

Dictamen n.º: **353/26**
Consulta: **Consejera de Educación, Ciencia y
Universidades**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **17.06.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 17 de junio de 2026, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Educación, Ciencia y Universidades, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña. (en adelante, “*la reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una situación de acoso laboral por parte del equipo directivo del CEIP “.....”, de

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 1 de octubre de 2024 un abogado colegiado, actuando en representación de la reclamante, presentó un escrito en el registro de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, solicitando el inicio de un expediente de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios que atribuye a una situación continuada de acoso laboral.

En su escrito, la reclamante expone que comenzó a impartir su labor como docente en el colegio público, de, a partir del

curso académico 2020-2021, y que, debido a una enfermedad, causó bajo laboral desde el 6 de abril de 2021 hasta el 13 de noviembre de 2023, reincorporándose a su puesto de trabajo en dicho centro el 14 de noviembre de 2023. Señala que fue durante este segundo periodo de docencia cuando sufrió graves perjuicios a causa del trato del centro y, en particular, del equipo directivo.

El escrito estructura su relato por semanas, y, en cuanto a la semana del 14 al 17 de noviembre de 2023, reprocha que todo el equipo directivo presenciaba personalmente las clases impartidas por la docente, porque consideraban necesario atender a las necesidades de la clase y favorecer su incorporación al grupo, si bien se indica que esta razón carece de fundamento, en la medida en que el 14 de noviembre de 2023 ya se realizaron todas estas tareas: reunión con jefatura de estudios, labor docente compartida con la tutora saliente para favorecer el tránsito de la dinámica de una a otra en beneficio de los alumnos, y reunión en dirección entre las dos tutoras y el equipo directivo, con el objeto de brindar a la docente toda la información necesaria.

La reclamación señala que tal actuación supone un atentado contra la autoridad de la docente para con sus alumnos, sobre todo si el director, la jefa de estudios y el secretario intervienen de continuo en el desarrollo de la clase sin que la docente pueda restituir su autoridad, ya que los alumnos observan como ella no tiene libertad para dirigir la clase, sino que se halla a merced de la eventual voluntad del equipo directivo.

En cuanto a la semana del 20 al 24 de noviembre de 2023, la reclamante señala que el equipo directivo critica su labor, afirmando que no conoce el nombre de todos sus alumnos, no es capaz de destacar ningún aspecto reseñable del grupo, ni tampoco sabe cuál es su alumnado con necesidades educativas especiales, cuando la docente cuenta con cuatro de tales alumnos, *“lo que pone de manifiesto la*

elevada dificultad con que cuenta la profesora a la hora de desarrollar su clase”, teniendo en cuenta que la normativa autonómica establece que podrá haber, como máximo, un alumno con necesidades educativas especiales por aula, y no es ella la que ha de estar al corriente de la situación de dichos alumnos, sino que debe informarle el pedagogo terapéutico.

Respecto a la semana del 27 de noviembre al 5 de diciembre de 2023, se indica que el lunes y el martes de esa semana la reclamante no acude al centro porque se halla enferma, y que *“debido a ello, el equipo directivo pone de manifiesto que no ha remitido la planificación de esa semana para que así las clases puedan desarrollarse con normalidad. Es decir, que se afirma que la no remisión de esa planificación es una falta imputable a la docente”, cuando “no tiene la obligación de proporcionar esta planificación. En todo caso, puede remitirla por voluntad propia ... Y esto es así en la medida en que la planificación se realiza en concordancia con el tutor/a de la otra clase del curso ... nada impide al equipo directivo acudir al tutor/a de para que este les pueda facilitar dicha planificación”.*

El escrito continúa refiriendo que el centro también indica que la reclamante tiene dificultades a la hora de manejar la aplicación de Innovamat, pero que *“esta problemática se solventa a través de la asistencia del TIC, que es la persona encargada precisamente de enseñar y facilitar el manejo de los profesores con las nuevas tecnologías”.*

La reclamante también reprocha que el lunes 4 de diciembre de 2023 el centro recibe la llamada de la inspectora, informando del proceso de sanción frente a la docente, cuando *“si el equipo directivo imputa algún tipo de desorden o problema de gestión, nada hubiera impedido a este poner este extremo en conocimiento del equipo de orientación”.* Señala que *“si se hubiera producido alguna cuestión*

controvertida a lo largo de las dos semanas expuestas, ¿por qué no se llevó a cabo ni una sola reunión para solventar cualquier tipo de adversidad relativa a la falta de organización de la clase?”.

En cuanto a la semana del 11 al 15 de diciembre de 2023, se alega que el equipo directivo mantuvo una reunión con los padres de los alumnos al margen de la docente, sin que tuviera conocimiento de dicha reunión, en la que *“el equipo directivo informa de los acontecimientos anteriormente relatados, dejando en entredicho la situación de la tutora frente a las familias”*. Asimismo, según indica, se le concedió trámite de audiencia con fecha de 11 de diciembre de 2023, por la presunta comisión de una falta leve, en atención a las siguientes infracciones:

- No ha presentado los registros de observación y seguimiento del alumnado de su aula requeridos por el equipo directivo alegando que no sabe cómo hacerlo.

- Desconoce el nombre de su alumnado con necesidades educativas especiales, así como sus dificultades y necesidades.

- Desconoce el contenido de los documentos de centro facilitados.

