

Dictamen n.º: **50/26**
Consulta: **Consejera de Sanidad**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **04.02.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad, en su sesión de 4 de febrero de 2026, emitido ante la consulta formulada a través de 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 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 4 de junio de 2025 en el registro del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, la persona indicada en el encabezamiento formula una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Servicio Madrileño de Salud (SERMAS), refiriendo que ha venido trabajando como enfermera para el SERMAS, concatenando contratos temporales, desde julio de 2008 hasta diciembre de 2016 (8 años), en las gerencias de Atención Hospitalaria y Atención Primaria, desde diciembre de 2016 hasta diciembre de 2019 en el Hospital, y, como interina, continuando en dicha vacante hasta octubre de 2024 (8 años).

Reprocha que la Administración “no desarrolló la Oferta de Empleo Público o de estabilización en la categoría profesional de enfermera. Siendo finalmente, y a causa del proceso de estabilización convocado en 2022, conforme a la Ley 20/21, cuando opté y conseguí la condición de personal estatutario fijo (2024)”.

Indica que durante el tiempo que ha prestado sus servicios profesionales como enfermera, concatenando contratos eventuales, se ha visto perjudicada por dicho abuso en la contratación temporal del SERMAS, tanto en el ámbito profesional como en el personal. 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, pues ha venido ocupando una misma vacante durante mucho más de tres años (8 años) y la Oferta de Empleo Público no se desarrolló en el plazo de 3 años, incumpliendo así el artículo 70 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

La reclamante continúa señalando que “el Tribunal de Justicia Europeo, en Sentencia de 19 de marzo de 2020, en relación con el Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70, ha dado una mayor protección al trabajador interino irregular al declarar la existencia de abuso en su contratación y así la referida sentencia en sus apartados 71 y 75 deja claro que los abusos contrarios a la Directiva 1999/70/CE se producen cuando se destina a empleados públicos temporales a atender necesidades que, de hecho, no son provisionales, esporádicas, puntuales, excepcionales o coyunturales, sino que son ordinarias, estables y permanentes, cubriendo el empleador con personal temporal sus necesidades estructurales en materia de personal, al no disponer de suficientes funcionarios fijos o de carrera...”.

Además, el escrito recoge que la propia sentencia, en su apartado 79, determina que el abuso habrá de valorarse caso a caso con una serie de parámetros, como el número de años consecutivos prestando servicios en la Administración empleadora, realizando tareas propias de la actividad normal del personal fijo, la inexistencia real de límites máximos de duración de los contratos temporales, o el incumplimiento por parte de la Administración de su obligación de proveer las plazas servidas por personal temporal con personal fijo o de carrera, convocando los correspondientes procesos selectivos.

Afirma que, en su caso concreto, han sido más de 8 años consecutivos los que ha estado prestando servicios para la Administración, atendiendo necesidades permanentes y estructurales de la misma, no excepcionales ni coyunturales, incumpliendo sistemáticamente 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.

Expone que, en definitiva, se evidencia que ha sido *“personal público abusado por la temporalidad en la contratación pública y, por ello, esta situación (el fraude de ley por el abuso en la temporalidad) debe ser sancionada, conforme a lo recogido por el TJUE en su Sentencia de 19 de marzo de 2020, en relación con el acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999...”*.

La reclamante cita la reciente sentencia del TJUE, de 22 de febrero de 2024, que declara cómo deben interpretarse las cláusulas 2, 3 y 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada y refiere que, en conclusión, la jurisprudencia del TJUE y su aplicación en España indican que, en casos de abuso en la contratación temporal, es posible reclamar una indemnización que compense los efectos del abuso y actúe como medida disuasoria. Esta indemnización es equivalente a la

abonada en caso de despido improcedente, es decir, 20 días de salario por año de servicio.

