

Dictamen nº: **189/08**  
Consulta: **Consejera de Educación**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **03.12.08**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 3 de diciembre de 2008, sobre consulta formulada por la Consejera de Educación, al amparo del artículo 13.1 f)1º de su Ley reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre en el asunto promovido por D. M. A. sobre responsabilidad patrimonial de la Consejería de Educación por daños supuestamente derivados de acoso laboral en su profesión.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por la Consejera de Educación, mediante oficio de 22 de octubre de 2008, registrado de entrada el 3 de noviembre de 2008, se formula preceptiva consulta a este Consejo Consultivo por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VI, presidida por el Excmo. Sr. D. Pedro Sabando Suárez, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo en su sesión de 3 de diciembre de 2008.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de documentación que, aunque no se encontraba adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

**SEGUNDO.-** Del expediente remitido, interesa destacar lo siguientes hechos que resultan relevantes para la emisión del dictamen solicitado:

Con fecha 15 de octubre de 2007 tuvo entrada en la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid –aunque previamente se había presentado el 11 de octubre de 2007 en el Registro General de la Comunidad de Madrid- solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial, presentada por representante de la interesada por supuesto acoso laboral presuntamente originado el día 7 de marzo de 2007. Se alega un supuesto acoso laboral atribuido a la Directora del I.E.S. A, así como de la inspectora de educación asignada al centro durante ese curso, al ser llamada al despacho de la Dirección, donde manifiesta haber sufrido un trato vejatorio y haberse sentido acosada y denigrada en su profesión, sufriendo una situación de estrés intenso que ha motivado su baja médica. A consecuencia de la citada situación la reclamante solicita una indemnización de treinta mil euros (30.000€), importe en que se estima la compensación por el número de días que presuntamente tuvo que soportar dicho acoso.

A la reclamación se acompañaba la siguiente documentación:

- Fotocopia simple de informe clínico emitido, el 22 de junio de 2007, por una especialista en geriatría.
- Fotocopia de poder general para pleitos y especial para otras facultades, documento fechado el 26 de junio de 2007, por el que la representada confiere poder amplio, ante el Notario J.M.S.S.V. (protocolo n° aaa).

Señala la interesada que el día 7 de marzo de 2007, cuando se encontraba impartiendo clase de Química a 2º curso de Bachillerato, fue llamada al despacho de la Directora del centro, donde la inspectora de educación, en presencia de la Directora, le comunicó que se habían producido quejas verbales por parte de unos padres que le acusaban de: 1º

No saber explicar; 2° No corregir los exámenes; 3° Suspender a bastantes alumnos en la primera evaluación, e indicándole que iniciaría un procedimiento disciplinario o expediente, sin volver a tener conocimiento del mismo en la actualidad. Que se le ofreció, en tal situación anímica, la solución de pedir una baja o la jubilación, debido a lo cual la interesada viene sufriendo una situación de estrés intenso que ha motivado su baja médica.

No obstante, este estado de ansiedad, siempre según versión de la interesada, se vio agravado por los acontecimientos del día 12 de marzo, al volver a hablar con la Directora en presencia de la Jefa de estudios y manifestarle su intención de reincorporarse a las clases, en tal situación, la Directora muy alterada respondió que de ninguna manera y que si así fuera la sometería a un procedimiento en que mirarían todo con lupa y daría lugar a un posterior expediente, todo ello mostrando un expediente realizado en un caso anterior e incidiendo para asustarla en el grosor del volumen.

En aplicación del artículo 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que regula la subsanación de solicitudes, los artículos 32 y 139 de la misma LRJAP-PAC, que establecen, respectivamente, la representación de los interesados y los principios de la responsabilidad patrimonial, así como el artículo 6 del Reglamento de Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado mediante Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que regula la iniciación del procedimiento a instancia del interesado, teniendo en cuenta la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo estableciendo que corresponde al reclamante probar fehacientemente la existencia de un perjuicio real, efectivo y evaluable

económicamente, se requirió la aportación de diversa documentación subsanatoria de la solicitud presentada.