Señala que a estas conclusiones se llega tras las reuniones mantenidas con la profesora el 21 y 29 de noviembre de 2023, es decir, a las dos semanas de su reincorporación, *“sin que hubieran tratado de favorecer la misma”*, lo que le parece desproporcionado, habida cuenta de que causó baja por incapacidad temporal durante dos años.

Asimismo, la reclamante relata que el día 12 de diciembre de 2023 el equipo directivo le advirtió del desorden que, presuntamente, predominaba en el aula dirigida por ella, *“aspecto este que puede ser lógico en atención al poco tiempo que lleva la docente impartiendo clase;*

el equipo directivo debería favorecer la interacción entre la tutora de y el equipo orientador”.

Añade que, a estos efectos, el 13 de diciembre le es notificado un nuevo trámite de audiencia, debido a la presunta comisión de una falta leve a tenor de los siguientes hechos:

“- El martes 12 de diciembre de 2023 durante la 3ª hora lectiva se produce la siguiente situación:

- Durante esta sesión algunos niños y niñas salen del aula llorando visiblemente nerviosos.

- La tutora de entra en el aula al oír el escándalo que se está produciendo en clase (niños y niñas llorando, gritando, un niño y niña que se pelean, etc.) e intenta calmarlos.

- La jefa de estudios que está sustituyendo en el pabellón llama a la directora para que acuda al aula y saber qué está pasando.

- La directora entra a preguntar a la tutora y le responde que no sabe qué ha sucedido.

- Ante el desborde emocional de dos de los alumnos del aula, la directora decide sacarles del aula para hacer una actividad alternativa con ellos”.

La reclamante indica que se le imputa una “mala gestión, que no se corresponde, en absoluto, con la realidad. Y esto es así en la medida en que es el propio equipo directivo quien ha dificultado su reincorporación al grupo a través de diversas medidas. Todo ello teniendo en cuenta que el equipo directivo se ha reunido incluso con las familias de sus alumnos a espaldas de la propia docente”.

El escrito señala que la directora del centro solicitó la intervención del Servicio de Inspección con motivo de las numerosas quejas por parte de las familias de los alumnos, quejas que jamás fueron transmitidas a la propia docente, de modo que el 18 de marzo de 2024, como consecuencia de dicha comunicación por parte del equipo directivo a la Inspección, se decide incoar un procedimiento disciplinario, debido a la presunta comisión de una falta grave tipificada en el artículo 7.1 i): *“La falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave”*, del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado (en adelante, Reglamento de Régimen Disciplinario). La reclamante indica que *“la decisión de incoar dicho expediente obedece a las razones expuestas en el informe del Servicio de Inspección Educativa de la Dirección de Área Territorial Madrid, de fecha de febrero de 2024. Sin embargo, dicho informe se realiza de conformidad con las declaraciones y las actas extendidas por los miembros del propio equipo directivo”*.

Se solicita una indemnización por importe de 79.384,76 euros, desglosada en los siguientes conceptos:

“TABLA 2.B: INDEMNIZACIONES POR SECUELAS/ PERJUICIO PERSONAL

PARTICULAR.

- 3. *Perjuicio moral por pérdida de calidad de vida ocasionada por las secuelas:*
- *Grado GRAVE en su límite inferior: 49.419,44 €.*

TABLA 3: INDEMNIZACIONES POR LESIONES TEMPORALES.

- *Tabla 3.A Perjuicio Personal Básico. Indemnización por día: 37,06 €.*

- *Tabla 3.B Perjuicio Personal Básico. Indemnización por día (Grado Grave): 92,66 €.*

De esta forma, se han de realizar las siguientes operaciones aritméticas:

- *$37,06 \times 231 = 8.560,86$ €.*

- *$92,66 \times 231 = 21.204,46$ €”.*

Se aporta diversa documentación, a destacar:

- Un informe psiquiátrico, de fecha 17 de junio de 2024, en el que, en sus conclusiones, se recogen, entre otras:

“- Que se trata de una paciente que refiere problemas para el desarrollo práctico de su profesión desde el comienzo de la misma en 2001.

- La interacción entre la paciente y su mundo personal y profesional le provoca problemas, por lo que la paciente tiende a deprimirse y así confluyen los datos que aporta la anamnesis y las pruebas psicológicas.

- Sí existe desde la institución en la que ejerce su profesión positividad a acoso psicológico”.

- Trámite de audiencia por presunta infracción leve de fecha 11 de diciembre de 2023.

- Trámite de audiencia por presunta infracción leve de fecha 13 de diciembre de 2023.

- Inscripción en el registro electrónico de apoderamientos del poder en favor del letrado actuante.

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Mediante correo electrónico de fecha 30 de diciembre de 2024, se trasladó la postura de la aseguradora Mapfre, considerando que existía causa de exclusión del siniestro al no gozar de cobertura el presunto acoso laboral alegado por la reclamante.

