

Dictamen n.º: **71/26**
Consulta: **Consejera de Sanidad**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **11.02.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad, en su sesión de 11 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 lo que califica de abuso de la contratación temporal por el Servicio Madrileño de Salud.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado el 6 de junio de 2025, la persona indicada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Servicio Madrileño de Salud (SERMAS), refiriendo que ha venido prestando servicios como enfermera desde julio de 2011, concatenando “*contratos temporales*” en la Gerencia de Atención Primaria, Hospital y Hospital; siendo interina en este último centro desde enero de 2019 hasta octubre de 2024, cuando adquirió la condición de personal estatutario fijo.

Entiende la reclamante que eso constituyó un abuso en la temporalidad, que debe ser sancionado, de acuerdo con la normativa y doctrina que considera de aplicación. También precisa que el 13 noviembre de 2018 no se le renovó el contrato temporal que tenía en el Hospital por razón de su embarazo, lo que implicaba una discriminación.

Por ello considera que debe ser indemnizada con una cantidad equivalente a 20 días de salario por año de servicio, lo que haría una cantidad de 28.559,62 euros.

El escrito, que viene firmado por la reclamante, se acompaña de un apoderamiento privado a favor un abogado, y de su documento de identidad.

SEGUNDO.- 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), y se procedió a solicitar informe a la Dirección General de Recursos Humanos del SERMAS y a dar traslado a su aseguradora.

La aseguradora comunicó que la reclamación no está sujeta a la cobertura de la póliza suscrita.

En su informe, la Dirección General de Recursos Humanos refiere los distintos nombramientos de carácter temporal de la reclamante en distintos centros del SERMAS hasta el 3 de octubre de 2024, cuando inicia prestación como personal estatutario fijo en el Hospital Posteriormente, se cita la regulación prevista para cada uno de los nombramiento temporales y señala que la reclamante participó en el 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, 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, convocado por Resolución de 5 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud (BOCM de 16 de diciembre de 2022). A resultas de ese proceso selectivo extraordinario se precisa que la reclamante fue 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).

El citado informe también detalla que la reclamante ha seguido dos procedimientos contencioso administrativos contra el SERMAS. El primero de ellos por discriminación por razón del embarazo en el acceso a nombramientos estatutarios, habiéndose dictado sentencia desestimatoria del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 12. El segundo de los procedimientos tenía por objeto el reconocimiento de la carrera profesional, habiéndose dictado sentencia estimatoria del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 16 de Madrid en el Procedimiento Abreviado 667/2022, en la que se declara su derecho *“a ser integrado en el sistema de carrera profesional en la categoría de enfermera quedando integrado en el nivel de carrera profesional I alcanzado con fecha efectos administrativos enero de 2019 y económicos enero de 2020”*.

Se han incorporado también al expediente informes de los hospitales y, en los que recogen los distintos

nombramientos y contratos temporales suscritos con la reclamante, adjuntando copia de los mismos.

Otorgado trámite de audiencia, la reclamante presentó alegaciones fechadas el 1 de octubre de 2025, reiterando su reclamación inicial.

Finalmente, con fecha 20 de noviembre de 2025 la viceconsejera de Sanidad y directora general del Servicio Madrileño de Salud formuló propuesta de resolución desestimatoria.

TERCERO.- 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.

Apreciándose la ausencia de documentación en el expediente, se requirió su complemento, lo que se cumplimentó el 19 de enero de 2026.

Correspondiendo la ponencia por reparto de asuntos al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, elaboró la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada en el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el 11 de febrero de 2026.

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) en cuanto que es la persona que dice haber sufrido los perjuicios derivados de los sucesivos nombramientos como enfermera del SERMAS.

Ninguna duda ofrece la legitimación pasiva del SERMAS de la Consejería de Sanidad 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* sería la fecha de terminación de la situación de temporalidad en la prestación de servicios, que fue el 2 de octubre de 2024, por lo que la reclamación de responsabilidad patrimonial, interpuesta el 6 de junio de 2025, debe entenderse formulada dentro de plazo legal.

En relación a la tramitación del procedimiento, se ha cumplido lo establecido en la LPAC. En concreto, se solicitó el informe de la dirección general competente en materia de personal, conforme a su artículo 81; y se evacuó el trámite de audiencia, de acuerdo con su artículo 82, con el resultado referido. Por último, consta la propuesta de resolución del órgano instructor, 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.

En los casos de abuso de temporalidad como el que analizamos, cabe acudir al procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración contratante, pero no por ello deja de ser requisito indispensable la acreditación de un perjuicio cierto y objetivo, como ya señalábamos en nuestro reciente Dictamen 20/26, de 4 de febrero.

En este sentido lo recuerda el Tribunal Supremo en el fallo de su Sentencia de 25 de febrero de 2025 (recurso n.º 4436/2024), en la que concluye: *“quien haya sido objeto de nombramientos temporales abusivos, si acredita haber sufrido perjuicios por esa*

causa, tendrá derecho a ser indemnizado en medida proporcionada a ellos”.