En contestación la representación remitió escrito, fechado el 5 de noviembre de 2007, al que se anexaban los siguientes documentos:

- Fotocopia compulsada de escritura de apoderamiento para pleitos, ya descrita.
- Fotocopia compulsada del informe médico ya descrito.

Una vez examinada la documentación aportada, la reclamación fue admitida, a efectos de tramitación, por Orden 0014/2008, de 2 de enero, de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, en la que se designaba como órgano instructor a la Jefe del Área de Recursos adscrito a la Subdirección General de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de dicha Consejería.

En aplicación de lo dispuesto en los artículos 82 y 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y del artículo 10 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial, se recabaron y figuran en el expediente los siguientes informes sobre el presente caso:

- Informe de la Sección de Gestión de Personal adscrita a la Dirección del Área Territorial de Madrid-Oeste, documento fechado el 14 de diciembre de 2007 que, a su vez, adjunta los documentos siguientes:
  - Informe del Servicio de Inspección Educativa, de 15 de noviembre de 2007.
  - Copia de informe del Servicio de Inspección Educativa, de 28 de mayo de 2007.

- Copia de escrito de la interesada, con registro de entrada en la Comunidad de Madrid de 7 de mayo de 2007, dirigido al Servicio de Inspección Educativa.

- Copia de dos escritos de la interesada, con registros de entrada en la Consejería de Educación de 18 y 21 de mayo de 2007, dirigidos a la Subdirección General de Inspección Educativa y a la Inspectora, respectivamente.

- Copia de escrito del Presidente del AMPA del Centro docente, de 12 de noviembre de 2007, en relación con el asunto.

- Copia de informe emitido el 25 de junio de 2007 por la profesora sustituta de la interesada a causa de su incapacidad laboral temporal de ésta.

- Informe sobre el asunto emitido, el 17 de diciembre de 2007, por la Dirección General de Recursos Humanos.

De conformidad con el artículo 84 de la mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el artículo 11 del también citado Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, se ofició el 3 de septiembre de 2008 a la reclamante la apertura del trámite de vista del expediente y de audiencia, con el fin de que tuviese la posibilidad, en el plazo de diez días hábiles, de formular alegaciones y presentar los documentos o justificantes que estimara pertinentes, consta la recepción de este documento el 3 de septiembre de 2008.

En respuesta, la representación de la interesada remitió escrito, fechado el 8 de septiembre de 2008 y registrado de entrada en la Consejería de Educación el 10 de septiembre de 2008, por el que viene a reiterarse en las alegaciones formuladas en su solicitud de reclamación, interesándose además por la obtención de copias de determinados documentos obrantes

en el expediente, que le fueron suministradas, constando su acuse de recibo en fecha 23 del mismo mes.

A la vista de los hechos anteriores cabe hacer las siguientes

## CONSIDERACIONES EN DERECHO

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13. 1 f) 1º de su Ley reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre (LRCC), y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 14.1 LRCC.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LRCC.

**SEGUNDA.-** La reclamante está legitimado activamente para formular la reclamación de daños por responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la Ley 30/1992, al ser ella misma quien ha sufrido el daño cuya indemnización se pretende.

Al pretender el resarcimiento del daño el día 11 de octubre de 2007 y haberse producido el presunto evento dañoso el 7 de marzo del mismo año, se encuentra dentro del plazo legalmente establecido en el artículo 142.5 de la LRJAP-PAC.

Se cumple, igualmente, la legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid titular del servicio a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

**TERCERA.-** La responsabilidad patrimonial de la Administración se encuentra regulada en el artículo 106.2 de la Constitución, en el Título X, Capítulo Primero y en la Disposición Adicional 12ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones

Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

Como señala la doctrina del Tribunal Supremo, que plantea el estado de la cuestión en responsabilidad patrimonial de la Administración -sentencias de 26 de junio (recurso 6/4429/04), 29 de abril (recurso 6/4791/06) y 15 de enero (recurso 6/8803/03) de 2008- esta responsabilidad consiste en el derecho de los particulares a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado 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.