Consta en el expediente el extenso informe de 14 de noviembre de 2024, elaborado por el Servicio de Inspección Educativa, que expone lo siguiente:

La reclamante *“ha sido maestra definitiva de Educación Primaria en el CEIP de desde el 1/09/2020 hasta 31/08/2024. El 01/09/2024 pasa a formar parte de la plantilla del CEIP, de, como resultado de su participación voluntaria en el concurso general de traslados de maestros.*

Su estancia en el CEIP, desde el 01/09/2020, se ha visto marcada por el elevado absentismo laboral por incapacidad temporal (IT). Se comprueba en Raíces amplios periodos de licencia por enfermedad mayor de 3 días:

- Desde el 06/04/2021 y prolongada durante dos cursos escolares completos (2021/2022 y 2022/2023), que finaliza en el curso 2023/2024 el 13/11/2024 y vuelve a iniciarse el 23/01/2024, continuando la situación de baja médica a fecha de este informe. Añadir que durante el poco tiempo en activo del curso 2020/2021 el director del centro realizó procedimiento disciplinario por falta leve (descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones).

En el curso 2023/2024, ... se incorpora con jornada completa el 14/11/2023 como tutora de, con 24 alumnos. En esa fecha se pone en marcha el Plan de acogida del profesorado (anexo 3). Se realiza un acompañamiento que se inicia con una reunión de traspaso de información con jefatura de estudios y la tutora saliente el mismo día 14. La maestra no realizó anotación alguna de la información facilitada.

Desde el primer momento, los maestros que entran a realizar el apoyo en señalan que la docente, a diferencia del resto de maestros, muestra problemas en la gestión y control de conflictos en el aula, manejo de herramientas digitales habituales, ausencia de planificación y seguimiento de la programación acordada, atención inadecuada a las dificultades de los alumnos.

El centro comienza a recibir quejas de padres de, tanto de manera presencial como mediante llamadas y correos, alertados por lo que cuentan sus hijos de la actuación de la docente y el efecto pernicioso en estos (anexo 8).

La directora pone en conocimiento de esta inspectora el 21/11/2023 su preocupación por la situación, por lo que se le recomienda continuar con el acompañamiento/apoyo de la docente en el aula y hacer reuniones semanales de seguimiento de su programación para comprobar el grado de planificación y su cumplimiento. Para ello, en reuniones con la docente le solicitan registros de observación y seguimiento, que no son presentados por YIMT (anexo 7).

Con fecha 29/11/2024, en la primera visita girada al centro, la directora expone nuevamente su preocupación por la situación de la clase de tras la incorporación de Por este motivo, se requiere a la directora recoger en un informe los diferentes hechos, a su juicio, inadecuados, y las actuaciones del equipo directivo al respecto. Se pide

potenciar el apoyo a la maestra y se acuerda visita de inspección en enero, tras los resultados de la primera evaluación (anexo 7).

Con fecha 11/12/2023 la directora inicia procedimiento disciplinario por falta leve. Solicita asesoramiento a esta inspectora. El 13/12/2023, motivado por la inacción de la docente ante un conflicto en el aula, la directora realiza nuevo trámite de audiencia. Concluido el plazo de 10 días sin realizar alegaciones ..., la directora impone sendos apercibimientos (anexos 15 y 16).

Con fecha 14/12/2023, la directora solicita telefónicamente intervención urgente a esta inspectora por el incremento exponencial de quejas de familias que participaron. Se gira visita el 19/12/2023 con observación en el aula y reunión posterior de asesoramiento con la interesada dadas las deficiencias y descontrol observados en su actuación en el aula y en su documentación de trabajo (dice tenerlo todo en casa). La docente afirma que quizá le falta experiencia como tutora.

En ningún momento indica que le traten inadecuadamente o no estar recibiendo ayuda del equipo directivo y del resto de maestras. Se le recuerdan sus funciones como profesora conforme al artículo 91 de la LOE y sus deberes como funcionaria, conforme al EBEP. Se le dan recomendaciones instándole a tomar notas al no hacerlo por iniciativa propia”.

El informe continúa refiriendo que “se le emplaza a nueva visita el 25/01/2024 para comprobar posibles mejoras. Posteriormente en reunión con la directora, jefa de estudios y coordinadora de segundo ciclo y compañera de nivel, la tutora de, se establecen pautas de actuación, reorganización de los apoyos de la clase y seguimiento de la labor de la tutora, para evitar causar un perjuicio en el alumnado por las disfunciones detectadas en la actuación de la docente. Se hace un seguimiento telefónico semanal desde inspección. El anexo 10 es la reseña de visita.

De manera paralela, la inspectora que suscribe comienza a recibir solicitudes de cita previa de madres y padres de sobre la actuación de la docente y las consecuencias que perciben en sus hijos (registro de citas previas de SIE en el anexo 10).

Se realiza la visita planificada el 25/01/2024, pero la docente ha iniciado dos días antes incapacidad temporal no volviendo a incorporarse al centro más.

Con fecha 09/01/2024 y referencia 69/056451.9/23 (anexo 11), la inspectora que suscribe recibe petición de informe por la queja conjunta realizada por todos los padres de (el anexo 12 recoge todos los firmantes) presentada por... En el escrito denunciaban una serie de hechos de la actuación de ...y su preocupación por el estado emocional de sus hijos consecuencia de los mismos, considerando que es evidente que no está en condiciones de hacerse cargo de una clase de Primaria. Solicitaban resolución urgente e inmediata y que Inspección educativa tomara medidas para sustituirla”.

Según la inspectora, las familias consideraban, incluso, dejar de llevar a sus hijos/as al colegio hasta que la situación se resolviera, pues se estaba exponiendo a los alumnos “a una situación de vulnerabilidad y peligro contra su integridad”.

