 54 de la STJUE de 7 de marzo de 2018, asunto C 94/16 consideró compatible con la cláusula 5^a del Acuerdo Marco, mediante presunción de que ha existido una pérdida de oportunidades de encontrar un empleo o que, *“si se hubiera organizado un proceso selectivo de manera regular, lo habría superado, siempre que dicha normativa vaya acompañada de un mecanismo de sanciones efectivo y disuasorio, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional competente...”*.

Se aporta con el escrito un documento privado, con la firma de la reclamante, por el que confiere su representación a un abogado colegiado, un anexo que recoge la plantilla orgánica del personal estatutario del Hospital, un certificado de servicios prestados, una copia de las nóminas de agosto y septiembre de 2024 y una copia del nombramiento como personal estatutario interino.

SEGUNDO.- En relación con el contenido de la reclamación, la consulta del expediente administrativo ha puesto de manifiesto los siguientes hechos de interés para la emisión del presente dictamen:

La reclamante ha estado vinculada con el SERMAS mediante diversos nombramientos estatutarios temporales, eventuales y/o de interinidad, así como por un contrato laboral de interinidad por vacante. En concreto:

- Del 1 de julio de 1998 al 30 de septiembre de 1999, mediante nombramiento estatutario temporal de sustitución, con la categoría profesional de planchadora, para el Hospital

- Del 28 de diciembre de 1999 al 27 de junio de 2000, mediante nombramiento estatutario de carácter eventual, en la categoría profesional de lavadero/a, adscrito al Hospital

- Del 28 de junio de 2000 al 9 de septiembre de 2024, con la categoría profesional de lavadero/a, mediante nombramiento estatutario temporal interino de vacante para prestar servicios en el Hospital

- Desde el 10 de septiembre de 2024 hasta la actualidad presta servicios como personal estatutario fijo en el Hospital como lavadero/a.

La reclamante participó en el proceso selectivo convocado mediante Resolución de 5 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud, por la que se convoca concurso de méritos por el turno libre para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en las categorías de Gestión y Servicios, grupo C, subgrupo C2 y grupo E que se relacionan en el anexo I, al amparo de lo recogido en las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Reducción de la Temporalidad en el Empleo Público.

Fue nombrada personal estatutario fijo mediante Resolución de 27 de agosto de 2024, de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud, por la que se nombra personal estatutario fijo en la categoría de Lavandero/a [Personal de Gestión y Servicios, Grupo E) del Servicio Madrileño de Salud (BOCM de 9 de septiembre de 2024)].

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

Con fecha 27 de junio de 2025, la aseguradora del SERMAS comunica que el hecho carece de cobertura, ya que la póliza suscrita no contempla tales hechos.

Registrada la reclamación, y mediante sendos oficios de 30 de junio de 2025, el Área de Responsabilidad Patrimonial de la Consejería de Sanidad, al amparo del artículo 81.1 de la LPAC, solicita informe a la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del SERMAS y a la Dirección de Recursos Humanos del Hospital

El Servicio Jurídico del Hospital emite informe el 3 de julio de 2025, haciendo constar los diferentes nombramientos de la reclamante para prestar servicios en el citado hospital y refiriendo que, con fecha 13 de septiembre de 2024, la trabajadora presentó una solicitud de baja voluntaria al finalizar la jornada laboral del día 9 de septiembre de 2024, con motivo de la toma de posesión de la plaza obtenida en propiedad en la categoría de lavandera en el hospital.

Se señala que dicho cese en su nombramiento temporal se produjo al haber obtenido una plaza de personal estatutario fijo, tras participar

voluntariamente en los procesos selectivos convocados para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en las distintas categorías de personal de Gestión y Servicios incluidas en las plantillas orgánicas de las instituciones sanitarias de la Comunidad de Madrid, contenidas en el Decreto 32/2022, de 30 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Oferta de Estabilización para el año 2022, para su provisión por el turno libre y por el sistema de concurso. En concreto, en las pruebas selectivas que fueron convocadas mediante Resolución de 5 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del SERMAS, mediante concurso de méritos por el turno libre para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en las categorías de lavandera del SERMAS (BOCM de 16 de septiembre de 2022), a través de la cual se convocaron un total de 58 plazas (54 de cupo general y 4 de cupo de discapacidad).