En definitiva, señala que la sentencia del TJUE establece un plazo máximo de un año desde su publicación para que se puedan interponer reclamaciones conforme el art 1968 del Código Civil, contemplando específicamente a quienes, después de años como interinos, han accedido a una plaza fija. Indica que el derecho a indemnización surge del abuso previo en la contratación sufrida y en concepto al derecho de reparación por la inactividad de la Administración.

Por ello, solicita la cantidad de 20.344,62 €, correspondiente a 20 días por año trabajado, comprendiendo los años trabajados durante la situación de abuso en la misma vacante en el Hospital (8 años), salario diario 128,49 € y máximo 12 mensualidades.

Aporta únicamente con su escrito un documento privado, con su firma, por el que confiere su representación a un abogado colegiado, con copia de sus respectivos documentos de identidad.

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 2008 al 27 de abril de 2010, de forma discontinua, como personal laboral, mediante contratos eventuales, de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, con la categoría de Diplomada en Enfermería, adscrita al Hospital (consta en el expediente el certificado de servicios prestados emitido por la

Dirección Gerencia del Hospital en el que se detallan los periodos de los contratos laborales suscritos por la interesada).

- Del 3 de marzo de 2009 al 7 de septiembre de 2009, de forma discontinua, como enfermera en el Equipo de Atención Primaria mediante distintos nombramientos estatutarios temporales, ya sea de carácter eventual o por sustitución (consta en el expediente el certificado de servicios prestados emitido por la Gerencia Asistencial de Atención Primaria en el que se detallan los periodos y los tipos de nombramiento suscritos por la interesada).

- Del 3 de septiembre de 2009 al 30 de abril de 2010, como enfermera, mediante nombramiento estatutario temporal, de carácter eventual, con un 50 % de parcialidad, adscrita al Hospital

- Del 1 de julio de 2015 al 15 de septiembre de 2015, mediante nombramiento estatutario de sustitución en la categoría de enfermera, adscrita al Hospital

- Del 29 de septiembre de 2015 al 24 de agosto de 2016, mediante diversos nombramientos como personal estatutario temporal de sustitución con la categoría de enfermera, adscrita al Hospital

- Del 1 de octubre de 2016 al 2 de octubre de 2024, como enfermera, mediante diversos nombramientos de personal estatutario temporal de carácter eventual, de sustitución o interino de vacante, adscrita al Hospital (consta en el expediente el certificado de servicios prestados emitido por la Dirección Gerencia del Hospital, en el que se detallan los periodos y los tipos de nombramiento suscritos por la interesada).

Desde el 3 de octubre de 2024 hasta la actualidad presta servicios como personal estatutario fijo en el Hospital, con la categoría de enfermera.

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 SERMAS, 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 personal sanitario del grupo A, subgrupo A2, que se relacionan en el anexo I, siendo nombrada como personal estatutario fijo mediante Resolución de 19 de septiembre 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 Enfermero/a (Personal Sanitario, Grupo A, Subgrupo A2) del Servicio Madrileño de Salud (BOCM del 2 de octubre de 2024).

Además, participó en el proceso selectivo convocado mediante Resolución de 15 de junio de 2018, de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud, por la que se convocan pruebas selectivas por el turno libre para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en la categoría de Enfermero/a del Servicio de Salud de la Comunidad de Madrid.

Por último, y según consta en el expediente, por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo n.º 11, de Madrid, dictada en el Procedimiento Abreviado 37/2023 se reconoció *“el derecho de la recurrente a que le sea reconocido el nivel de carrera profesional -nivel i- que le corresponde en la mismas condiciones que el personal fijo, con abono de los atrasos por el concepto retributivo de carrera profesional no abonada hasta la fecha de interposición de la solicitud en vía administrativa, con el límite de prescripción de cuatro años, más los intereses legales que correspondan”*.

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:

Registrada la reclamación, y mediante oficio de 9 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.

Con fecha 11 de junio de 2025, la aseguradora del SERMAS comunica que el siniestro carece de cobertura, ya que la póliza suscrita no contempla tales hechos.