El informe prosigue exponiendo las conclusiones derivadas de las actuaciones de inspección realizadas en el curso 2023/24, en atención al escrito-queja de las familias, y plasmadas en el informe emitido con fecha 7 de febrero de 2024:

“Primera.- Se constataron en la visita al aula y posterior reunión con.... (reseña anexo 9) los mismos hechos denunciados por las familias, recogidos en el informe de la dirección y el escrito de entregado por dos alumnas en la visita.

Segunda.- La docente no está mostrando aptitud para la docencia al incumplir varias de las funciones del profesorado concretadas en el artículo 91 de la LOE respecto a:

- La programación y enseñanza.*
- Evaluación de los procesos de aprendizaje y de enseñanza*
- La tutoría de los alumnos y apoyo en su proceso educativo.*
- La atención a las distintas dimensiones del desarrollo de los alumnos.*
- La contribución a que las actividades se desarrollen en un clima de respeto.*

Tercera.- De los hechos denunciados se comprueba también que ... no cumple gran parte de sus deberes como maestra, establecidos en el artículo 9 del Decreto 32/2019 con relación a:

- Una enseñanza de calidad fomentando un buen clima de participación y convivencia.*
- Aplicar las normas de convivencia de forma rápida para mantener un clima de aula adecuado.*
- Gestionar la disciplina y el orden tomando medidas correctoras conforme a las normas de convivencia del centro.*
- Informar a los padres sobre el progreso de los alumnos.*

Cuarta.- Los hechos denunciados podían atribuirse a una posible falta de capacidad de la docente que afectaba al normal funcionamiento del centro consecuencia de:

- *No imparte clase con normalidad, no sigue la programación, ni atiende dudas de los alumnos, lo que afectaba al aprendizaje y desarrollo integral de sus alumnos (derecho).*
- *La atención a las continuas quejas de familias por el equipo directivo.*
- *Intervención de otras maestras del centro en los conflictos de por la inacción de*
- *Reorganización de los recursos del centro para incrementar el apoyo al aula de en detrimento de otros grupos/alumnos.*
- *Posible riesgo real de los alumnos del aula a sufrir daños físicos consecuencia de los continuos conflictos y la no intervención en estos de ...”.*

En consecuencia, según refiere la inspectora, se propuso la incoación de un expediente disciplinario a la reclamante por la posible comisión de una falta grave tipificada en el artículo 7.i) del Reglamento de Régimen Disciplinario, en atención a *“la falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave”*.

Se indica especialmente que, dadas las funciones del profesorado enumeradas en el artículo 91 de la LOE y sus deberes del artículo 9 del Decreto 32/2019, puede suponer un riesgo para la integridad de los alumnos la nula intervención de la docente en los conflictos.

La inspectora concluye que *“no existe indicio alguno de un trato inadecuado, ni se cumplen los requisitos del acoso laboral”* y, en consecuencia, considera improcedente estimar la solicitud de responsabilidad patrimonial de la interesada.

Se emitió comunicación al abogado de la reclamante, firmada el 25 de febrero de 2025 por el subdirector general de Régimen Jurídico de la consejería, por la que se admite a efectos de tramitación la reclamación en materia de presunta responsabilidad patrimonial, y se designa como instructora a la titular de la jefatura del Área de Tribunales y Responsabilidad Patrimonial adscrita a la Subdirección General de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica. Consta su notificación telemática el día 26 de febrero de 2025.

TERCERO.- En aplicación de lo dispuesto en los artículos 79, 80 y 81 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), se solicita la ratificación o modificación del informe del Servicio de Inspección Educativa de 14 de noviembre de 2024. Igualmente, se requiere información acerca de los expedientes disciplinarios incoados a la interesada y la aportación de diversa documentación.

Con fecha 31 de marzo de 2025, la Dirección del Área Territorial de Madrid remite el informe del Servicio de Inspección de Educación de 25 de marzo de 2025, adjuntando diversa documentación. En el informe se hacen constar las siguientes consideraciones:

“Primera.- Realizadas las actuaciones de inspección pertinentes y analizada la nueva documentación aportada por la interesada, la inspectora que suscribe se reafirma y ratifica lo expuesto en el informe de inspección educativa de 14/11/2024 (...).

Segunda. - Se informa de los procedimientos disciplinarios incoados a la interesada y su resolución, tanto de las faltas leves de 11 y 13/12/2023, cuya resolución emitió la directora el 8/01/2024 por delegación de competencias por el director general de Recursos Humanos, en las que consta notificación de entrega con la firma de la interesada en el recibí. Como del procedimiento de expediente

disciplinario incoado por falta grave, por resolución de 18/03/2024 (...) por la Dirección General de Recursos Humanos, en el ejercicio de sus competencias, y cuya Resolución (...) ha sido notificada a la interesada el 11/03/2025.

Tercera. - Se aporta el Plan de Convivencia del CEIP, de, como documento que sustituye a antiguo Reglamento de Régimen Interno, de conformidad con lo dispuesto en la LOE y el Decreto 32/2019, marco regulador de la convivencia en los centros.

Cuarta. - Los informes de la directora constatan que D. ^a ... fue informada desde el primer día de su incorporación del alumnado con necesidades educativas especiales de su aula mediante las reuniones de traspaso de información y los documentos de características, evaluación y seguimiento de los alumnos...”.