El informe recuerda que la disposición adicional sexta de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, recoge que las Administraciones Públicas convocarán, con carácter excepcional y de acuerdo con lo previsto en el artículo 61.6 y 7 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el sistema de concurso, aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2.1, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016, realizándose por una sola vez dentro de los plazos establecidos por esta norma, estipulando, asimismo, su disposición adicional octava que, adicionalmente, los procesos de estabilización contenidos en dicha disposición adicional sexta incluirán en sus convocatorias las plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal por personal con una relación, de esta naturaleza, anterior al 1 de enero de 2016.

El informe indica que la reclamante participó voluntariamente en una de estas convocatorias, superando el proceso selectivo y obtuvo un

nombramiento como personal estatutario fijo, siendo necesaria la renuncia al nombramiento de carácter temporal que ostentaba, por aplicación de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas a lo que se añade, en este caso, el propio carácter del proceso de consolidación al que se presentó de forma voluntaria.

Por último, se señala que la mera sucesión de nombramientos temporales no es irregularidad alguna, como ha señalado reiteradamente el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, pudiéndose citar al respecto la Sentencia núm. 53/2015, de 6 de febrero, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de dicho Tribunal y que, en este supuesto, la existencia del daño resulta difícil de constatar desde el momento que la trabajadora ha seguido prestando sus servicios durante un periodo más amplio del que inicialmente se preveía, beneficiándose de dicha situación hasta obtener su nombramiento como personal estatutario fijo en el concurso de méritos convocado en el año 2022. Según recoge el informe, el daño efectivo causado no se puede constatar teniendo en cuenta que la prolongación de la interinidad más allá de los 3 años, en ningún caso, le ha producido lucro cesante pues ha permanecido de alta en su puesto de trabajo hasta el cese, percibiendo las retribuciones que le correspondían.

Se acompaña la justificación documental de los contratos que la trabajadora ha suscrito con el citado centro hospitalario.

Con fecha 13 de octubre de 2025, la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del SERMAS emite su informe, en el que se describen los diferentes contratos de la reclamante en los términos anteriormente transcritos, y se señala lo siguiente:

“La interesada ha estado vinculada con el Servicio Madrileño de Salud mediante diversos nombramientos estatutarios temporales, ya

sean de carácter eventual o de interinidad, así como por un contrato laboral de interinidad por vacante.

Con respecto a los distintos nombramientos de carácter estatutario temporal que cabe efectuar, el artículo 9 de la Ley 55/2003 de 16 de diciembre del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, prevé la posibilidad de nombrar personal estatutario temporal por razones de necesidad, de urgencia o para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario.

En la redacción anterior a la modificación introducida por el Real Decreto-ley 12/2022, de 5 de julio de 2022, los nombramientos temporales estatutarios podrán ser de interinidad, de carácter eventual o de sustitución.

Los nombramientos de carácter eventual, recogidos en el apartado 3 del citado artículo 9, se expedirán en los siguientes supuestos:

- a. Cuando se trate de la prestación de servicios determinados de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria.*
- b. Cuando sea necesario para garantizar el funcionamiento permanente y continuado de los centros sanitarios.*
- c. Para la prestación de servicios complementarios de una reducción de jornada ordinaria.*

Se acordará el cese del personal estatutario eventual cuando se produzca la causa o venza el plazo que expresamente se determine en su nombramiento, así como cuando se supriman las funciones que en su día lo motivaron”.