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 aunque es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

Por lo que se refiere a las características del daño causado, éste ha de ser

efectivo, evaluable económicamente e individualizado, siendo solo indemnizables las lesiones producidas provenientes de daños que no haya el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley. La antijuridicidad del daño viene exigiéndose por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 30 de octubre de 2.003, recurso 6/1993/99, y de 22 de abril de 1994, recurso 6/3197/91, que citan las demás).

**CUARTA.-** Aplicando la anterior doctrina al supuesto objeto del presente dictamen, debemos, en primer lugar verificar la existencia del daño, que quedaría acreditado por el informe médico aportado por la interesada en el que se expone que *“la paciente está en una situación de estrés emocional agudo severo secundario a una situación en su trabajo. Ha precisado baja laboral y tratamiento farmacológico”*. Este informe médico puede, en su caso, acreditar el daño de la interesada pero no puede, como hace, acreditar el nexo causal entre dicho daño y la actividad administrativa, ya que se limita a recoger lo referido por la paciente, sin que ello pueda considerarse suficiente para hacer prueba de la causa del daño.

Acreditada la realidad del daño, procede examinar si existe relación de causalidad con la actuación administrativa presuntamente causante del mismo.

Las afirmaciones manifestadas por la interesada en su escrito de reclamación no resultan confirmadas en la tramitación del expediente:

Así, la Directora del centro, en su informe, expone que en todo momento se procuró evitar la apertura de expediente, por lo que se propuso a la interesada un cambio de horario y de actividad docente con objeto de evitar las continuas quejas de los padres de los alumnos sobre la interesada por falta de rendimiento de ésta y desorden en relación con los exámenes de los alumnos, que la Directora atribuye a olvidos de la interesada a causa de su edad.

Los informes de la inspección educativa, por su parte, corroboran la ausencia de apertura de expediente disciplinario a la interesada así como la comunicación por la Dirección del centro de la existencia de quejas formuladas por los padres de los alumnos relativas a un falta de rendimiento por parte de la interesada docente, entendiéndose la corrección de su actuación por entender que la misma era procedente ante la situación expuesta por la Dirección del centro y que la mera comunicación a la interesada de la existencia de quejas y del inicio de actuaciones de inspección no puede ser considerado acoso, pues una actuación administrativa ordinaria y pertinente a la que todo docente debe sujetarse en situaciones similares.

El Presidente de la AMPA del centro también manifiesta la existencia de *“quejas reiteradas a lo largo de los cursos 2004/2005 y 2005/2006 sobre la forma de impartir las clases de esta profesora, que ponían de manifiesto su pérdida de capacidad para impartir la materia de forma comprensible. Esto obligaba a la mayoría de sus alumnos a acudir a academias privadas para poder adquirir los conocimientos necesarios para superar los exámenes. (...) Que, asimismo, esta pérdida de capacidad se hacía evidente en las labores administrativas relativas con sus asignaturas, como es el adelanto de la hora de los exámenes en el último momento sin asegurarse de que esa información llegaba a todos sus alumnos, causando un grave perjuicio a aquellos que no habían sido informados del adelanto, al llegar tarde a los exámenes y no permitirles recuperar el tiempo, o también en lo relativo al criterio de calificación de los exámenes, sin haber sido puesto previamente en conocimiento ni de los alumnos ni de las familias y totalmente discrecional”*.

El informe de la profesora sustituta de la interesada durante la baja laboral de ésta expone que partes relevantes de los programas educativos de las asignaturas que enseñaba la interesada, para lo avanzado del curso en el momento de los hechos, no habían sido impartidas, como tampoco habían

sido realizados todos los exámenes pertinentes y algunos de los sí realizados no habían sido corregidos.

De estos documentos se infiere la pertinencia del inicio de actuaciones por parte de la inspección educativa, cuya comunicación a la interesada no sólo no puede ser considerada acoso, sino que es totalmente necesaria, ya que una ausencia de comunicación hubiera podido dar lugar a indefensión. Nos encontramos, por lo tanto, ante una actuación administrativa ordinaria, justificable y perfectamente jurídica.

