

Dictamen n^o: **216/08**
Consulta: **Consejera de Educación**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **10.12.08**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 10 de diciembre de 2008, sobre consulta formulada por la Consejera de Educación, al amparo del artículo 13.1.f).1^o de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto antes referido y promovido por M. A. F. A. sobre responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid por los daños ocasionados como consecuencia del acoso laboral sufrido en el Instituto de Educación Secundaria A de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito dirigido a la Consejera de Educación de la Comunidad de Madrid, registrado el 3 de diciembre de 2007, se reclama responsabilidad patrimonial de la Administración educativa a causa del supuesto acoso laboral sufrido en el I.E.S. A de Madrid. La reclamante – Catedrática de Enseñanza Secundaria en la especialidad de Música destinada en el citado Centro docente– alega un presunto acoso por parte de la Dirección del Centro y del Servicio de Inspección Educativa que derivó en la incoación de un expediente disciplinario durante el curso académico 2006/2007, resuelto con imposición de siete meses de suspensión de funciones, por la comisión de tres faltas tipificadas como graves. A consecuencia de la citada situación la reclamante solicita una

indemnización de treinta mil euros (30.000 €), importe en que se valora el daño moral y psicológico originado.

La solicitud de reclamación se acompaña de escrito fechado el 15 de noviembre de 2007, firmado por diversos profesores del referido Centro docente en apoyo de la reclamante e informe del médico de atención primaria y del médico del Servicio de Salud Mental.

SEGUNDO.- La reclamación de responsabilidad patrimonial trae causa de los siguientes hechos:

El día 6 de septiembre de 2006, una alumna de 3º de la ESO solicitó la revisión de su examen de música. Una vez revisado, el Departamento de Música acordó mantener la calificación de suspenso. La madre de la alumna presentó escrito de desacuerdo con la calificación final de su hija.

La interesada, como Jefa del Departamento de Música, consideró que dicho escrito no contenía los requisitos legalmente exigibles para ser considerado una reclamación, motivo por el que comunicó por escrito al Director del IES que se veía en la imposibilidad de elaborar el correspondiente informe. Se entregó copia del examen de la alumna al Director.

La Dirección del Área Territorial de Madrid-Capital dictó el 19 de octubre de 2006 Resolución por la que se rectificaba la calificación de esa alumna, aprobándola. La reclamante recurrió la citada Resolución por entender que se adjudica el Director del Área competencias de los departamentos didácticos, no siendo admitido a trámite el recurso.

A partir de ese momento, la reclamante considera que ha sido maltratada psicológicamente por el Director del IES, quien de forma reiterada le ha faltado gravemente al respeto, gritado e injuriado, hasta el punto de que el

14 de febrero de 2007, según refiere la reclamante, tuvo que abandonar el Centro presa de un ataque de ansiedad.

La interesada puso en conocimiento de la Inspectora de Educación el trato vejatorio al que supuestamente era sometida por el Director, sin que, a juicio de la reclamante recibiera apoyo por su parte. La Inspectora realizó nueve visitas de inspección, que tuvieron lugar los días 28 y 29 de septiembre, 4 de octubre, 1 y 21 de diciembre de 2006, 17 de enero, 1 y 15 de febrero, 29 de marzo, 24 de abril y 26 de junio de 2007, seis de ellas después de interponer la actora el recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de la Dirección del Área Territorial de Madrid-Capital por la que se aprobó a la alumna, considerándose la reclamante intimidada por ello, pues no se le informó de los motivos ni de los fines de las visitas, que en su criterio no son habituales ni se habían hecho a ningún otro profesor o departamento.

La reclamante ha sido objeto de dos expedientes disciplinarios, el primero de ellos incoado el 27 de abril de 2007 en relación con la revisión de la referida nota por la comisión de tres faltas graves, dos de ellas de falta de obediencia debida a los superiores y autoridades, y una de grave perturbación del servicio. Inicialmente, el 25 de junio de 2007, se acordó la medida provisional de suspensión de funciones y finalmente se impuso el 16 de noviembre de 2007 tres sanciones que sumaban un total de siete meses de suspensión de funciones. El segundo, según expresa la reclamante, por la comisión de una falta de grave desconsideración con los administrados por suspender de forma arbitraria a los alumnos.