Mediante este tipo de nombramiento temporal eventual, la interesada ha prestado servicios, en las fechas indicadas anteriormente, en la categoría profesional de lavandero/a, adscrita al Hospital

“Dicho nombramiento estatutario eventual suscrito por la interesada obedece a una causa de prestación de servicios de naturaleza temporal, tal como se establece en el artículo 9.3 del Estatuto Marco del personal sanitario de los Servicio de Salud y asimismo su cese trae causa de lo establecido en el referido marco legal”.

El informe analiza a continuación el nombramiento de sustitución que, *“según el artículo 9.4 del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, se expedirá cuando resulte necesario atender las funciones de personal fijo o temporal, durante los periodos de vacaciones, permisos y demás ausencias de carácter temporal que comporten la reserva de plaza. Se acordará el cese del personal estatutario sustituto cuando se reincorpore la persona a la que sustituya, así como cuando ésta pierda su derecho a la reincorporación a la misma plaza o función”.*

Se señala que, mediante este tipo de nombramiento, la interesada ha prestado servicios, en las fechas indicadas anteriormente, con la categoría profesional de planchadora, para el Hospital, y que tal nombramiento obedece a una causa de prestación de servicios de naturaleza temporal, tal como se establece en el artículo 9.4 del Estatuto Marco del personal sanitario de los Servicio de Salud y asimismo su cese trae causa de lo establecido en el referido marco legal.

De igual modo, el informe recoge que del 28 de junio de 2000 al 9 de septiembre de 2024 la reclamante prestó servicios con la categoría profesional de lavandera, en el Hospital, mediante nombramiento estatutario temporal de carácter interino de vacante. Se indica que *“los nombramientos de interinidad, recogidos en el apartado 2 del citado artículo 9 de la Ley 55/2003 de 16 de diciembre del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, se expedirán para el desempeño de una plaza vacante de los centros o servicios de salud, cuando sea necesario atender las correspondientes funciones.*

Se acordará el cese del personal estatutario interino cuando se incorpore personal fijo, por el procedimiento legal o reglamentariamente establecido, a la plaza que desempeñe, así como cuando dicha plaza resulte amortizada”.

El órgano informante recuerda que el cese del último nombramiento suscrito por la interesada se ha producido como consecuencia de su participación en el proceso selectivo publicado mediante Resolución de 5 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud, por la que se convoca concurso de méritos por el turno libre para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en las categorías de Gestión y Servicios, grupo C, subgrupo C2 y grupo E que se relacionan en el anexo I, al amparo de lo recogido en las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Reducción de la Temporalidad en el Empleo Público.

En este sentido, el informe expone que la reclamante, como ya señalábamos anteriormente, participó en el citado proceso selectivo, siendo nombrada como personal estatutario fijo mediante Resolución de 27 de agosto de 2024, de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del SERMAS, por la que se nombra personal estatutario fijo en la categoría de Lavandero/a [Personal de Gestión y Servicios, Grupo E) del Servicio Madrileño de Salud (BOCM de 9 de septiembre de 2024)] y, por ello, señala que *“de todo lo expuesto se concluye que los nombramientos/contratos suscritos por la interesada y sus respectivos ceses se han realizado conforme a la citada normativa, y como se ha analizado, se han desempeñado en distintos centros hospitalarios y con distinto régimen jurídico, por lo que no puede aceptarse la alegación de la reclamante de que durante todo este tiempo he ocupado un puesto estructural y permanente”*.

El informe concluye afirmando que no se dan los requisitos para apreciar una responsabilidad patrimonial de la consejería ya que los nombramientos se han realizado de conformidad con la normativa aplicable.

Instruido el procedimiento, el día 12 de noviembre de 2025 se da traslado de lo actuado a la interesada para que formule alegaciones, presentando escrito el 15 de diciembre de 2025, en el que refiere que no comparte las conclusiones de los informes emitidos en el curso del procedimiento con respecto al nombramiento como personal estatutario interino en plaza vacante, pues se ha prolongado por más de 24 años sin que haya habido mudanza de funciones o cualquier otro elemento, característica o condición de su prestación de servicios, por lo que *“no cabe sino considerar que la necesidad de servicio ininterrumpida e inmodificada de la Administración empleadora es de carácter permanente o estructural”*.