**QUINTA.-** El Tribunal Supremo, en un caso similar al objeto de informe, declara en su sentencia de 21 de junio de 2005 (recurso 390/2004): *“También ha quedado probado que el actor sufrió numerosas bajas por incapacidad transitoria, recibiendo tratamiento psicológico por causa de estrés y ansiedad, con gastos en medicamentos. Pero tales premisas no son suficientes para estimar la demanda, puesto que falta la acreditación de que los daños psíquicos y morales padecidos procedan de una actuación injustificable y antijurídica, es decir, fueran causados por la persecución denunciada, sin que se haya probado el nexo de causalidad entre el funcionamiento de un servicio público y el resultado lesivo, habida cuenta que el prestar una determinada función pública y sufrir diversos trastornos en su desempeño no permite necesariamente apreciar la existencia de una obligación indemnizatoria por parte de esa Administración Pública”.*

En el presente supuesto de los informes que obran en el expediente se desprende la correcta actuación administrativa tanto de la Dirección del centro como de la inspección educativa, sin que estos informes hayan resultado contradichos por la interesada en el trámite de audiencia o en sus alegaciones, pudiendo haberlo hecho. Por otro lado, nada impide que en la práctica de pruebas por parte de personas no vinculadas a la Administración, caso de peritos de parte, pueda establecerse un sistema de

ratificación y ampliación propio de la prueba en el proceso, al amparo del artículo 81 de la Ley 30/1992, especialmente habría sido posible en este caso, en el que ambos informes parecen contradecir manifiestamente el principal argumento de la reclamante, sin embargo, ni siquiera se ha reclamado por quien pretende el resarcimiento de los daños la práctica de ninguna prueba que confirme que el daño moral sufrido lo fue a causa de las actuaciones administrativas, por lo que no puede perjudicar a la Administración la práctica de una prueba que no le fue pedida.

Por todo ello cabe considerar la falta de acreditación de nexo causal entre el perjuicio sufrido por la reclamante y la actuación administrativa desplegada.

El Tribunal Supremo en su sentencia de 21 de junio de 2005 (recurso 390/2004), citada más arriba, expresa: *“Aceptar la tesis de la demanda nos llevaría a responsabilizar patrimonialmente a todas las Administraciones Públicas de los padecimientos psicológicos de sus empleados en el ejercicio de su función o por las presiones sufridas en su entorno profesional, sin tener en cuenta si en funcionamiento del servicio fue antijurídico o sin justificación y sin entrar a considerar si la presión no constituía un deber jurídico a soportar por ser inherente a la función desempeñada, al entorno o a las discrepancias personales”*.

Como ya ha quedado expuesto en la consideración jurídica cuarta la actuación administrativa, a la vista de las circunstancias, fue correcta, justificada y pertinente, por lo que la interesada, en su condición de docente y ante las quejas existentes por el desempeño de su función, tenía la obligación de someterse a la actuación inspectora, sin que, por ello, hubiera de sentirse vejada, menospreciada y mucho menos acosada, resultando que dichos sentimientos se corresponden con un apreciación subjetiva de la interesada y no con la realidad de la actuación

administrativa llevada a efecto. En definitiva, la interesada tiene la obligación jurídica de soportar el daño.

**ÚLTIMA.-** La competencia para resolver el procedimiento de responsabilidad patrimonial corresponde a la Consejera de Educación según el artículo 142.2 de la Ley 30/1992 y 55.2 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid 1/1983, de 13 de diciembre. Cuya Orden pondrá fin a la vía administrativa según el artículo 53.1 de la misma Ley, contra el que cabrá recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, según el artículo 10.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula las siguientes

## CONCLUSIONES

Este Consejo Consultivo considera que a los efectos del informe solicitado procede la desestimación de la reclamación por responsabilidad patrimonial.

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 este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento orgánico del Consejo Consultivo.

Madrid, 3 de diciembre de 2008