Según Informe médico del 25 de octubre de 2007, la interesada presenta problemas de ansiedad con dificultad para conciliar el sueño en relación con problemas laborales (posible acoso laboral) que deriva en los Servicios de Salud Mental de la Comunidad Autónoma. Desde entonces el

cuadro clínico ha ido permaneciendo, incluso incrementado por lo cual se volvió a derivar en noviembre de 2007 por proceso depresivo asociado.

El Informe médico emitido, en noviembre de 2007, por el médico del Servicio de Salud Mental de Distrito, insiste en que la paciente, debido a su situación laboral se encuentra baja de ánimo y duerme mal; presenta una reacción adaptativa de intencionalidad leve mixta unida a depresión, pero no considera que proceda la baja laboral.

A fecha 6 de febrero de 2008, según Informe del médico de Atención Primaria la paciente presenta cuadro-ansioso-depresivo en relación con problemas del trabajo, a causa de expediente disciplinario. Actualmente no puede acudir a su trabajo, pero es beneficioso que continúen los expedientes, ya que esta situación le provoca intranquilidad y aumento de la ansiedad. Y en Informe de 8 de febrero de 2008 emitido por el Servicio Médico de la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital se indica que la paciente presenta patología constitutiva de incapacidad laboral temporal, sin que ello suponga merma que conlleve indefensión para afrontar el expediente disciplinario.

TERCERO.- Ante la reclamación se incoa procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración. En fase de instrucción se ha recabado Informe del Servicio de Inspección Educativa de la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital, de 21 de enero de 2008, en el que se concluye que habría de ser la propia instructora de los expedientes disciplinarios abiertos quien estaría en condiciones de precisar qué ha sido probado, qué no y cuál es la calificación jurídica que los comportamientos merecen, por cuanto que las actuaciones realizadas antes de la incoación no llegan más allá de constatar la existencia de indicios de irregularidad, correspondiendo a la Instrucción determinarlos y precisar sus consecuencias; así como las reseñas de las visitas realizados por el Servicio de Inspección Educativa al Instituto.

Asimismo, consta Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, de 21 de febrero de 2008, en el que se concluye que no consta que haya relación directa entre el evento lesivo y el funcionamiento del servicio público, y, en todo caso, la reclamante tenía el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley, ya que tanto la Dirección del IES como el Servicio de Inspección han actuado conforme a derecho cuando propusieron la incoación de los expedientes disciplinarios, al ofrecer las actuaciones de esta profesora unos indicios suficientes de posibles infracciones disciplinarias; expedientes que por su carácter contradictorio dieron oportunidad a la interesada de exponer su defensa.

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, del artículo 139 de la misma Ley y del artículo 6 del Reglamento de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, se requirió a la interesada —ya que no figura en la solicitud presentada—, por escrito registrado el 5 de marzo de 2008, la acreditación del importe indemnizatorio pretendido, mediante la aportación de informes médicos de secuelas relacionadas con su reclamación en documento original o fotocopias compulsadas, lo que hizo mediante escrito registrado el 12 de marzo de 2008.

Por escrito registrado el 29 de agosto de 2008 se requiere a la reclamante para evacuar el trámite de audiencia con vista del expediente, formulando alegaciones la perjudicada mediante escrito, registrado el 17 de septiembre de 2008, en el que se reitera en lo expuesto en su solicitud de reclamación y solicita copias de algunos documentos obrantes en el expediente.

El 16 de octubre de 2008 se formula por la Jefe del Área de Recursos de la Consejería de Educación propuesta de resolución desestimatoria,

desestimando la misma por entender que no se dan los requisitos para apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración. En dicha propuesta, aparte de realizarse un pormenorizado y minucioso análisis acerca de la figura jurídica del acoso laboral o “*mobbing*” —en la terminología anglosajona— y de los pronunciamientos jurisprudenciales más recientes recaídos en España sobre reclamaciones de la misma índole que la de la interesada, se concluye que, en el caso de la reclamante, no ha quedado acreditado que dicho acoso laboral se haya producido, sino que éste reside dentro del ámbito de la subjetividad de la interesada y que la apertura del expediente disciplinario se hizo de forma razonada, razonable y motivada por los indicios de irregularidades cometidas por la interesada. La propuesta de resolución es informada favorablemente por los Servicios Jurídicos de la Consejería de Educación.