De igual modo, refiere que *“si tomáramos en consideración el lapso temporal de tres años que resulta de la actual redacción del art. 9.1 del Estatuto Marco, para 24 años resultan 8 tramos, por valor de 60.000 euros, cálculo que indudablemente resulta proporcional a la dilatación del abuso...”*.

Finalmente, el 13 de febrero de 2026 se formula propuesta de resolución por la viceconsejera de Sanidad y directora general del Servicio Madrileño de Salud, en la que, con cita de la normativa y jurisprudencia aplicable al caso, se propone desestimar la reclamación al no concurrir los presupuestos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

CUARTO.- La consejera de Sanidad formula la preceptiva consulta, que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora, el 23 de febrero de 2026 (expediente n.º 112/26); correspondiendo la

ponencia, por reparto de asuntos, al letrado vocal don 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

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 quince mil 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 el Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la LPAC.

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4 de la LPAC y del artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), pues se trata de la persona que ha prestado sus servicios en virtud de los diferentes nombramientos.

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid, en cuanto que es la Administración que efectuó los nombramientos citados.

Respecto al plazo para ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial, es de aplicación el artículo 67.1 de la LPAC que indica que el derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo.

En este caso, el *dies a quo* lo constituye la fecha de finalización del último contrato temporal suscrito por la interesada, es decir, el 9 de septiembre de 2024. En consecuencia, la reclamación de responsabilidad patrimonial, interpuesta el 19 de junio de 2025, debe entenderse realizada dentro de plazo legal.

En relación con la tramitación del procedimiento, se ha cumplido lo establecido en la LPAC. En concreto, se ha solicitado el informe de los servicios afectados, conforme a su artículo 81, habiéndolo emitido tanto la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del SERMAS como el Servicio Jurídico del Hospital Posteriormente, se ha realizado el trámite de audiencia, de acuerdo con su artículo 82, con el resultado referido. Por último, consta la propuesta de resolución de la Consejería de Sanidad, conforme al artículo 91 de la LPAC.

En definitiva, 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.- 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, destacando la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014 (recurso 4160/2011), o la de 11 de julio de 2016 (recurso 1111/2015), que concurren los requisitos siguientes:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación con 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, ya que según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso 1515/2005) *“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”*.

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, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

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

La reclamante reprocha en su escrito que, durante el tiempo que ha prestado sus servicios profesionales, concatenando contratos eventuales, se ha visto perjudicada por el abuso en la contratación temporal del SERMAS, tanto en el ámbito profesional como en el personal, de modo que, según afirma, es claro que ha sufrido una situación que supone un abuso en la contratación temporal y que tal situación ha de ser sancionada.

En el mismo sentido, con cita de la sentencia del TJUE, de 22 de febrero de 2024, refiere que es posible reclamar una indemnización que compense los efectos del abuso y actúe como medida disuasoria, y que se calcule dicho daño empleando el contenido del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, en los artículos 7.2 y 40.1.b, *“mediante la compensación adecuada, íntegra, y de proporcionalidad en sumatorio de 7.500 euros por cada superación de la extensión máxima de la modalidad contractual, adecuándose así a la extensión del abuso”*, de modo que reclama un total de 60.000 euros, que se corresponden con 8 tramos de 3 años.

Ahora bien, la interesada, subsidiariamente, solicita también *“la compensación económica prevista en la Ley 20/2021 ...”*, refiriéndose, en este caso, a la compensación prevista en 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”.

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...”*.