Por tanto, el derecho a ser indemnizado tiene como presupuesto ineludible en el instituto de la responsabilidad patrimonial la existencia de un daño real debidamente probado.

De la reclamación parece pretenderse una indemnización no ligada a perjuicio efectivo alguno sino de carácter punitivo o disuasorio por la utilización abusiva de la contratación temporal. Sin embargo, como recoge la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su Sentencia 216/2023, de 22 de febrero, debe excluirse la idea de “sanción” como fundamento de la indemnización, indicando: «... 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) ...».

Este criterio es nuevamente recordada por la antes citada Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2025, al reseñar que “sobre la indemnización de los perjuicios que puedan haber sufrido quienes hayan sido objeto de nombramientos temporales abusivos, de un lado, hemos recordado que nuestro ordenamiento jurídico no conoce la figura de las indemnizaciones de carácter punitivo que, si bien existe en algunas legislaciones, no es propia de las que se inscriben, como la española, en el llamado sistema continental. Y, de otro, hemos dicho que las pretensiones de resarcimiento por esta causa deben apoyarse en la justificación de los perjuicios efectivamente sufridos [sentencias n.º 1401/2021, de 30 de noviembre (casación n.º 6302/2018) y posteriores, antes citadas]”.

Así, la realidad y acreditación del daño como presupuesto *sine qua non* para la declaración de responsabilidad patrimonial es también reiterada por los distintos órganos superiores consultivos. En este sentido, el Consejo Consultivo de Castilla y León, en su

Dictamen 274/2024, de 11 de julio, dice: *«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».*

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”.* En este mismo dictamen se razona acertadamente que, 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, que se invoca, no se deduce *“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”.*

En el caso que analizamos, la reclamante no hace el más mínimo atisbo de concreción de los daños que supuestamente se le han irrogado por haber desempeñado temporalmente diversos puestos de enfermera en el SERMAS, a excepción de la referencia a

una supuesta discriminación por razón del embarazo que luego analizaremos. Por el contrario, sí concreta la cuantía, y lo hace aplicando lo que dice corresponder por despido improcedente en la legislación laboral; analogía que no cabe acoger dado que se trata de una compensación establecida legamente en un ámbito ajeno al estatutario y que, en todo caso, requiere el cese en la relación de servicios, presupuesto que aquí no se da en tanto la reclamante ha adquirido un puesto de enfermera fijo.

Cabe resaltar que, lejos de atisbarse un daño real a la reclamante por el hecho de haber tenido diversos nombramientos temporales, ello le ha permitido acceder a la condición de personal estatutario de carrera a través de un proceso extraordinario y sin sujeción a las mayores exigencias previstas para los procesos selectivos ordinarios.

En efecto, como se recoge en el informe de la Dirección General de Recursos Humanos del SERMAS, la reclamante participó y adquirió la condición de personal estatutario de carrera en el concurso de méritos por el turno libre para el acceso a la condición de personal estatutario fijo, convocado por Resolución de 5 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud (BOCM de 16 de diciembre de 2022). De acuerdo con el artículo 8, en relación con el anexo II, de esa convocatoria, la experiencia profesional constituía el 70 % de los méritos a valorar, estando especialmente ponderados los servicios en centros del SERMAS, lo que evidencia que el desempeño de los puestos que relaciona la reclamante no solo le ha permitido un evidente desarrollo profesional sino que también ha sido determinante para adquirir la condición de personal estatutario fijo sin someterse a pruebas selectivas sujetas a exámenes en igualdad de condiciones con otros aspirantes.

Por tanto, excluida la concurrencia del presupuesto previo de la existencia de un daño real y efectivo, no puede apreciarse la existencia de responsabilidad patrimonial por abuso de temporalidad, sin necesidad de analizar la existencia de este.

Resta por analizar la referencia a una supuesta discriminación por razón del embarazo, que dice haber sufrido en el año 2017, al no renovarse un nombramiento temporal. A este respecto, cabe recordar que la responsabilidad patrimonial no constituye un cauce general para el ejercicio de cualquier pretensión frente a la Administración, y la cuestión que se plantea podía dar lugar al ejercicio de acciones propias contra ese supuesto trato desigual en el acceso al desempeño del puesto, como así hizo la reclamante en su momento. Así, consta en el expediente que la reclamante interpuso recurso contencioso administrativo en el que recayó Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 12, de Madrid, en el que se declara la inexistencia de discriminación en el acceso a nombramientos por parte de la demandante. Por tanto, no habiéndose apreciado actuación alguna contraria a Derecho por parte de la Administración, cabe excluir la existencia de daño antijurídico alguno susceptible de ser indemnizado.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial al no apreciarse la existencia de daño.

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

Madrid, a 11 de febrero de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 71/26

Excma. Sra. Consejera de Sanidad

C/ Aduana, 29 - 28013 Madrid