El día 16 de julio de 2025 se emite el informe de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del SERMAS, 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 ha prestado la interesada servicios, en las fechas indicadas anteriormente, para la Gerencia Asistencial de Atención Primaria; en el Hospital y en el Hospital

Dichos nombramientos estatutarios eventuales suscritos por la interesada obedecen 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, para la Gerencia Asistencial de Atención Primaria, en el Hospital, para el Hospital y el Hospital, y obedecen tales nombramientos 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.

Continúa el informe analizando los distintos contratos laborales suscritos para prestar servicios en la categoría de Diplomada en Enfermería, en el Hospital, de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores y al Real Decreto 2546/1994, de 29 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratación.

De igual modo, el informe recoge que del 20 de diciembre de 2019 hasta el 2 de octubre de 2024 la reclamante prestó servicios, mediante nombramientos estatutarios temporales de carácter interino de vacante, adscrita al Hospital, 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 personal sanitario del grupo A subgrupo A2 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, fue nombrada personal estatutario fijo mediante Resolución de 19 de septiembre 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 Enfermero/a (Personal Sanitario, Grupo A, Subgrupo A2) del Servicio Madrileño de Salud (BOCM del 2 de octubre 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.

Mediante oficio de 25 de agosto de 2025, se solicita informe a la Dirección de Recursos Humanos del Hospital, que lo emite el 11 de septiembre de 2025, haciendo constar que los diferentes nombramientos para prestar servicios en el citado hospital se realizaron de conformidad con la normativa vigente y que *“en cuanto a la indemnización en sí, este hospital entiende que no procede por las causas siguientes:*

- *Los nombramientos en este hospital fueron muy previos a la inclusión de la indemnización en nuestro ordenamiento jurídico prevista inicialmente en el Real Decreto Ley 14/2021 y después en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, que modificaron el EBEP.*

- *La Disposición Adicional 17 del TREBEP establece que no habrá derecho a la indemnización en el caso de que la finalización de la relación de servicio sea por causa disciplinaria o por renuncia voluntaria, como en el caso de la reclamante, circunstancia que se desprende de su propio escrito”.*

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

Instruido el procedimiento, el día 22 de septiembre de 2025 se da traslado de lo actuado a la interesada para que formule alegaciones, presentando escrito el 11 de octubre de 2025, en el que, en síntesis,

reitera el contenido de su escrito inicial de reclamación y su petición de indemnización por importe de 20.344,62 €.

Finalmente, el 18 de noviembre de 2025 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 19 de diciembre de 2025 (expediente n.º 675/25); 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 2 de octubre de 2024. En consecuencia, la reclamación de responsabilidad patrimonial, interpuesta el 4 de junio de 2025, debe entenderse realizada dentro de plazo legal.

En relación a 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 la Dirección de Recursos Humanos 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 concurran los requisitos siguientes:

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, 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 como enfermera, 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, en conclusión, la jurisprudencia comunitaria y su aplicación en España indican que, en casos de abuso en la contratación temporal, es posible reclamar una indemnización que compense los efectos del abuso y actúe como medida disuasoria. Esta indemnización es equivalente a la abonada en caso de despido improcedente, es decir, 20 días de salario por año de servicio, por lo que reclama la cantidad de 20.344,62 €.

En primer lugar, llama la atención el hecho de que el importe de la indemnización que la reclamante solicita coincide con el previsto para la compensación económica que establece el apartado 4 de la disposición adicional 17ª del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, según el cual *“4. El incumplimiento del plazo máximo de permanencia dará lugar a una compensación económica para el personal funcionario interino afectado, que será equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos 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”*.

Ahora bien, 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.

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 (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 4 de febrero de 2026

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 50/26

Excma. Sra. Consejera de Sanidad

C/ Aduana, 29 - 28013 Madrid