Esto sentado, procede analizar, en primer lugar, si los sucesivos contratos por los que la reclamante ha prestado sus servicios para el SERMAS le han irrogado los daños por los que reclama y cuáles han sido los que pudieran dar lugar al reconocimiento de una responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria, partiendo de que corresponde a quien reclama la carga de la prueba, conforme a la regla general establecida en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Como señala la Sentencia 1401/2021, de 30 de noviembre, del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª), (recurso 6302/2018) *“no puede ser el cese ajustado a Derecho lo que ocasione un daño susceptible de indemnización (...)”*; para a continuación, afirmar que *“cuanto se acaba de razonar no significa que quien habiéndose hallado en una situación de interinidad objetivamente abusiva no pueda, por las vías ordinarias de la responsabilidad patrimonial de la Administración, reclamar una indemnización por los daños y perjuicios que aquel hecho le haya producido y por supuesto, acreditar tales daños...”*.

En este sentido, es preciso partir de lo indicado por el Alto Tribunal en las sentencias 1425 y 1426, de 26 de septiembre de 2018, ambas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo. En ellas, al pronunciarse sobre si el afectado por la utilización abusiva de los nombramientos temporales tiene o no derecho a indemnización, por qué concepto y en qué momento, afirma que *“tiene derecho a indemnización. Pero el reconocimiento del derecho: a) depende de las circunstancias singulares del caso; b) debe ser hecho, si procede, en el mismo proceso en que se declara la existencia de la situación de abuso; y c) requiere que la parte demandante deduzca tal pretensión; invoque en el momento procesal oportuno qué daños y perjuicios, y por qué concepto o conceptos en concreto, le fueron causados; y acredite por cualquiera de los medios de prueba admitidos en derecho la realidad de tales daños y/o perjuicios (...). Además, el concepto o conceptos dañosos y/o perjudiciales que se invoquen deben estar ligados al menoscabo o daño, de cualquier orden, producido por la situación de abuso, pues esta es su causa, y no a hipotéticas ‘equivalencias’ al momento del cese o inexistentes en aquel tipo de relación de empleo con otras situaciones laborales o de empleo público”*.

En este punto, compartimos lo expuesto al respecto del supuesto daño infligido en el caso de la contratación temporal reiterada de las Administraciones públicas en el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 274/2024, de 11 de julio, en el que se indica lo siguiente:

«Pues bien, de la jurisprudencia citada se deduce que el daño resarcible sería el efectivamente derivado del fraude que se invoca, debiendo acreditarse su realidad y su alcance sin servirse de automatismos, analogías o “equivalencias” con relaciones de empleo diferenciadas y dotadas de sus específicos regímenes de acceso.

Y es que no se objetiva aquí que la interesada haya sufrido discriminación o agravio del que pueda deducirse un daño. Antes

bien, se constata que acepta y asume voluntariamente la relación de empleo de carácter temporal que le une a la Administración de la Comunidad de Castilla y León desde su nombramiento como funcionaria interina, a lo que se añade que en ningún momento con anterioridad al recurso contra su cese la reclamante haya solicitado la regular cobertura del puesto de trabajo desempeñado, a fin de poner término a su situación de temporalidad. De hecho, lo que cabe inferir es que es plenamente consciente de una circunstancia ventajosa -la continuidad en el empleo sin ostentar la condición de funcionaria de carrera y sin haber tenido que superar un proceso selectivo-, ante la cual desatiende toda pretensión dirigida a que las plazas vacantes a las que pudiera optar se convoquen. Por otra parte, tampoco puede ignorarse el hecho de que, ante un daño por el carácter abusivo en la utilización de la figura de la interinidad, no es hasta fechas mucho más recientes (en concreto, a raíz su cese de 23 de mayo de 2022) cuando la reclamante reacciona ante ese posible fraude y sus consecuencias, lo que contraría la genérica invocación de los menoscabos y daños, que con esta situación de temporalidad se extendería a etapas muy anteriores en el tiempo, en las que la supuesta ilicitud no estaba presente ni, por tanto, podían sufrir o evidenciar una “vulnerabilidad” o angustia singular...

Al respecto, se observa que el citado abuso coexistiría en este caso con una estabilidad en el empleo ciertamente prolongada que condiciona la percepción de “vulnerabilidad”, ante la cual dicha reclamante no reacciona hasta el cese, siendo así que la cobertura irregular de necesidades estructurales difícilmente puede esgrimirse por quienes se benefician de nombramientos realizados conforme al marco legal...».

