

Dictamen nº: **6/12**  
Consulta: **Consejera de Educación y Empleo**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **11.01.12**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 11 de enero de 2012, sobre consulta formulada por la Consejera de Educación y Empleo, al amparo del artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto antes referido y promovido por T.A.L. 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 la Consejera de Educación y Empleo, mediante escrito de 28 de noviembre de 2011, registrado de entrada el día 2 de diciembre siguiente, se formula preceptiva consulta a este Consejo Consultivo por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección III, presidida por el Excmo. Sr. D. Javier María Casas Estévez, quien firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo en su sesión de 11 de enero de 2012.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente.

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

Por escrito firmado por C.P.M., Letrada del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid en nombre y representación de la interesada anteriormente citada, el día 13 de diciembre de 2007 se formula una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la situación de acoso laboral soportada en el I.E.S. A. Según refiere la reclamante, funcionaria del cuerpo de profesores de secundaria prestando servicios en el I.E.S. A y Jefe de Estudios, se encuentra en tratamiento psiquiátrico por crisis de ansiedad como consecuencia del mal trato laboral recibido que se inició en el curso 2005/2006, en la que la directora del instituto le acusó de haber firmado contra la decisión de mantener dos grupos en la sección lingüística de alemán y que continuó durante el curso 2006/2007, y, en concreto, con la reunión celebrada el 16 de abril de 2007 cuando la directora *“obligó”* a la reclamante a dimitir por razones personales en su puesto de Jefe de Estudios, porque si no la iba a cesar (Documento 16).

La interesada cuantifica el importe de reclamación en 30.000 euros y aporta con su escrito, copia compulsada de escritura de poder general para pleitos a favor de C.P.M., copia de una octavilla de convocatoria de una concentración de los alumnos en apoyo de la Jefatura de Estudios, partes de baja por enfermedad por depresión y crisis de ansiedad de 24 de abril y 18 de mayo de 2007, informe del Dr. F.G.F., de 3 de junio de 2007 (no consta su especialidad), informe de la psicóloga clínica, S.V.M., de 28 de mayo de 2007, informe clínico del médico psiquiatra J.E.O.M., de 29 de mayo de 2007 y escrito firmado por una relación de profesores del IES en apoyo de la reclamante en el que manifiestan que *“el repentino cese en su cargo”* es una decisión inadecuada y torticera.

Es preciso advertir que, previamente a esta solicitud, la reclamante presentó una solicitud de responsabilidad patrimonial por los mismos hechos el día 20 de junio de 2007. Este procedimiento concluyó por Orden de la Consejera de Educación de 26 de octubre de 2007 que acordó tener por desistida a la reclamante, tras haber sido requerida por la Administración para subsanar ciertas deficiencias en su solicitud y no cumplimentar debidamente ese requerimiento.

Contra la citada Orden, la reclamante interpuso recurso potestativo de reposición resuelto, en sentido desestimatorio, por la Orden 1044/2008, de 29 de febrero. La reclamante interpuso, entonces, recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 29 de febrero de 2008, resuelto por Sentencia de 24 de junio de 2009 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 13 de Madrid, estimatoria del recurso planteado. Tras la interposición de recurso de apelación por el Letrado de la Comunidad de Madrid, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dicta sentencia de 16 de febrero de 2010 que estima el recurso de apelación, deja sin efecto la Sentencia de 24 de junio de 2009 y declara la validez y eficacia de las Órdenes de la Consejera de Educación por las que se tenía por desistida a la reclamante.

La reclamación objeto del presente Dictamen se interpuso, como se ha advertido, el día 13 de diciembre de 2007, esto es, antes de haber sido resuelto el recurso potestativo de reposición contra la Orden de 26 de octubre de 2007 por la que se tenía por desistida a la reclamante de su solicitud inicial.

Esta segunda solicitud fue, inicialmente, resuelta por la Orden nº 59/2008, de 14 de enero, de la Consejera de Educación, por la que se inadmitía esta segunda reclamación, por entender que, una vez finalizado el

plazo de subsanación de las solicitudes y habiéndoseles declarado desistidos en su petición, no podía dejarse al arbitrio de los particulares la presentación de una nueva solicitud intentando reabrir el procedimiento.

Formulado recurso contencioso-administrativo contra la referida Orden nº 59/2008, de 14 de enero, recayó Sentencia de 30 de marzo de 2011, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7 de Madrid, que estimó parcialmente el recurso interpuesto, anulándose la Orden de inadmisión, por entender que la nueva reclamación formulada en plazo tras el desistimiento, debió haber sido admitida por la Administración. En consecuencia, la Sentencia de 30 de marzo de 2011 anula la Orden de inadmisión de la solicitud de responsabilidad patrimonial y acuerda retrotraer las actuaciones al momento de su dictado dando el trámite procedente a la reclamación instada.

En cumplimiento de lo dispuesto en la citada sentencia, se tramita el presente procedimiento.

**TERCERO.-** Por los hechos expuestos en los antecedentes se ha instruido el pertinente expediente de responsabilidad patrimonial de conformidad con los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y con 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 (RPRP).

Con fecha 7 de septiembre de 2011 se acuerda el inicio del expediente.

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 emitieron informes al respecto del Director General de Recursos Humanos y del Director del Área Territorial de Madrid-Capital.

En el informe emitido, el 20 de julio de 2007, por el Director General de Recursos Humanos, se concluye:

*«4º.- El art. 131.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece que el equipo directivo de un centro docente debe trabajar de forma coordinada en el desempeño de sus funciones, conforme a las instrucciones del director y las funciones específicas legalmente establecidas. Por su parte, el número 3 del citado precepto determina que el Director de un centro público, previa comunicación al claustro de profesores y al Consejo Escolar, formulará propuesta de nombramiento y ceso a la Administración educativa de los cargos de jefe de estudios de entre los profesores con destino en dicho centro.*

*5º.- En la documentación que se adjunta, consta que con fecha 29 de junio, tras las reuniones del Claustro de profesores y del Consejo Escolar del Instituto de 28 y 29 de dicho mes, respectivamente, la Dirección del centro eleva a la DAT Madrid-Capital la propuesta de nombramiento de cargos directivos. Así pues, a juicio de la citada DAT y de este Centro directivo, la actuación de la Dirección del IES A ha sido correcta, conforme a la normativa vigente.*

*6º.- Las interesadas relatan el acoso psicológico y laboral sufrido, según ellas, que concluye en trastorno de ansiedad y que da lugar a la incapacidad temporal padecida; adjuntan, como prueba, un informe médico elaborado a instancias de ellas. Al respecto, cabe señalar que, desde luego, no resulta probado el supuesto acoso psicológico y laboral que*

*señalan haber padecido y son cuando menos discutibles las conclusiones médicas que figuran en los correspondientes informes médicos respecto a las causas que motivaron su baja laboral.*

*En definitiva, este Centro directivo considera que procede desestimar las solicitudes presentadas al no darse los requisitos para la existencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que no consta que haya una relación directa de causa a efecto entre el evento lesivo y el funcionamiento del servicio público y, en todo caso, las reclamantes tenían el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley, ya que la Dirección del referido IES ha actuado conforme a derecho en el presente asunto, en virtud de las competencias que le atribuye el referido art. 131 de la Ley de Educación».*

El informe emitido por el Director de Área Territorial Madrid-Capital de 10 de julio de 2007 (emitido en el procedimiento tramitado con la primera solicitud) concluye que *“considera correcta la actuación de la Dirección del IES A, objeto de dichas reclamaciones, y que se ha actuado conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, y en el Reglamento Orgánico de Institutos de Educación Secundaria”*. Con dicho informe se remito un escrito de la directora del IES A sobre las causas que la llevaron a convocar la reunión con la reclamante el día 16 de abril de 2007 que concluyó con su dimisión. En dicho informe la directora del centro manifiesta:

*«A lo largo de los dos cursos en que T.A.L. ha desempeñado el cargo de Jefe de Estudios de Diurno, han sido muchas las ocasiones en que desde esta Dirección ha sido necesaria la intervención ante una inadecuada gestión por su parte. Las discrepancias con la línea de Dirección han sido evidentes y en múltiples ocasiones ha comentado públicamente a lo largo de este curso las “ganás que tenía de que le diesen otro centro en el concurso*

*de traslados que había solicitado". Si inicialmente su compromiso era de ocuparse de asuntos relacionados con familias y alumnos, cada vez han sido más los temas derivados hacia Dirección por su no implicación en los mismos.*

*Ante problemas surgidos con alumnos se ha presentado en el despacho de Dirección y tras plantear la situación se ha marchado dejando a los alumnos y padres con la Directora sin que haya concluido la reunión.*

*(...) Una de las situaciones que más sorpresa me produjo fue el comentario de una madre de un alumno..., cuando comunicó directamente a esta Dirección que a su hijo se le tenía "manía" por parte de muchos profesores, según se lo había reconocido la Jefa de Estudios T.A.L. Esta situación conocida por el Jefe de Estudios de primer ciclo desautorizaba al centro ante toda reprimenda por lo que el alumno adoptó una postura prepotente e insolente que obligó a la intervención de la Directora para reconducir la situación.*

*En otra ocasión, por casualidad, una madre transmite a la Dirección que su hijo se había cambiado de comunidad y domicilio... y que había transmitido esta información a T.A.L., sin que la misma hubiese avisado a Secretaría, ni le hubiese advertido de la necesidad de regularizar su situación administrativa...*

*En muchas ocasiones el trato precipitado y poco adecuado desde la Jefe de Estudios ha requerido la inmediata intervención de la Dirección para mitigar la actuación de la Jefe de Estudios, a lo largo del curso se la ha tenido que llamar la atención por dejar mensajes alarmistas en el contestador telefónico de las familias, lo que ha creado incertidumbre y desconcierto de forma innecesaria, a pesar de lo cual ha insistido en esta conducta.*

*Después de haber mantenido reuniones para coordinar la actuación de esta Jefe de Estudios con la Dirección, hizo caso omiso a las indicaciones que se le realizaron, provocando circunstancias que ponen en entredicho la responsabilidad y compromisos del centro, tales como:*

- *No adjudicar suficientes profesores de Guardia al comienzo y el final de la mañana...*
- *De igual manera se insistió en la necesidad de contar con profesores de guardia de biblioteca para cubrir el horario de la misma...*
- *(...) se le advirtió que el cargo de Jefe de Estudios de diurno de un centro de esta complejidad, exige un compromiso y dedicación que requiere cubrir la jornada de la mañana de la manera lo más completa posible, por lo que resultaba de todo punto improcedente que la Jefe de Estudios fijase su horario de salida los viernes a las 12:20 horas; a pesar de estas advertencias firmó su horario de esta forma aunque con el compromiso ante la Dirección de atender la jornada de los viernes de manera completa... han sido muchas las ocasiones en que me justificaba que se encontraba mal, dolor de cabeza, virus, pneumonía, contractura, necesidad de realizarse pruebas médicas, radiografías, masajes, dentista, etc., que solo en alguna ocasión he conseguido que justificase de forma adecuada... En muchas ocasiones la Dirección no era consciente de su ausencia en el centro...*
- *Cuando ha faltado al trabajo por algún motivo durante todo el día, en ninguna ocasión me ha llamado para informarme, dejando sin justificar algunos de los días de ausencia.*

*En diferentes ocasiones ha ocultado información a la Dirección de forma que ha resultado muy complejo realizar el seguimiento oportuno...*

*(...) Como en todas las ocasiones que le he recriminado su conducta, su contestación ha sido eludir el problema y lo más grave, eludir su responsabilidad evitando cualquier tipo de enfrentamiento con el profesorado o el alumnado, aun cuando el hecho tratado supusiese una vulneración de la norma.*

■ *Otro ejemplo de su conducta anómala fue cuando se le dieron instrucciones precisas sobre las condiciones necesarias para solicitar un profesor sustituto cuando fuese necesario... la ausencia de una profesora... va a faltar del 12 al 22 de diciembre (10 días), [en lugar de los 15 días establecidos], no se puede pedir su sustitución pero hace caso omiso y solicita a secretaría que se pida la sustitución... debo paralizar el trámite del mismo.*

■ *Continuamente se le ha insistido en la necesidad de ser rigurosos con las faltas de profesores y la comunicación a la Dirección de forma inmediata... han sido varias las ocasiones en que no ha seguido el procedimiento no justificándose nada hasta final de mes por lo que no se han podido realizar las actuaciones oportunas.*

*(...) ■ El 25 de enero de 2007 le preguntó por la evaluación de pendientes de bachillerato que se realizará por la tarde y que si va a asistir a la misma, me contesta que no porque se va a ver los laboratorios de Física de la UAM... Cuando le pregunto que si tiene alguna obligación para priorizar esta actividad sobre la evaluación me contesta que "va porque quiere".*

■ *En los dos cursos en que ha sido Jefe de Estudios, a pesar de que inicialmente se había comprometido con esta Dirección a que no se iría de vacaciones hasta dejar configurados los grupos, tanto en julio de 2005 como en julio de 2006, me comunicó el mismo día, alrededor del día 12 que era el último que venía al Instituto porque tenía compromisos*

*familiares y viajes apalabrados... se tuvo que realizar por mí... En el último mes de julio de 2006 los errores provocados por la Jefa de Estudios al anotar las opciones en la matriculación provocaron un trabajo añadido al tener que llamar a muchos de los alumnos matriculados para conocer cuales eran sus opciones...*

*(...) ■ En febrero de 2007 escolariza por su cuenta a una alumna procedente de Santo Domingo con 15 años en 1º de bachillerato cuando esta situación es improcedente, a las dos semanas me entero de ello porque la alumna se encuentra totalmente perdida y me informa el departamento de orientación, se hace imprescindible corregir la situación y pedir disculpas al padre que había comprado los libros de texto... no asume su responsabilidad ni muestra disposición de modificar su actitud.*

*(...) ■ En incidentes graves con alumnos y profesores en momentos de tensión se marcha y dice a los alumnos que se lo cuenten a otro jefe de estudios por lo que los alumnos bajan a Dirección sin saber a quien dirigirse, en muchas ocasiones han debido ser atendidos por la propia Directora.*

*■ Ante una queja de un padre por un incidente con una alumna en lugar de mitigar y resolver el problema lo intensifica... provocando que el padre ponga un recurso de alzada contra el centro.*

*(...) ■ El 14 de marzo de 2007 no asistió a la reunión de puertas abiertas para familias... a pesar de que se lo había recordado personalmente durante esa mañana comprometiéndose a asistir a la misma. Al preguntarle al día siguiente por la causa de su falta me contestó que se le había olvidado.*

*Han sido varias las ocasiones en que la Jefe de Estudios ha abandonado las reuniones antes de terminar...*

*Es patente su desorganización por lo que me solicita continuamente copia de documentos que ella misma ha generado...*

*A pesar de la insistencia desde Dirección... no se han realizado reuniones internas entre todos los miembros de jefatura de estudios de diurno necesarias para su correcto funcionamiento.*

*Ante esta situación se hace patente la dificultad para trabajar de manera coordinada y los continuos errores y falta de responsabilidad y compromiso que han puesto en entredicho el funcionamiento de la jefatura de estudios. En la reunión a que fue convocada para reconducir esta situación y recordarle sus responsabilidades inherentes al cargo, obtuve por toda respuesta su dimisión, siendo aceptada la misma».*

Con el informe del Director del Área Territorial, además del informe de la Directora del IES A de 23 de abril de 2007 se adjunta fotocopia compulsada del cese de T.A.L. como Jefe de Estudios del citado centro docente, con efectos económicos y administrativos de 30 de junio de 2007; fotocopia compulsada del cese de J.M.C. como Jefe de Estudios del citado centro docente, con efectos económicos y administrativos de 30 de junio de 2007.

Con fecha 27 de septiembre de 2011 se concede trámite de audiencia de conformidad con el artículo 11 del RPRP, siendo cumplimentado por la representante de la reclamante el 13 de octubre de 2011 reiterándose en lo expuesto en el escrito de reclamación.

Con fecha 21 de octubre de 2011 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación que es informada favorablemente por el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación.

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 y Empleo, 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).

**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 cabrer 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 el funcionario para reclamar por los supuestos daños sufridos cuando se encontraba desarrollando sus funciones en el ámbito de la Consejería de Educación y Empleo, resulta también incontrovertible el hecho de que la legitimación pasiva en el procedimiento de responsabilidad patrimonial instruido corresponde a dicha Consejería, 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 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. En el presente caso, presentada esta segunda reclamación el 13 de diciembre de 2007 por unos hechos ocurridos el 16 de abril del mismo año, debe considerarse presentada en plazo.

**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 evaucado 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 caso que nos ocupa, 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 considera que se vio sometida.

La propuesta de resolución realiza un 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*”.

Existen 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 Supremo de 16 de febrero de 2011 (recurso de casación 593/2008) declara a propósito del mobbing que *«se trata de un fenómeno laboral, muy antiguo aunque de reciente actualidad, que es contrario al principio de igualdad de trato, tal como se define en los artículos 3, 4 y 5 de la Directiva Comunitaria 76/2007 de 9 febrero, que vulnera el derecho a la integridad moral y la interdicción de tratos inhumanos o degradantes que consagra el artículo 15 de la Constitución española y que en el ámbito normativo laboral desconoce el derecho que a*

todo trabajador reconoce el artículo 4.2.e) del Estatuto de los Trabajadores para que se le respeten su intimidad y la consideración debida a su dignidad. Derechos básicos cuya infracción por parte empresarial es calificado como un grave incumplimiento de las obligaciones contractuales.