El Servicio de Inspección Educativa se ratifica en lo expuesto en su informe de 14 de noviembre de 2024, de modo que propone de nuevo desestimar la solicitud de responsabilidad patrimonial de la interesada, pues, por un lado, como funcionaria docente, está sujeta a unas obligaciones y deberes, así como al régimen disciplinario y, además, no se advierte la existencia de indicios de acoso laboral por parte del equipo directivo.

Mediante oficio de fecha 18 de marzo de 2025, la instructora del procedimiento solicita información a la Dirección General de Recursos Humanos sobre el estado de tramitación del expediente disciplinario que fue incoado a la interesada por la comisión de una falta grave.

Se ha incorporado al expediente administrativo la Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos de 11 de marzo de 2025, adoptada en el procedimiento disciplinario incoado en fecha 18 de marzo de 2024 contra la ahora reclamante, y en la que se considera a

la interesada responsable de la comisión de una falta grave, conforme al artículo 7.1.i) del Reglamento Disciplinario, que tipifica como tal: *“La falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave”*.

Como consecuencia, se le impone la sanción de suspensión de funciones por un periodo de ocho meses, de acuerdo con lo previsto en el artículo 96.1 c) del texto refundido de *la Ley* del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre y en los artículos 14. b) y 16 del Reglamento Disciplinario.

Dicha resolución se notificó telemáticamente en fecha 16 de marzo de 2025.

Por oficio de 4 de abril de 2025, se requiere a la reclamante, a través de su representación legal, para que acredite de forma clara y precisa qué datos son los que podían aportar las personas propuestas como testigos y su relación con los hechos objeto de reclamación. Asimismo, se le indica que debe acompañar el pliego de preguntas que, en su caso, han de contestar los testigos.

No consta que la reclamante cumplimentara el requerimiento, por lo que la instructora del procedimiento, con fecha 22 de mayo de 2025, dicta acuerdo por el que se deniegan, por innecesarias, determinadas pruebas, y se admite la práctica de las pruebas 1 y 2 solicitadas por la reclamante.

Mediante oficio de 25 de junio de 2025, se confiere trámite de audiencia a la reclamante, sin que conste en el expediente la formulación de alegaciones por su parte.

Finalmente, la jefa del Área de Tribunales y Responsabilidad Patrimonial formula propuesta de resolución, con fecha 30 de abril de

2026, en la que propone desestimar la reclamación al no haberse acreditado la existencia de una relación causal del daño con el funcionamiento de los servicios públicos.

TERCERO.- La consejera de Educación, Ciencia y Universidades formula preceptiva consulta por trámite ordinario, que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 18 de mayo de 2026, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 17 de junio de 2026.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de la documentación que ha sido transcrita anteriormente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3 f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

SEGUNDA.- La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo

del artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) en relación con el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) al haber resultado supuestamente perjudicada como consecuencia de la actuación de la Comunidad de Madrid en cuanto empleadora de la misma, al tratarse de una funcionaria docente. Actúa representada por un abogado, con poder conferido al efecto.

Como ya ha señalado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 290/16, de 7 de julio y 391/16, de 8 de septiembre, la posibilidad de encuadrar dentro del término “*particulares*” también a los funcionarios públicos, cuando los daños por los que reclaman se han causado en el ejercicio de sus funciones públicas, ha sido expresamente admitida por el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 10 de junio de 1997 (recurso de apelación 905/1993).

Asimismo, se encuentra legitimada pasivamente la Comunidad de Madrid, puesto que la reclamante achaca los daños por los que reclama a la actuación del equipo directivo de un centro docente público autonómico que se encuentra bajo la supervisión de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

En el caso sujeto a examen, la interesada reclama por los daños psíquicos y morales que atribuye a la actuación del equipo directivo del centro. En este sentido, señala en su escrito que, como consecuencia de dicha actuación, ha sido objeto incluso de un procedimiento

disciplinario, culminado por la Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos de 11 de marzo de 2025, en la que se le considera responsable de la comisión de una falta grave y se le impone la sanción de suspensión de funciones por un periodo de ocho meses. En consecuencia, cabe entender, de modo evidente, que la reclamación, presentada el 1 de octubre de 2024, ha sido formulada dentro del plazo legal.

Respecto a la tramitación del procedimiento se ha cumplimentado lo establecido en la LPAC. En concreto, se solicitó el informe del servicio al que se imputa la producción del daño conforme el artículo 81 de la LPAC, se ha admitido la prueba documental y se ha evacuado el trámite de audiencia de acuerdo con el artículo 82 de la citada ley, sin que la reclamante haya formulado alegaciones. Posteriormente, se ha formulado propuesta de resolución por el instructor del procedimiento que expresa su parecer preliminar a salvo de lo que decida el órgano competente para resolver a la vista de este dictamen.

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 la actualidad tanto en la LPAC como en la LRJSP, exige, que concurran los siguientes requisitos:

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. 14/20 d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

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

CUARTA.- Al analizar la responsabilidad patrimonial reclamada por situaciones de acoso laboral, esta Comisión viene indicando que la figura del acoso laboral o *mobbing* exige como presupuesto básico el que se trate de una actuación de persecución sistemática al trabajador que se prolongue a lo largo del tiempo mediante actos repetidos (dictámenes 43/19, de 7 de febrero, y 371/23, de 13 de julio, entre otros).