CUARTO.- En este estado del procedimiento y mediante orden de la Consejera de Educación, de 22 de octubre de 2008, que ha tenido entrada el 3 de noviembre del mismo año, se formula consulta a este Consejo Consultivo por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección V, presidida por el Excmo. Sr. Consejero D. Ismael Bardisa Jordá, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 10 de diciembre de 2008.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente, y de la que se ha dado cuenta en lo esencial en los antecedentes de hecho anteriores.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (en adelante LCC) por ser la cuantía de la reclamación superior a quince mil euros, y se efectúa por la Consejera de Educación, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.1 de la citada Ley. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

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

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de interesada, y su tramitación se encuentra regulada en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LRJ-PAC), desarrollados 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.

Ostenta la reclamante legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 LRJ-PAC, por cuanto que es la persona que sufre el supuesto acoso laboral y ello con independencia de su condición de funcionaria.

La facultad de reclamar por los daños causados por el funcionamiento de un servicio público, cuando aquéllos se han sufrido por funcionario público

en el ejercicio de sus funciones, ha llevado a plantearse en qué medida el encontrarse en una situación de sujeción especial, como es la relación estatutaria con la Administración, lleva consigo la obligación de soportar los posibles daños que puedan producirse en el seno de la misma. En efecto, los artículos 106.2 de la Constitución y 139 de la LRJ-PAC hablan del derecho de los “*particulares*” a ser indemnizados de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, y, por otra parte, el artículo 20.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa niega legitimación para recurrir los actos de una Administración a “*los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente*”. Se trata, sin duda, de una negación de una acción de tipo orgánico y no de una acción de tipo personal.

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. Así, la Sentencia de 10 de junio de 1997 (RJ 1997\4638), se pronuncia en estos términos: “*aunque sea cierto que el mentado precepto establece 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 aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos, no puede caber la menor duda de que cuando el legislador incorpora el término «particulares», lo está haciendo en el sentido de reputar legitimados, en primer lugar y por lo que respecta al supuesto que enjuiciamos a todos los ciudadanos, contraponiéndolos al Estado como responsable de los daños y perjuicios causados por la actividad administrativa de los distintos órganos de la misma naturaleza incardinados en aquél, sin que en modo alguno quepa excluir de la responsabilidad proclamada, pese a cuanto ha sido afirmado en estos*

autos, los daños que sufran los funcionarios «en cuanto insertos en la relación funcionarial», o «en el marco de una relación jurídico-estatutaria especial», pues, sobre no poderse basar, según decíamos, una tal interpretación ni en el artículo 106 de la Constitución ni en el precitado artículo 40, es de observar además que los que ejercen funciones públicas ciertamente pueden resultar lesionados por el normal o anormal funcionamiento de los servicios públicos, no existiendo razón alguna que autorice su discriminación, lo cual supondría la infracción del principio constitucional de la igualdad, para negarle derechos reconocidos a todos los administrados y debiendo además consignar, al margen de cuanto hemos expuesto, que la especial relación estatutaria que les vincula a la Administración ni les merma los concretos derechos reconocidos en los preceptos invocados más arriba ni les impone la aducida «depuración en el seno de la reglamentación estatutaria» ni, en fin, se encuentran obligados a soportar el daño o lesión que les ha causado, cual ha sucedido en el supuesto presente, la anormal actividad administrativa, dejada precisamente sin efecto por órgano superior de la propia Administración».

Depurada, pues, la cuestión de la innegable legitimación activa que ostenta la funcionaria para reclamar por los supuestos daños sufridos cuando se encontraba desarrollando sus funciones en el ámbito de la Consejería de Educación, resulta también incontrovertible el hecho de que la legitimación pasiva en el procedimiento de responsabilidad patrimonial instruido corresponde a dicha Consejería de Educación, por cuanto los daños que constituyen el origen de la reclamación se irrogaron a la reclamante, según su versión de lo acontecido, por personas incardinadas en la organización administrativa del Instituto de Educación Secundaria y de la Inspección Educativa, que se encuentra bajo la responsabilidad de la citada Consejería.