En parecidos términos se pronuncia el Consejo Consultivo de Asturias, en su dictamen 23/2021, de 18 de febrero, cuando afirma que «en el marco de referencia -el empleo público, dotado de reglas conocidas

de acceso estable que se ordenan por los principios de mérito y capacidad compatible con vinculaciones de carácter temporal por diversas circunstancias, y en el que la jurisprudencia antecitada no contempla la prueba del daño por presunciones-, debe repararse en que no se objetiva que el reclamante haya sufrido discriminación o agravio del que pueda deducirse un daño moral; antes bien, se constata que asume voluntariamente su nombramiento por un tiempo prolongado, y no interesa en ningún momento la regular cobertura del puesto vacante que ocupa a fin de poner término a su situación de temporalidad. De hecho, lo que cabe inferir es que es consciente de una circunstancia ventajosa -la continuidad en el empleo sin ostentar la condición de funcionario de carrera y sin haber tenido que superar un proceso selectivo-, ante la cual desatiende toda pretensión dirigida a que las plazas vacantes a las que pudiera optar se convoquen.

Tampoco cabe ignorar, ante un daño moral que se esgrime como asociado a un “abuso”, que no es hasta fechas recientes cuando el reclamante parece haber cobrado conciencia de ese posible abuso y sus consecuencias, a raíz de varios pronunciamientos judiciales, lo que contraría la genérica invocación de menoscabos morales que se extienden a etapas en las que la tacha de ilicitud ni estaba presente ni, por tanto, podía sufrir daño de ningún tipo. En definitiva, no habiéndose acreditado específicos padecimientos no cabe deducir un daño moral resarcible del hecho de la permanencia en situación de temporalidad en el empleo público, salvo que la persona afectada haya sufrido una particular postergación de sus expectativas por demoras arbitrarias en la convocatoria de plazas de su especialidad, lo que aquí no se aprecia».

Además, y respecto a la invocación que la reclamante realiza de la cláusula 5 de la Directiva 1999/790/CE del Consejo de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada. Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada,

cabe recordar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 19 de marzo de 2020 -ECLI:EU:C:2020:219-, Sala Segunda, asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18) refiere que la citada cláusula «no es incondicional ni suficientemente precisa para que un particular pueda invocarla ante un juez nacional», y que “incumbe al órgano jurisdiccional nacional apreciar, con arreglo al conjunto de normas de su Derecho nacional aplicables, si la organización de procesos selectivos destinados a proveer definitivamente las plazas ocupadas con carácter provisional por empleados públicos nombrados en el marco de relaciones de servicio de duración determinada, la transformación de dichos empleados públicos en “indefinidos no fijos” y la concesión a estos empleados públicos de una indemnización equivalente a la abonada en caso de despido improcedente constituyen medidas adecuadas para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada o medidas legales equivalentes, a efectos de esa disposición».

En este sentido, el ya citado dictamen 23/2021, de 18 de febrero, del Consejo Consultivo de Asturias, razona que, dado que no se deduce de la Directiva invocada “un derecho del interino a la permanencia en el empleo público, ni tampoco un derecho a indemnización por un daño moral sin haberse acreditado la causa, efectividad y antijuridicidad del mismo, sino un mandato difuso para la adopción de medidas que garanticen que no se discrimine a los empleados temporales sin un sustento objetivo, no procede indemnizar el menoscabo de un derecho -la permanencia- que ni el ordenamiento europeo ni el interno confieren al interino”.

Por otro lado, la reclamante alega que la citada jurisprudencia comunitaria y su aplicación en España indican que, en casos de abuso en la contratación temporal, es posible reclamar una indemnización que actúe como medida sancionadora y disuasoria, aplicando para su cálculo el contenido del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el

que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, en los artículos 7.2 y 40.1.b.