Los mecanismos del mobbing admiten pluralidad de formas que van desde las actitudes más groseras y violentas (bullying) a las técnicas de mayor sutileza (medidas organizativas del trabajo que resulten peyorativas para el afectado, actitudes de aislamiento en el seno de la empresa, críticas, rumores o subestimaciones- y pueden tener por sujeto activo tanto a compañeros de trabajo (mobbing horizontal) como al personal directivo (bossing), el que incluso puede ser sujeto pasivo (mobbing vertical ascendente); aunque sin duda, el más característico y usual es el que parte de una relación asimétrica de poder (mobbing vertical descendente). 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».*

**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 reclamante 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.

La reclamante aporta como prueba para acreditar la existencia de un daño, unos informes emitidos por una psicóloga clínica y por un psiquiatra los días 28 de mayo y 29 de mayo de 2007 respectivamente, en los que,

tras recoger las manifestaciones de la reclamante, se afirma: “*desde el punto de vista médico entendemos que la sintomatología que presenta T.A.L. es reactiva a la situación laboral en la que viene encontrándose y que ha ido afectando progresivamente a su autoestima debido a las múltiples descalificaciones sufridas, en particular, ante sus propios compañeros, dañando de forma patente su dignidad profesional. Consideramos que el cuadro clínico que presenta es compatible con los criterios de mobbing o acoso laboral, teniendo en cuenta la inexistencia de patología psiquiátrica previa y la manifestación secundaria de los síntomas tras el acoso en su puesto de trabajo*”.

Los citados informes sirven para probar la existencia de un cuadro depresivo y de ansiedad de la reclamante, pero no sirven para acreditar que dicho cuadro es consecuencia de una situación de acoso laboral porque no hacen más que recoger lo manifestado por la reclamante. En este sentido, el informe psicológico emitido por la psicóloga clínica recoge las apreciaciones subjetivas de T.A.L.: «*Considera que la directora del centro la ha estado desprestigiando delante de sus alumnos y llamándola la atención a diario por motivos aparentemente nimios. Percibiendo en ella una voluntad de humillarla, de “tirar su trabajo por el suelo delante de los chicos”. Convoca una reunión de delegados para explicar su dimisión y la descalifica, sin darle ocasión de defenderse*».

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”.*

Por ello, dicho alto Tribunal en la citada sentencia considera que: *“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”.*

En el presente caso, no nos encontramos ante una situación continuada en el tiempo de menoscabo de la situación laboral de la reclamante sino ante el cese de un puesto de dirección del centro educativo de conformidad con lo dispuesto con el artículo 131 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación por el cual el cargo de Jefe de Estudios es nombrado y cesado por el Director previa comunicación al Claustro de profesores y al Consejo Escolar de entre los profesores con destino en el centro, como así se refleja en los informes del Director del Área Territorial Madrid-Capital y de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación.

La reclamante aporta pruebas tendentes a acreditar el apoyo que encontraba tanto entre el alumnado (octavilla por la que se convocababa a una concentración de alumnos en el hall del centro) como firmas de apoyo de

una relación de profesores que podrían fundamentar un rechazo al cese en el cargo acordado por la Directora del Instituto. Cese que no fue tal, porque la reclamante dimitió voluntariamente. Tampoco la interesada, una vez presentada la dimisión, pretendió la impugnación del cese, encontrándose ante un acto válido, firme y consentido, que en absoluto pueden justificar el acoso laboral que 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.

Como ya señaló este Consejo Consultivo en su Dictamen 435/09: «*en las reclamaciones por acoso en el trabajo resulta relevante la actitud adoptada por el solicitante en relación con los hechos en los que funda su petición.*

*En el presente caso, durante la permanencia de la reclamante en la Agencia Antidroga no manifestó, ni verbalmente ni por escrito, su disconformidad con los actos administrativos ni con las omisiones que en su reclamación considera lesivos para su dignidad como empleado público». (...) En particular, la interesada no recurrió ninguno de los actos que, según ella, le privaron de sus funciones. Si la funcionaria consideraba que alguno de estos actos era contrario a Derecho, tenía la carga de impugnarlos en vía administrativa o contencioso-administrativa. Al no hacerlo así, son actos firmes y consentidos, y el reclamante tiene el deber jurídico de soportar los daños que le hayan causado.*

*La institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración no puede utilizarse como un medio para evitar la aplicación de resoluciones consentidas por los interesados».*

Por tanto, como señala la propuesta de resolución, la decisión adoptada por la Dirección del IES A, fue conforme a las facultades que confieren a

los Directores de los IES tanto la L.O. 2/2006, de Educación y el Reglamento Orgánico de Institutos de Educación Secundaria.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración al no concurrir los requisitos legalmente exigidos para su reconocimiento.

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, 11 de enero de 2012