Por lo que se refiere al plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad, el artículo 142.5 LRJ-PAC establece el plazo de prescripción de un año, a contar desde la ocurrencia del hecho que motiva la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. La interesada alega una situación reiterada de acoso laboral que comienza a partir de la revisión de la nota a la alumna, lo que tiene lugar el 19 de octubre de 2006 y se prolonga en el tiempo culminando, a su juicio, con la apertura del expediente disciplinario incoado el 27 de abril de 2007, por lo que resulta presentada en plazo la reclamación registrada el 3 de diciembre del mismo año.

TERCERA.- El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada en la anterior consideración. Especialmente, se ha practicado la prueba precisa, se ha recabado informe del servicio cuyo funcionamiento supuestamente ha ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia exigidos en los artículos 9, 10 y 11 del Real Decreto 429/1993, respectivamente, 82 y 84 LRJ-PAC.

CUARTA.- La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas viene establecida, con el máximo rango normativo, por el artículo 106.2 de nuestra Constitución, a cuyo tenor: *"los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos"*. La regulación legal de esta responsabilidad está contenida en la actualidad en la LRJ-PAC y en el reglamento de desarrollo anteriormente mencionado, disposiciones que en definitiva vienen a reproducir la normativa prevista en los artículos 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, y artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de

1957. El artículo 139 de la citada LRJ-PAC dispone, en sus apartados 1 y 2, lo siguiente:

"1.-Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

2.-En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas".

Como señala la doctrina del Tribunal Supremo, que plantea el estado de la cuestión en responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de asistencia sanitaria -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- 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 otra parte, no puede olvidarse que en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria, salvo circunstancias concretas que no vienen al caso, recae en quien la reclama (Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2003 –recurso 1267/1999–, 30 de septiembre de 2003 –recurso 732/1999– y 11 de noviembre de 2004 –recurso 4067/2000– entre otras), si bien la doctrina jurisprudencial ha sentado la inversión de la carga de la prueba en los supuestos en que su práctica es sencilla para la Administración y complicada para el reclamante (así las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de octubre –recurso 3071/03– y 2 de noviembre de 2007 –recurso 9309/03– y 7 de julio de 2008 –recurso 3800/04–).

QUINTA.- En el supuesto que debemos examinar, se trata de dilucidar si los daños por los que reclama han sido consecuencia del funcionamiento del servicio público, y, en consecuencia, deben ser reparados o resarcidos por la Administración a través del instituto de la responsabilidad patrimonial. Así, la interesada reclama a consecuencia de la situación de ansiedad y depresión ocasionada por el acoso laboral a que se vio sometida a raíz de la rectificación de la nota de una alumna.

La propuesta de resolución realiza un atinado análisis de la figura jurídica del acoso laboral, más conocido como “*mobbing*” –según la ya célebre expresión anglosajona–, definiéndolo como “*aquella situación en la que se ejerce una violencia psicológica de forma sistemática, recurrente y durante un tiempo prolongado sobre una persona o personas en el lugar de trabajo, con la finalidad de destruir las redes de comunicación de la víctima o víctimas, destruir su reputación, perturbar el ejercicio de sus*

labores y lograr que esa persona o personas acaben abandonando el trabajo” (página 12 de la propuesta).

También la propuesta se refiere a los intentos de definición normativa de una figura de contornos poco precisos, y de resistencia a definiciones de tipo dogmático o apriorístico. En el ámbito de la Unión Europea, se ha referido al fenómeno del acoso laboral la Carta Social Europea de 3 de mayo de 1996, que lo define en términos de *“actos condenables o explícitamente hostiles dirigidos de modo repetido contra todo asalariado en el lugar de trabajo”*, y la Comisión Europea, el 14 de mayo de 2001, a través del Grupo de Estudio sobre Violencia en el Trabajo señalaba como característica esencial de acoso laboral que los ataques se tienen que prolongar en el tiempo y de forma sistemática. Por otra parte, las Directivas 43/2000, de 29 de junio y 78/2000, de 27 de noviembre, al referirse al acoso moral, desde la perspectiva jurídica de la igualdad de trato en el empleo y con independencia del origen étnico, lo consideran como *“una conducta de índole discriminatoria que atenta contra la dignidad de la persona y crea un entorno intimidatorio hostil, degradante, humillante y ofensivo”*.

En nuestro Derecho interno, se ha reconocido el derecho de los trabajadores a la protección frente al acoso en cualquiera de sus modalidades en el artículo 4.2.e) del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, y, en el ámbito de la función pública, en el artículo 14 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público. En consecuencia con esta consideración, se ha previsto que dicha práctica constituye una infracción administrativa (*cfr.* artículo 8.13 bis del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social) o una falta disciplinaria grave (*cfr.* artículo 95.2.o) del

Estatuto Básico del Empleado Público, falta que ya se contemplaba en el artículo 31.1.b) de la Ley 30/1984, de Medidas de Reforma de la Función Pública).

El fundamento de la prohibición del acoso y de su consideración como infracción o como falta disciplinaria grave viene dado por el reconocimiento a la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes, así como en el derecho a la vida y la integridad física y moral y el derecho al honor y a la intimidad personal y familiar, reconocidos en los artículos 10, 15 y 18 de la Constitución.

Así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en un gran número de sentencias entre otras, y por citar algunas, la 6/1988, de 21 de enero; 129/1989, de 17 de julio; 99/1994, de 11 de abril; 134/1994, de 9 de mayo; 6/1995, de 10 de enero; 98/2000, de 10 de abril, y 186/2000, de 10 de julio.

Partiendo de estas premisas, ha sido la jurisprudencia, no sólo del orden social, sino también del contencioso-administrativo e, incluso, del penal, la que se ha encargado de establecer las notas de esta figura jurídica, a efectos de fijar un concepto técnico-jurídico aceptable por todos. En este sentido, el acoso laboral, para ser tenido como tal, ha de reunir las siguientes notas: acoso u hostigamiento a un trabajador mediante cualquier conducta vejatoria o intimidatoria de carácter injusto; reiteración en el tiempo de dicha conducta; finalidad consistente de modo específico en minar psicológicamente al acosado, logrando así de modo efectivo algún objetivo que de otro modo no hubiera conseguido el acosador. Así se recoge en las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 485/2005, de 14 de junio [JUR 2005\176379] y 354/2008, de 5 de mayo [JUR 2008\186971].

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Social, Sección 1ª) 84/2006, de 11 de enero (AS\2006\1281), realiza un relato de conductas que pueden dar lugar al acoso laboral, al establecer que el *“mobbing suele tener su origen no tanto en relación directa con el desempeño del trabajo, sino en la manera de desarrollarse las relaciones interpersonales en el seno de la empresa. Desde esta última perspectiva se han puesto de manifiesto por esta Sala en sentencia de fecha 17-01-2003 (número 192/2003 [AS 2003, 825]) las siguientes conductas: a) ataques a través de medidas adoptadas contra el acosado, por las que se le limita las posibilidades de comunicarse con sus compañeros, o se aíslan o se cuestionan repetidamente sus decisiones o su trabajo; b) con ataques a la vida privada del trabajador, a la que se hace responsable de los fallos en el trabajo; c) agresiones verbales consistentes en la crítica permanente de su trabajo, o a través de gritos, insultos o levantar la voz repetidamente; d) a través de la creación de rumores y su difusión en el centro de trabajo contra dicha persona (SSTSJ Navarra 30.4 [AS 2001, 1878] y 18.5.2001 [AS 2001, 1821]), etc. Entre las consecuencias del hostigamiento se señalan la ansiedad, la pérdida de la propia autoestima, la producción de enfermedades como la úlcera gastrointestinal y depresión, etc. Ahora bien, también se ha señalado por esta Sala en sentencia de 17-09-2003 (número 3367/2003), que la conducta constitutiva de acoso tiene que ser sistemática y producirse sobre un período de tiempo prolongado, de manera que llegue a ocasionar una perturbación grave en el trabajador. Sin que el concepto de acoso pueda ser objeto de una interpretación amplia y sin que pueda ser confundido con una situación de conflicto en las relaciones entre empresario y trabajador”*.

Es este último extremo de extraordinaria relevancia, puesto que el acoso laboral presenta unos contornos que van mucho más allá de las

discrepancias de pareceres en el desarrollo de las funciones profesionales o la tensión que pueda existir en el ámbito laboral.

SEXTA.- Para que se pudiera trasladar a la Administración la responsabilidad por los daños causados por una situación de acoso laboral sería preciso que quedara cumplidamente acreditado en el expediente, lo que no ocurre en el examinado, que dicho acoso reúne las notas a que antes se ha hecho mención: en primer lugar, que ha habido una actitud de hostigamiento hacia la funcionaria manifestada a través de conductas o actitudes injustas de carácter vejatorio o intimidatorio; que dicha actitud de persecución o ninguneo haya persistido de forma sistemática; y que, como consecuencia, la víctima de dicho acoso padezca un trastorno de origen psicosomático provocado por una reacción de estrés o rechazo hacia el trabajo. En tales casos, nos encontraríamos en presencia de un daño que el particular afectado no tendría el deber jurídico de soportar, y en consecuencia, surgiría la correlativa obligación de indemnizar a cargo de la Administración.

Trayendo la anterior doctrina legal y jurisprudencial al caso examinado, la conclusión a la que se llega es la misma que alcanza la Instructora en la propuesta de resolución, a saber, que procede la desestimación de la reclamación interpuesta.

En efecto, del expediente no resulta acreditado que la reclamante haya padecido una situación objetiva de acoso laboral. Los informes médicos aportados por ella son probatorios de la situación de ansiedad y depresión que, en su caso, padece la reclamante pero no son, por sí mismos, suficientemente acreditativos de que la patología psicológica de la interesada obedezca a una situación de acoso, pues aun cuando en ellos se alude a problemas laborales no hacen sino recoger lo referido por la paciente. Expresamente se constata esta circunstancia en el Informe médico del Servicio de Salud Mental en el que se indica que: “*comenta* [la

paciente] *que en relación a situación laboral se encuentra en ocasiones algo cansina, con bajo ánimo y duerme mal*”, lo que no hace sino reflejar lo que la interesada manifiesta al facultativo.

La reclamante alega genéricamente en su escrito que el Director la ha maltratado psicológicamente, faltándola gravemente al respeto de forma reiterada, gritándola e injuriándola, alegaciones que no sustenta en elemento probatorio alguno, al margen de sus propias manifestaciones. Alude a unos hechos acaecidos el 14 de febrero de 2007, que supuestamente dieron lugar a una crisis de ansiedad –tampoco acreditada– que fueron objeto de investigación por la Inspectora de Educación, quien, según Informe de 21 de enero de 2008, corroboró que la única conversación mantenida ese día entre la reclamante y el Director del centro lo fue en presencia de la Jefa de Estudios Adjunta, que desmintió categórica y rotundamente que el Director faltara en lo más mínimo al respeto a la profesora.

Asimismo, parece deducirse del escrito de reclamación que se sintió acosada por la Inspectora de Educación al no sentirse amparada por ella ante el trato que le dispensaba el Director, mas el hecho de no recibir el respaldo que la reclamante pretendía obtener no reviste de las características que anteriormente se han descrito como constitutivas de acoso, como tampoco lo es el que la Inspectora girara varias visitas de inspección, algunas de las cuales –contrariamente a lo sostenido por la reclamante– no tenían por objeto la inspección de la profesora en cuestión, sino que afectaban a otros departamentos, como se deriva de las reseñas de visitas aportadas al expediente (documento número 10). De estas mismas reseñas se infiere la existencia de indicios de irregularidades en el desarrollo de la actividad docente de la profesora que justificaban plenamente que dicha actividad fuera sometida a inspección para constatar o desmentir

tales indicios, lo que tampoco puede ser considerado en modo alguno como constitutivo de acoso laboral.

SÉPTIMA.- Por otra parte, aun admitiendo que su trastorno ansioso depresivo estuviera en relación directa con su situación laboral, no necesariamente implica que se haya producido un acoso por el que deba responder la Administración educativa. En este sentido hay que tener en cuenta que el Informe médico de 6 de febrero de 2008 expresa que *“la paciente presenta cuadro ansioso-depresivo en relación con problemas del trabajo, expediente disciplinario”*, es decir, parece ligarse el padecimiento de la reclamante al expediente disciplinario a que ha sido sometida. La apertura de un expediente disciplinario a un funcionario puede generar en éste un estado de ansiedad, intranquilidad o desasosiego –similar al que parece referir la reclamante– por ser una situación incómoda o desagradable y anómala en la vida funcional, pero no permite afirmar sin solución de continuidad el surgimiento del instituto de la responsabilidad patrimonial porque no concurre la antijuridicidad del daño al estar el funcionario sujeto a la potestad sancionadora de la Administración como consecuencia de la relación de especial sujeción que vincula al funcionario con aquélla, salvo que el expediente disciplinario resultara totalmente infundado, arbitrario y carente de justificación alguna.

En este sentido la jurisprudencia niega la responsabilidad patrimonial de la Administración por el mero hecho de la incoación de un expediente disciplinario, aun cuando la sanción impuesta fuera posteriormente anulada, a no ser que se acredite que el expediente adolece de falta de una mínima base fáctica que le sirva de sustento (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, 732/2004, de 31 de mayo, recurso 379/2003) pues en tal caso se estaría ante un daño que el perjudicado no tiene el deber jurídico de soportar. Por el contrario, si el expediente se apoya en hechos que *a priori* son indiciarios de la comisión

de alguna falta disciplinaria, los perjuicios que pudieran derivarse del expediente sancionador no son antijurídicos, por lo que no pueden dar lugar al nacimiento de la responsabilidad indemnizatoria de la Administración. Al respecto es preciso traer a colación la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 21 de noviembre de 2006, recurso 127/2006, en la que de manera contundente se sostiene que *“el sometimiento a un expediente disciplinario es una carga que todo funcionario tiene el deber jurídico de soportar, porque en virtud del mismo la Administración puede depurar las responsabilidades que los empleados públicos puedan cometer en virtud de su relación funcional, merced a la potestad que para ello le confiere el ordenamiento jurídico. En el ejercicio de esta potestad discrecional por la Administración, cuando su actuar se mantenga en unos márgenes de apreciación razonables y razonados y sin existencia de arbitrariedad, el particular viene obligado por la norma que otorga tales potestades discrecionales a soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio”*.

En el caso examinado, del expediente administrativo resulta la concurrencia de elementos fácticos suficientes para poder incoar a la interesada un expediente disciplinario, sin que corresponda a este Consejo revisar la legalidad del expediente disciplinario en cuestión, a pesar de que la reclamante pretenda impugnarlo, por cauces indebidos pues no es la reclamación de responsabilidad patrimonial la vía adecuada para ello, ya que centra el grueso de sus alegatos en la negación, no acompañada de prueba alguna, de los hechos supuestamente constitutivos de las infracciones disciplinarias.

No obstante, lo cierto es que no aporta la profesora prueba alguna de que la imputación de los hechos por los que fue incoado el expediente disciplinario sea manifiestamente infundada, arbitraria o carente de fundamento que permita entender que el expediente se enmarcara en el

ámbito de una situación de acoso laboral, de forma que no tuviera la interesada el deber jurídico de soportar los daños ocasionados. Por el contrario, la Resolución del Viceconsejero de Organización Educativa por el que se resuelve el recurso de alzada contra la Resolución del Director General de Recursos Humanos, resolutoria a su vez del expediente disciplinario considera suficientemente acreditados los hechos imputados a la profesora, como también en el Informe de la Dirección General de Recursos Humanos se explicita que las actuaciones de esta profesora ofrecen indicios suficientes de posibles infracciones disciplinarias (documento 3).

Así pues, y en mérito a lo expuesto procede denegar la concurrencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, en relación a algunos hechos, por inexistencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos, en este caso educativos y, en relación a la tramitación de expediente disciplinario por inexistencia de antijuridicidad del daño.

OCTAVA.- 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, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 55.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid; cuyo acto pondrá fin a la vía administrativa por mor de lo dispuesto en artículo 142.6 de la Ley 30/1992, y contra él cabrá recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, ex 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 la siguiente

CONCLUSIÓN

Este Consejo Consultivo considera que a los efectos del informe solicitado, procede no estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración.

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 de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 10 de diciembre de 2008