Igualmente ha de destacarse que la legislación positiva ha reconocido el derecho a la protección del trabajador frente al acoso, así el artículo 4.2.e) del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo y, en el ámbito de la función pública, en el artículo 14 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, de tal forma que dicha práctica constituye una infracción administrativa (cfr. artículo 8.13 bis del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto) o una falta disciplinaria grave (cfr. artículo 95.2. o) del Estatuto Básico del Empleado Público).

Ahora bien, como ha precisado el Tribunal Constitucional en su STC 15/2016, de 1 de febrero (FJ 3), a propósito del ejercicio de la

acción de regreso en un caso de responsabilidad patrimonial por acoso laboral:

“(...) lo que se depura en un proceso de responsabilidad patrimonial, entablado por el perjudicado contra la Administración, no es la eventual responsabilidad del empleado público que haya participado o contribuido a la producción del daño (lato sensu), sino la responsabilidad objetiva de la Administración por cualquier funcionamiento normal o anormal del servicio público, según viene caracterizada en el art. 32.1 de la reciente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de regulación del régimen jurídico del sector público, que entrará en vigor en octubre de 2016, con las salvedades contenidas en su disposición final decimoctava, o en el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC), aplicable al caso (Ley a la que haremos referencia a partir de este momento), y plasmando en ese marco específico el enunciado del art. 106.2 CE, siempre que la responsabilidad de la Administración sea atribuible al funcionamiento del servicio público y, además, haya dado lugar a una lesión efectiva (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8)”.

Como hemos indicado, el *mobbing* o acoso laboral se caracteriza por ser una situación en la que, como consecuencia de actos vejatorios continuados, realizados por la Administración o tolerados por esta, el trabajador sufre una situación de ansiedad, estrés, pérdida de autoestima y alteraciones psicosomáticas, determinando en ocasiones el abandono de su empleo por resultarle insostenible la presión a que se encuentra sometido. La reclamante considera existente esa situación de hostigamiento, pero, sin embargo, no puede afirmarse, a la luz de la documentación existente en el expediente, y, en especial, del exhaustivo informe de la Inspección educativa, que nos encontremos

ante una situación de persecución constante de la reclamante por parte del equipo directivo del centro educativo, sino del ejercicio de sus facultades de dirección ante el deficiente desempeño de su labor docente.

Tal y como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de junio de 2018 (rec. núm. 156/2017) en un asunto similar al presente, *“la apreciación subjetiva de la presencia de una situación de acoso no implica que se haya producido el acoso en el sentido técnico jurídico expuesto a lo largo del presente dictamen. Por otra parte, no desvirtúan la anterior conclusión, los informes médicos del expediente, ni el informe pericial psiquiátrico aportado, pues todos ellos han sido elaborados a instancia de la interesada y en los que se hace constar como factor de la ansiedad su situación laboral, pero en función de los hechos descritos por la misma”*.

Y continuaba señalando que *“la acreditación de la situación de acoso laboral o mobbing, dada la entidad de este concepto, según se ha definido jurisprudencialmente, exige una actividad probatoria, a nuestro juicio, mucho más amplia, completa y fundada que la que resulta de la pericial psiquiátrica examinada”*.

En la Sentencia de 11 de febrero de 2019 (rec.233/2017) la Sala madrileña afirma que:

«Pero, en todo caso, la situación de acoso laboral requiere determinados componentes objetivos (presión continuada, relación de causalidad con el trabajo, falta de amparo en el poder de dirección y gravedad en la conducta empleada) y subjetivos (intencionalidad denigratoria y carácter individualizado -que no colectivo- del destinatario). Requisitos que han de servir para diferenciar esta figura de otras afines, cual es el "síndrome del quemado" (burn-out, o estrés laboral avanzado que se caracteriza por síntomas de cansancio emocional y sentimiento de inadecuación

o frustración profesional); o el mobbing subjetivo o falso, en los que las percepciones personales del trabajador no se corresponden con los datos -objetivos y subjetivos- que están presentes en el desarrollo de su actividad laboral, en la que faltan los referidos elementos que caracterizan el acoso moral. Pero en todo caso, los citados elementos del acoso permiten distinguir entre lo que propiamente es hostigamiento psicológico y lo que resulta defectuoso ejercicio -abusivo o arbitrario- de las facultades empresariales, pues en el primero se lesionan derechos fundamentales de la persona -básicamente su dignidad e integridad moral-, en tanto que el segundo se limita a comprometer estrictos derechos laborales; diferencia que incluso puede predicarse de la motivación, dado que en el hostigamiento se aprecia intención de perjudicar al trabajador y en el ejercicio indebido de la actividad directiva prima el interés - mal entendido- empresarial».

Pues bien, en el presente caso no puede en ningún supuesto afirmarse que haya existido una actuación de hostigamiento.

Así, el informe de la Inspección educativa analiza individualmente los diferentes reproches contenidos en el escrito de reclamación, para señalar, en primer lugar, que el acompañamiento o apoyo realizado se encuentra recogido en el Plan de acogida del centro (anexo 3).