Sin embargo, es preciso señalar que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su Sentencia 216/2023, de 22 de febrero, excluye la idea de “sanción” como fundamento de la indemnización, cuando indica que *«... esto significa que lo que debería indemnizarse, según la recurrida, es el hecho mismo de haberse hallado en esa situación y que, así, la indemnización no es debida para resarcir daños o perjuicios efectivos e identificados, sino como castigo a la Administración que ha permitido -si no alentado- esa utilización ilegítima de figuras de empleo público de duración determinada que están legalmente pensadas para otros fines. Esta idea, además, es la que sin duda subyace -aunque no se haga explícita- en las sentencias de instancia y de apelación. Tal idea está muy próxima de lo que, en la terminología jurídica angloamericana, se denominan "daños punitivos". Ocurre, sin embargo, que la regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración no contempla la posibilidad de otorgar indemnizaciones a fin de sancionar comportamientos administrativos ilegales, satisfaciendo una necesidad de prevención general o disuasión por esta vía indirecta. Tampoco es fácil encontrar supuestos de daños punitivos en la legislación civil española.*

Así las cosas, lo que en el fondo se plantea en este recurso de casación es si debe darse por bueno el reconocimiento hecho en la instancia y en apelación de una indemnización de naturaleza sancionadora, sin ninguna base en el ordenamiento español. Esta Sala considera que la respuesta debe ser negativa. El deber de reconocer una indemnización de naturaleza sancionadora, como respuesta a una situación contraria a lo establecido en la cláusula 5 del Acuerdo Marco, no viene impuesto por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea atinente a la cláusula 5 del Acuerdo Marco; jurisprudencia que ha

afirmado de manera inequívoca que dicha cláusula 5 "[...] no es incondicional ni suficientemente precisa para que un particular pueda invocarla ante un juez nacional. [...]". Así las sentencias Sánchez Ruiz (C-103/18 y C-429/18) de 19 de marzo de 2020 (parágrafo 118) e Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (C-726/19) de 3 de junio de 2021 (parágrafo 79)... ».

Por último, y como señalábamos en nuestros recientes dictámenes 23/26 y 25/26, ambos de 14 de enero, a propósito de casos similares, no debe obviarse que la reclamante se ha beneficiado de los años de servicios temporales previos a su nombramiento como personal estatutario fijo, en tanto aquellos le fueron computados en el concurso de méritos en el que participó.

En efecto, el artículo 8 de la ya citada Resolución de 5 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del SERMAS, contempla como único sistema de selección para adquirir la condición de personal estatutario fijo el concurso de méritos, con arreglo al baremo de méritos publicado como Anexo II de la convocatoria, consistentes en solo dos conceptos: la experiencia profesional, que puede alcanzar los 70 puntos, y la formación, que puede ser valorada hasta con 30 puntos. En consecuencia, y gracias a ello, ha obtenido la vinculación estatutaria permanente con el SERMAS, sin necesidad de someterse a un proceso selectivo ordinario.

En consecuencia, no se han acreditado los daños reclamados, por lo que es de aplicación lo que, con carácter general, indica la Sentencia 82/2018, de 13 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 10ª (recurso 597/2017), que exige *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial, de tal manera que resulte lesionado el*

ámbito patrimonial del interesado que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”.

Y, más específicamente, lo que recoge la Sentencia 576/2023, de 9 de mayo, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª (recurso 5132/2019), en su Fundamento Jurídico IV *in fine*:

“... sí cabrá reclamar por aquellos daños materiales o morales, por una disminución patrimonial o una pérdida de oportunidad que el empleado público interino no tuviera el deber jurídico de soportar. Para ello, deberá presentar una reclamación por daños efectivos e identificados con arreglo a las normas generales en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración y, por supuesto, acreditar tales daños”, acreditación que no se ha producido en el presente caso.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no acreditarse el daño alegado.

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 18 de marzo de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 147/26

Excma. Sra. Consejera de Sanidad

C/ Aduana, 29 - 28013 Madrid