Es la denominada “tutorización del profesorado nuevo”, y al respecto, la Inspección indica que «queda constatado con el citado horario que en ningún momento ha existido la presencia simultánea de los tres componentes del equipo directivo en el aula con ... El que en las actas figure que hay un acompañamiento del “equipo directivo” no significa que estén todos a la vez, sino que, de manera individual la directora, secretaria o la jefa de estudios realiza ese apoyo, en el citado horario aparecen los nombres del maestro que realiza el apoyo en cada momento».

En cuanto a la falta de autoridad de la docente y la gestión del grupo que la reclamante alega, se indica que *“esta inspectora pudo comprobar en la visita al aula realizada el 19/12/2023 (la reseña de visita es el anexo 5), en la que ningún miembro del equipo directivo estaba presente y en la que esta inspectora únicamente observaba, sin intervenir, que la maestra no era capaz de mantener el control del aula, no marcaba normas o pautas de actuación al alumnado, ni tan siquiera consiguió captar la atención de todos antes de comenzar su explicación; tampoco medió, ni resolvió un conflicto entre los alumnos, ni atendió sus preguntas y demandas, es decir, que se podría concluir que su falta de autoridad se debía a la actuación de sí misma, no pudiendo atribuirse a otros”*.

Por lo que respecta a la supuesta complejidad del grupo al contar con cuatro alumnos con necesidades educativas especiales (ACNEE), y a la afirmación de la reclamante relativa a que *“la normativa autonómica en materia de educación de la Comunidad de Madrid establece que podrá haber como máximo un alumno ACNEE por aula”*, la inspectora indica que *“desconoce a qué normativa alude el letrado, dado que la Comunidad de Madrid regula la atención a las diferencias individuales con el Decreto 23/2023 y ni en este, ni en ninguna otra disposición de inferior rango se establece un número máximo de ACNEE por aula”*.

Respecto al desconocimiento del alumnado y sus características manifestado por la profesora, que la reclamante no considera preocupante a la semana de incorporarse, se indica que *«sin embargo, se constata también en la reseña de visita de inspección de diciembre de 2023 (documento 5), un mes después, que la situación no había cambiado. La docente afirmó a esta inspectora que no tenía ningún ACNEE en su grupo y sólo había “dos un poco TDH”. Esto confirma el incumplimiento de las funciones del profesorado, recogidas en el artículo 91.e) de la LOE e) La atención al desarrollo intelectual,*

afectivo, psicomotriz, social y moral del alumnado. y sus deberes, no se atiende de manera adecuada al alumnado y sus necesidades, si no se conoce de antemano cuáles son éstas... Es sorprendente que se afirme tan rotundamente que a la docente no se le informaba, pese a quedar recogido en las diferentes actas las informaciones transmitidas a la misma, quedando constatado además que no realizaba ninguna anotación de lo que se le recomendaba o indicaba».

En cuanto a la planificación de la enseñanza y las dinámicas del aula, se indica en el informe que la planificación de la enseñanza no es algo que deba realizarse y entregarse a voluntad, como indica el escrito de reclamación, sino que es algo prescriptivo para el buen funcionamiento y minimizar que afecte al alumnado la ausencia de su maestro.

De igual modo, en dicho escrito también se hace alusión a que la docente desconoce las dinámicas de aula, cuando, según la inspectora, quedó constatado en la primera reunión de 14 de noviembre de 2024 que la docente fue informada del Aula Virtual del centro y la zona claustro donde todo el profesorado tiene acceso a los documentos del centro, las programaciones y sus anexos y la Guía del profesor, donde dichas dinámicas también se recogen, siendo explicadas posteriormente en las reuniones de ciclo/nivel.

En referencia a las dificultades de la docente en el manejo de la aplicación Innovamat, que, según ella afirma, se solventa a través de la asistencia del TIC, que es la persona encargada precisamente de enseñar y facilitar el manejo de los profesores con las nuevas tecnologías, se indica en el informe de la Inspección que el coordinador TIC es un maestro del centro, que, dado el número de unidades del centro, cuenta con 4 horas semanales para desarrollar sus funciones, y que la instrucción 14 de las Instrucciones de la Viceconsejería de Política y Organización Educativa sobre comienzo de curso escolar

2024-25 en centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid, que establece las características y funciones del Coordinador TIC (15 funciones), no determina que sea la persona encargada precisamente de enseñar y facilitar el manejo en los profesores con las nuevas tecnologías, como se afirma en el escrito.

Se señala que el centro, de una manera práctica, realiza el asesoramiento de Innovamat desde las reuniones de nivel, facilitando documentación a la docente, pero que *“parece que la docente no consultaba nada de la documentación que le facilitaban”*.

En la reclamación se reprocha que el equipo directivo actuó al margen de la docente por mantener una reunión con padres, sin informarla. Según la inspectora, sin embargo, en las actas de las reuniones con el equipo directivo (anexo 7) se comprueba que sí le fueron informando de las disfunciones que detectaban en su práctica docente, así como de las quejas que comunicaban las familias, considerando que es un deber del centro atender los escritos, más o menos fundados, que presenten los ciudadanos, sin que ello pugne con lo establecido en la Ley 2/2010, de 15 de junio, de Autoridad del Profesor.

La reclamación también considera desproporcionado que a las dos semanas de reincorporarse se le incoara un expediente disciplinario por falta leve a la interesada. Al respecto, el informe señala que en la actuación de la docente se ha constatado un incumplimiento de sus funciones y deberes, contraviniendo lo establecido en el artículo 91 de la LOE y en el artículo 9 del Decreto 32/2019, por lo que, si existe comisión de tales faltas, es obligación de la directora actuar conforme a la norma para proteger los derechos del alumnado, entre los que está la formación integral en un adecuado clima.

Además, la reclamación atribuye la decisión de incoación de tal procedimiento disciplinario a las razones expuestas en el informe de

Inspección de febrero de 2024, y asegura que dicho informe se realizó de conformidad con las declaraciones y las actas extendidas por los miembros del propio equipo.

Al respecto, la inspectora refiere que esta afirmación, a su juicio, es incompleta, ya que *“el informe de inspección de febrero también cuenta con la información obtenida por la propia inspectora en su visita al aula y posterior reunión con la interesada el 19/12/2023, cuya reseña es el anexo 9 de este informe. En la reunión con la interesada, esta conocía que había quejas sobre su práctica docente y pese a que fue avisada de la visita de inspección por la directora, no tenía nada preparado.*

A mayor abundamiento, para el informe también se tuvo en consideración, además del informe de actuaciones solicitado a la directora (anexo 13), el registro de cita previa de las familias (con sus relatos y testimonios) y el escrito de queja hacia D^a ... (anexo 11) firmado por la totalidad de las familias (anexo 12)”.

En este sentido, tampoco consta que la interesada haya hecho uso de los recursos establecidos legalmente contra las resoluciones dictadas en los procedimientos disciplinarios a que se ha visto sometida. Al respecto, esta Comisión Jurídica Asesora ha manifestado en numerosas ocasiones que la acción de responsabilidad patrimonial no puede ser una vía alternativa para impugnar actos administrativos que se dejaron consentidos por no haber utilizado los cauces legalmente establecidos para recurrirlos, como señala en ese sentido el Tribunal Supremo en su Sentencia de 19 de julio de 2011 (Rec. casación 4912/2007).

En efecto, ya recogimos en nuestro Dictamen 345/2019, de 19 de septiembre, que la seguridad jurídica impide que a través de la vía de la responsabilidad patrimonial se cuestione la legalidad del acto

administrativo, por lo que resulta de aplicación lo expresado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 2010 (recurso 1970/2008): *“resulta indiscutible que la responsabilidad patrimonial de la administración garantizada en el artículo 106.2 de la Constitución y desarrollada en la LRJ-PAC bajo los principios antedichos establecidos por el legislador no constituye una vía para impugnar actos administrativos que se dejaron consentidos por no haber utilizado los cauces legalmente establecidos. No debe olvidarse que el Tribunal Constitucional ha insistido en que la negligencia, error técnico o impericia de la parte perjudicada no goza de amparo constitucional (STC 104/2001, de 23 de abril, con cita de otras muchas)”*.

Y en idéntico sentido, la Sentencia de 8 de septiembre de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid: *“La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas no constituye una vía alternativa para impugnar actos administrativos que se dejaron consentidos por no haberse utilizado los cauces establecidos para su impugnación (...). Es decir, transcurrido el plazo para recurrir un acto administrativo no cabe emplear la acción de responsabilidad patrimonial para cuestionar su legalidad y obtener la correspondiente indemnización, so pretexto del perjuicio derivado del mismo, pues la falta de utilización de la vía impugnatoria impide apreciar el necesario requisito de la antijuridicidad del hipotético perjuicio.*

Por ello, la jurisprudencia expresada considera improcedentes las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando los concretos actos no hubieran sido recurridos. En definitiva, la falta de utilización de tal vía impugnatoria conllevaba el deber jurídico de soportar los perjuicios alegados y derivados de los actos consentidos y firmes”.

En definitiva, la inspectora concluye en su informe que *“no existe indicio alguno de un trato inadecuado, ni se cumplen los requisitos del acoso laboral. En ningún caso ha sido comunicada, denunciada o probada situación alguna de acoso laboral, ni han sido presentados por*

parte de la interesada medios de prueba, careciendo, por tanto, de validez tal acusación de acoso laboral contra el equipo directivo, cuya actuación ha sido conforme a norma y siempre buscando el bienestar del alumnado. La propia interesada atribuyó sus dificultades a su falta de experiencia como tutora y verbalizó que la ayudaban en el centro”.

En suma, no puede entenderse que existiera una actuación de acoso por parte de órganos de la Comunidad de Madrid o bien una actuación de inhibición ante las actuaciones acosadoras de su personal, sino más bien estamos ante una situación de *mobbing* subjetivo, en la que es la percepción personal de la reclamante la que la lleva a considerar que está siendo acosada. Esa sugestión, por más que haya dañado la salud de la reclamante, no permite establecer ninguna relación causal entre los daños por los que reclama y la actuación de los servicios públicos de la Comunidad de Madrid.

No está de más recordar que ya el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, antecesor de esta Comisión, recordó que los conflictos puntuales que pueden existir en el centro de trabajo con los órganos jerárquicos o con compañeros, así como las discrepancias de pareceres y tensiones laborales que puedan existir en el desarrollo de las funciones profesionales no son casos que puedan calificarse como *mobbing* (dictámenes 327/2011, de 22 de junio y 583/12, de 24 de octubre).

Por todo ello la reclamación ha de ser desestimada.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no haberse acreditado la existencia de una relación de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos.

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 17 de junio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 353/26

Excmo. Sra. Consejera de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid