

Dictamen n.º: **66/08**
Consulta: **Consejera de Educación**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **05.11.08**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 5 de noviembre de 2008, sobre expediente de responsabilidad patrimonial instruido a nombre de I. H. Z., por supuesto acoso laboral padecido en el Equipo B desde el comienzo del curso académico 2001/2002 hasta la finalización del curso 2005/2006, en reclamación de 30.000 euros, al amparo del artículo 13.1.f) 1.º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 2 de octubre de 2008 tuvo entrada en el registro de este Consejo Consultivo solicitud de dictamen preceptivo sobre el supuesto acoso laboral padecido por la reclamante, remitida por la Consejera de Educación. Admitida a trámite dicha solicitud con esa misma fecha se le procedió a dar entrada con el número 211/08, iniciándose el computo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 34 apartado 1 de Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 26/2008, de 10 de abril.

Correspondió su ponencia a la Sección I, por reparto, en virtud de lo establecido en el apartado 2º de la Resolución del Presidente del Consejo Consultivo n.º 2/2008 en la que se determina el orden, composición y competencia de las Secciones.

SEGUNDO.- La reclamante, actualmente funcionaria del Cuerpo de Secundaria desde el curso 2006/2007, obtuvo plaza, mediante concurso de traslados, en el Equipo B para el curso 2000/2001.

Mediante escrito presentado en el registro de la Consejería de Educación el 29 de noviembre de 2007 (documento nº 1 del expediente), la reclamante refiere una serie de hechos sufridos durante su permanencia en el Equipo B, por los cuales se ha sentido acosada y denigrada en su profesión, con resultado de graves daños para su salud, reclamando ser indemnizada de los daños y perjuicios sufridos y que cifra en la cuantía de 30.000 euros. En dicho escrito, alude al acoso y hostigamiento de que ha sido objeto desde su incorporación a ese puesto –en el curso 2001/2002– hasta el final del curso 2005/2006, en que obtuvo plaza, también a través de un concurso de traslados, en el EOEP A.

Los hechos que motivan su pretensión indemnizatoria, ciñéndonos ahora a la versión que de los mismos da la reclamante, se remontan a su incorporación al Equipo B en el curso 2001/2002. Ya antes de su incorporación efectiva, narra una conversación telefónica con una persona del equipo –sin mencionarla– que utilizó *“un trato hosco y distante”* con la reclamante. Una vez incorporada, verifica que se trata de un grupo muy cerrado en el que *“el contexto laboral está totalmente contaminado por sus relaciones personales”*. Al principio, se planteó prescindir de dos personas recién incorporadas al equipo, una de las cuales era la reclamante, decisión que finalmente no se llevó a cabo.

La reclamante refiere ninguneos y desprecios hacia su trabajo y sus aportaciones, cuando no descalificaciones y desvaloraciones explícitas. En particular, se centra en la actitud de descalificación hacia ella de que fue objeto por parte de la directora del equipo durante los cursos 2001/2002 y 2002/2003, quien *“desde el principio (...) dio la consigna de que este trabajo (el de la reclamante) no fuera expuesto en los diferentes cursos,*

jornadas, encuentros, y que, cuando se expuso, se dedicó a difundir la idea de que se trataba de un trabajo no científico y no avalado por el equipo específico". También alude a la situación de acoso que sufrió por parte de su compañera S. C., quien *"maltrató, descalificó con gritos e intimidación en una reunión las dos solas, a la demandante, quien no pudo evitar el llanto y un sentimiento de depresión e incompetencia"*.

A partir del curso 2004/2005, según la reclamante, la situación de acoso se agudiza cuando vuelve a la dirección del equipo J. M. H., con quien mantiene un abierto enfrentamiento en la reunión de 15 de septiembre de 2005 (de la que queda constancia en el acta). Desde ese momento, su estado anímico se ha visto muy afectado, hasta que, finalmente, en marzo de 2006 se vio obligada a solicitar ayuda terapéutica, agravándose su situación en el curso siguiente, en que se vería obligada a cambiar de puesto en un concurso de traslados, pese a los reiterados intentos que realizó para que se le diera una comisión de servicios o se desdoblara el equipo y ella pudiera seguir desarrollando su labor.

Acompaña a su escrito informe del Dr. K. B., Médico Psicoanalista, fechado el 3 de octubre de 2007, en el que se afirma que la reclamante *"comenzó a recibir psicoterapia desde el 7 de marzo de 2006, con síntomas de ansiedad y depresión, que se agudizaron especialmente en los meses de enero, febrero y marzo de ese año, por lo que debió solicitar una baja médica. Que en la fecha actual, continúa recibiendo psicoterapia y medicación. Y todo ello, debido a que durante el curso 2005/2006 vivió una situación de acoso laboral, que la llevó a padecer insomnio, ansiedad y depresión, síntomas anímicos que se mantienen, y que han supuesto un importante menoscabo de la paciente, tanto en el plano personal como en el plano profesional, lo que incluyó hasta pérdida del puesto de trabajo"*.

Asimismo, acompaña a su reclamación informe de la Dra. F. M. del Centro Médico Maestranza, cuya especialidad no consta, datado el 1 de

octubre de 2007, en que se afirma que *“la paciente presenta ansiedad laboral por lo que tuvo que ponerse en tratamiento con un médico psicoanalista. Le dio la baja laboral el 10 de enero de 2007, en febrero de dicho año traía informe del terapeuta recomendando continuar con la baja laboral; siguió con el tratamiento hasta el 30 de marzo de 2007 que se le dio el alta, pero tenía que seguir con el tratamiento y revisiones en consulta. Actualmente sigue en medicación y revisiones periódicas”*.

A la vista de los mismos, en fecha 24 de abril de 2008 se incoa expediente de responsabilidad patrimonial –notificándoselo a la interesada el día 28 siguiente-, con la advertencia de que la duración del procedimiento será de seis meses, y de que, transcurrido dicho plazo sin haber recaído resolución expresa o, en su caso, sin haberse formalizado acuerdo indemnizatorio, la interesada podrá entender desestimada su solicitud por silencio administrativo.

TERCERO.- Con carácter previo a la incoación del expediente de responsabilidad patrimonial por la Consejería de Educación, se había recabado informe del Servicio de la Inspección Educativa adscrito a la Dirección del Área Territorial de Madrid-Capital. En dicho informe, una vez examinados los archivos de esa Inspección y analizadas las actas de las reuniones del Equipo B y realizadas entrevistas a los miembros de dicho Equipo, se concluye que no existe constancia alguna de denuncia, queja o reclamación no ya sobre el acoso laboral alegado, sino ni siquiera sobre otro tipo de irregularidades o anomalías en el funcionamiento del Equipo B en su conjunto o de alguno de sus miembros en particular; y que de las referidas actuaciones practicadas no cabe deducir elementos o indicios razonables de que se hayan producido en el Equipo B las irregularidades de funcionamiento o comportamientos indebidos de sus miembros que la reclamante denuncia en su escrito.

Asimismo, se incorpora al expediente informe del Director General de Recursos Humanos, fechado el 6 de marzo de 2008, en el que se concluye que los informes médicos hacen constar que los trastornos de ansiedad y depresión que presenta la reclamante están relacionados con problemas laborales, pero no aportan prueba alguna, médica o de otra índole, sobre el origen de la enfermedad, pues sólo consta la referencia de la profesora interesada y, *“en ningún caso acredita que tal enfermedad se deba a una carga excesiva de trabajo o a un mal funcionamiento del servicio público de la enseñanza”*, por lo que, unido a lo expuesto en el informe del Servicio de Inspección Educativa, entiende que procede desestimar la solicitud presentada al no darse los requisitos para la existencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Por último, se une al expediente Nota interna emitida sobre el asunto por el Servicio de la Unidad de Programas Educativos (SUPE), datada el 7 de abril de 2008, en la que se informa de que no existen denuncias por escrito sobre la situación de acoso referida por la reclamante. Igualmente, se indica que el proyecto para la creación de un Equipo Específico de Trastornos de Conducta presentado por la reclamante fue remitido a la Dirección General de Centros para su toma en consideración; y, respecto a la afirmación de la pérdida de puesto de trabajo en el Equipo B, se hace notar que la profesora *“concurrió voluntariamente a los traslados para el curso 2006/07, donde obtuvo plaza”*.

CUARTO.- Incoado el expediente en la fecha señalada, en aplicación del contrato titulado *“Póliza de seguro de responsabilidad civil/patrimonial para la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid”*, adjudicado a *“D, Cía. de Seguros y Reaseguros”* mediante Resolución de 28 de septiembre de 2005 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, fue trasladada copia de toda la documentación del expediente a dicha aseguradora, respondiendo ésta que no existe cobertura en la póliza suscrita con la Consejería de Educación, al

no tratarse el alegado de un daño corporal o lesión, ni de un daño material, ni de un perjuicio económico consecutivo.

A la vista de todo lo actuado, se dio vista del expediente a la interesada, otorgándole trámite de audiencia el 4 de junio de 2008. Por la reclamante, se presentó escrito de alegaciones el 23 de junio siguiente, reiterándose en los argumentos deducidos en su escrito de reclamación inicial y solicitando copia de los documentos obrantes en el expediente; copia que le sería trasladada mediante escrito de la Consejería de Educación el día 27 del mismo mes.

Finalmente, por la Instructora Jefa del Área de Recursos, se eleva propuesta de resolución de la reclamación indemnizatoria presentada el 4 de agosto de 2008, 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, ni que los trastornos del ánimo que presenta se deban a circunstancias habidas en dicho entorno laboral, concluyendo a la vista de la prueba practicada, en fin, que *“dicho acoso (...) reside dentro del ámbito subjetivo de la interesada, a la hora de interpretar diversos episodios inconexos de discrepancias en su relación laboral con la Dirección del Equipo B y con varios de sus compañeros de trabajo”* (vid. fundamento de derecho octavo de la propuesta de resolución).

Dicha propuesta de resolución fue informada favorablemente por el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación el 7 de agosto de 2008, poniendo el énfasis en la consideración de que, al tratarse la responsabilidad

patrimonial de la Administración de una responsabilidad objetiva, la consecuencia es que el reconocimiento de dicha responsabilidad es independiente de la existencia de culpa o negligencia en el actuar administrativo, si bien, no por ello se exime al reclamante de la obligación de acreditar cumplidamente los daños sufridos y la relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público. En la reclamación presentada no ha quedado demostrado que dicho acoso laboral se haya efectivamente producido, sino que lo que han podido darse han sido situaciones de conflicto y discrepancia propias del ámbito laboral, pero que no constituyen acoso en los términos en que éste ha sido definido por la Jurisprudencia.

QUINTO.- Por la Consejera de Educación el pasado día 29 de septiembre de 2008 –con fecha de registro de entrada de 2 de octubre– se recabó del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid dictamen, entre otras, sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial deducida por la representación de la reclamante.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, de acuerdo con el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, conforme al cual este órgano deberá ser consultado en el caso de *“Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: 1.º Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la*

cuantía sea indeterminada”. En el caso que nos ocupa, la reclamación patrimonial presentada se ha cifrado por la propia interesada en la cuantía de 30.000 euros.

El dictamen ha sido recabado de órgano legitimado para ello –la Consejera de Educación–, a tenor del artículo 14.1 de la misma Ley, venciendo el plazo para su emisión el 7 de noviembre de 2008, en aplicación de la norma contenida en su artículo 16.1.

De otra parte, si el procedimiento se inició mediante escrito de la Consejería de Educación notificado a la interesada el 28 de abril de 2008, el plazo máximo de seis meses de duración de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial (que establece el artículo 13.3 del 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) vencería este 28 de octubre. Dicho plazo podría entenderse suspendido –hasta un plazo máximo de tres meses – al haberse recabado dictamen del Órgano Consultivo el pasado día 2 de octubre, en virtud de lo establecido en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP), en la redacción dada por la Ley 4/1999. Sin embargo, al no constar haberse notificado a la interesada el escrito solicitando dictamen del Consejo Consultivo, se entiende que no ha operado dicha suspensión.

SEGUNDA.- La reclamante formula su pretensión indemnizatoria por los supuestos daños que se le han irrogado durante su permanencia en el Equipo B, en el que obtuvo plaza, mediante concurso de traslados, para el curso 2000/2001 y donde permaneció hasta la finalización del curso 2005/2006.

El hecho de que participara en un concurso de traslados, nos revela el dato de que, en el momento de ocurrir los hechos supuestamente causantes

de los daños por los que ahora reclama, la reclamante ostentaba ya la condición de funcionaria pública. En efecto, el artículo 20.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública (hoy derogado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público) disponía que “*los puestos de trabajo adscritos a funcionarios se proveerán de acuerdo con los siguientes procedimientos: a) Concurso (...) y b) Libre designación (...)*”. Por otra parte, que la reclamante es actualmente funcionaria del Cuerpo de Secundaria desde el curso 2006/2007, resulta innegable por cuanto ella misma lo afirma en su escrito de reclamación, y es corroborado mediante la Nota Interna de la Jefa de Servicio de la Unidad de Programas Educativos.

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 LRJAP 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 nuestro Alto Tribunal. Así, la STS de 10 de junio de 1997 (RJ 1997\4638), se pronuncia así en su Fundamento de Derecho segundo:

“La revocación de la sentencia apelada que pretende el señor Abogado del Estado, basándose en que «el recurrente (Capitán del Ejército, como decíamos) no reúne la condición de particular que contempla el artículo cuarenta de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado...» está desprovista de serio fundamento para alcanzar el efecto pretendido, pues 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 funcional», o «en el marco de una relación jurídicoestatutaria 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 mentado Equipo B, que se encuentra bajo la responsabilidad de la citada Consejería.

La competencia para resolver los procedimientos sobre responsabilidad patrimonial corresponde al titular de la Consejería de Educación, en virtud de lo establecido en el artículo 55.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (*“Será competente para resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial el Consejero respectivo, salvo que una Ley especial atribuya la competencia al Gobierno”*), en la redacción dada por la Ley 8/1999, de 9 de abril, de Adecuación de la Normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley Estatal 4/1 999, de 13 de enero.

Dentro de dicha Consejería, corresponde al Secretario General Técnico *“El estudio y elaboración de las propuestas de resolución (...) de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en materias de competencia de la Consejería”*, en virtud del artículo 5.1.e) del Decreto 118/2007, de 2

de agosto, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Educación.

TERCERA.- En la tramitación del procedimiento se han observado las prescripciones legales y reglamentarias. Así, como ya se dijo anteriormente, se han incorporado y tenido en cuenta al elaborar la propuesta de resolución los informes elaborados por la Inspección Educativa, la Dirección General de Recursos Humanos y la Jefa de de Servicio de la Unidad de Programas Educativos. La interesada, además, ha evacuado el trámite de audiencia formulando sus alegaciones.

En suma, se han observado las prescripciones de los artículos 9, 10 y 11 del 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, y la propuesta de resolución de la Instructora designada ha sido informada favorablemente por el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación.

CUARTA.- Antes de considerar el fondo de la pretensión deducida por la reclamante, es preciso referirse a la cuestión del plazo para el ejercicio de la reclamación indemnizatoria. Como es sabido, dicho plazo es de un año, a contar desde la ocurrencia del hecho que motiva la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 142.5 de la LRJAP). En el presente caso, el origen de la reclamación se encuentra en la supuesta situación de acoso laboral que la reclamante padeció continuadamente desde comienzos del curso 2001/2002 hasta el fin del curso 2005/2006, aportando a tal efecto sendos informes médicos, ambos fechados a principios de octubre de 2007, del Dr. K. B. y de la Dra. F. M. (esta última del Centro Médico Maestranza) que coinciden en señalar que la reclamante padece insomnio, ansiedad y depresión *“síntomas anímicos que se mantienen”* (informe Dr. K. B.), y que *“actualmente sigue en medicación y revisiones periódicas”* (informe Dra. F. M.).

La Jurisprudencia, en el caso de daños continuados, viene considerando que *“cuando se trata de una enfermedad crónica cuyas secuelas, aunque puedan establecerse como posibles, están indeterminadas en el caso concreto, desconociéndose la incidencia de la enfermedad en el futuro de la víctima, es claro que estamos ante un supuesto de daño continuado y por ello el plazo de prescripción queda abierto hasta que se concrete definitivamente el alcance de las secuelas”* (vid. por todas la STS de 22 de noviembre de 2001 [RJ 2001\5432] y las que cita), si bien, también la STS de 11 de mayo de 2001 (RJ 2001\7418) rechazando explícitamente que pueda tenerse como *dies a quo* el del diagnóstico de la enfermedad, acoge la doctrina de la *actio nata*, considerando que sólo es posible el ejercicio de la reclamación a partir de la fecha en que el facultativo de la Seguridad Social informa sobre la causa de la enfermedad, pues es en ese momento cuando se conoce la ilegitimidad del daño.

En el caso que ahora examinamos, la reclamante interpone su reclamación en fecha 29 de noviembre de 2007, aportando los informes mencionados de 1 y 3 de octubre del mismo año, que dictaminan acerca del origen de la enfermedad, el cual se encuentra, a juicio del Dr. K. B., en la situación de acoso laboral que sufrió la reclamante. En el informe de este médico, se da cuenta de que la reclamante empezó a padecer los síntomas de ansiedad y depresión en los meses de enero, febrero y marzo de 2006; así, dice textualmente que los síntomas *“se agudizaron”* en estos meses, si bien reconoce que comenzó a tratar a la paciente sólo a partir del 7 de marzo de 2006, debiendo solicitar aquélla la baja médica.

Por su parte, la Dra. F. M. informa de que el 10 de marzo de 2007 le dio la baja laboral a la reclamante, permaneciendo en esta situación hasta el 30 de marzo de 2007.

En la historia clínica de la interesada –que no se aporta–, hay numerosos interrogantes que no son aclarados con los informes y resto de

documentación obrante en el expediente. Por ejemplo, desde y hasta cuándo permaneció de baja la reclamante, una vez empezó el tratamiento de psicoterapia con el Dr. K. B. en marzo de 2006; tampoco aclara si esta baja se unió a la que le fue reconocida por la Dra. F. M. en marzo del año siguiente, ni si esta segunda baja –suponiendo que no se solaparan una con otra– guarda relación con los mismos hechos que se encuentran en el origen de la presente reclamación.

Ahora bien, si el acoso laboral sufrido por la reclamante se remonta al inicio del curso 2001/2002 y continúa, según su relato, hasta la finalización del curso 2005/2006 (luego, finales de junio de 2006, pues hablamos de cursos académicos), habiendo precisado tratamiento médico y psicoterapéutico desde marzo de 2006 –que le obligaría a solicitar la baja médica, en fecha no señalada–, es claro que los daños debieron precisarse ya en ese momento (una vez concedida la baja inicial, y aun después, si esa baja médica se renovó, suponiendo que fuera cierto que la situación de hostigamiento y persecución persistiera hasta final de curso). Siguiendo este razonamiento, y adoptando la postura más favorable a la interesada de tomar como *dies a quo* para el cómputo del plazo de prescripción el 30 de junio de 2006 (fecha lo más tardía posible de finalización del curso), aquélla debió haber presentado su reclamación antes del mismo día del año siguiente, por cuanto ya en esa fecha debía tener datos que le permitiesen establecer que los trastornos que padecía fueron debidos a la situación de acoso de que fue objeto, dado que, al parecer, obtuvo una baja médica a causa de los mismos. Dicho *dies a quo* podría establecerse en fecha posterior, si se dispusiera de algún otro informe médico que estableciera claramente que la situación inicial de la paciente se modificó, agravándose o empeorando de alguna manera, con respecto a su situación inicial, lo que determinaría que el plazo del año se contara nuevamente desde esa nueva fecha.

Lo que es claro es que los informes médicos emitidos el 1 y el 3 de octubre de 2007, en los que basa su reclamación, no pueden tener virtualidad alguna a estos efectos, puesto que se elaboraron a instancia de parte, y además, no permiten inferir que la reclamante haya padecido un empeoramiento o agravamiento de los síntomas inicialmente sufridos, lo que, como decimos, habría permitido reabrir el plazo de prescripción. Es más, los informes son extraordinariamente imprecisos y poco rigurosos en cuanto a la etiología u origen de la enfermedad.

Admitir que el plazo de prescripción del año comienza a computarse desde la emisión de estos informes, en los que por primera vez, se dictamina acerca del origen de los padecimientos de la interesada, equivaldría a mantener los plazos prescriptivos permanentemente abiertos al arbitrio de los reclamantes, convirtiendo *de facto* la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial en imprescriptible.

Por lo que no cabe sino concluir que, a 29 de noviembre de 2007, fecha en que la interesada interpuso su reclamación, ésta estaba prescrita, por lo que holgaría entrar a considerar el fondo de la pretensión deducida.

QUINTA.- Entrando ya a considerar, el fondo de la pretensión que formula la reclamante, debemos partir de la consideración de que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de nuestra Carta Magna, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJAP, como bien se razona en la propuesta de resolución, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada Jurisprudencia: 1º) La efectiva realidad de un daño, evaluable económicamente e individualizado con respecto a una persona o grupo de personas que no tengan el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2003 [RJ 2003\6721], 12 de julio de 2005 [RJ 2005\5337] y 31 de octubre de

2007 [RJ 2007\7266], entre otras); 2º) Que entre el evento lesivo y el funcionamiento del servicio público medie una relación directa de causa a efecto, con exclusión de los supuestos en que el daño se haya producido por fuerza mayor (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2003 [RJ 2003\886], 9 de mayo de 2005 [RJ 2005\4902] y 16 de octubre de 2007 [RJ 2007\7620], entre otras); y 3º) Que la reclamación se formule en el plazo de un año desde que se produjo el evento lesivo o, en su caso, desde la curación o estabilización de las secuelas, si se trata de daños físicos o psíquicos (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2003 [RJ 2003\8308], 25 de enero de 2005 [RJ 2005\728] y 21 de mayo de 2007 [RJ 2007\3226], entre otras).

Dichas notas han de completarse con la consideración de que la responsabilidad de la Administración es una responsabilidad objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 5 de junio de 1998 (RJ 1998\5169), se pronunció al respecto del carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración, previniendo frente al riesgo de erigir dicho principio de responsabilidad objetiva en un sistema providencialista que llevaría a la Administración a responder de cualesquiera daños que se produjesen como consecuencia del funcionamiento de un servicio público o de la utilización por los ciudadanos de bienes de titularidad pública, sin exigir la presencia de ese nexo causal de todo punto imprescindible para la apreciación de dicha responsabilidad. El fundamento primero de dicha Sentencia se pronunciaba en los siguientes aclaratorios términos:

“(...) la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento por el

mero hecho de que se produzca dentro de sus instalaciones cuando ni éstas constituyen un riesgo en si mismas ni sus características arquitectónicas implican la creación de tal situación de riesgo ni, mucho menos, se ha acreditado que el accidente lesivo se haya producido por un defecto en la conservación, cuidado o funcionamiento de éstos, de tal manera que el hecho causal causante del accidente es ajeno por completo al actuar de la Administración y en consecuencia ninguna relación existe entre el resultado lesivo y el funcionamiento normal o anormal del servicio público, ni de manera directa ni indirecta, inmediata o mediata, exclusiva ni concurrente.

La prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”.

SEXTA.- 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 desde principios del año 2006 –como se desprende del informe del Dr. K. B., mientras trabajaba en el Equipo B al que accedió desde comienzos del curso 2001/2002.

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 10 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 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 STC 11/1981, STC 73/1982, STC 94/1984, STC 19/1985, STC 170/1987, STC 6/1988, STC129/1989, STC 99/1994, STC 134/1994, STC 6/1995, STC 98/2000 y STC 186/2000.

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, se hace notar en la propuesta de resolución que 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 acosado. Así se recoge en las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid n° 485/2005, de 14 de junio [JUR 2005\176379] y n° 354/2008, de 5 de mayo [JUR 2008\186971].

La STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Social, Sección 1ª) núm. 84/2006, de 11 de enero (AS\2006\1281), realiza un resumen de los pronunciamientos jurisprudenciales habidos a propósito del acoso laboral en su fundamento de derecho tercero:

“(…) Y al respecto, cabe recordar que, como ha señalado esta misma Sala de lo Social en pronunciamientos anteriores, dentro de los supuestos de incumplimiento empresarial del contrato de trabajo, se incluyen aquellos en los que existe una situación de hostigamiento o acoso de tal entidad que llega a provocar síntomas psicósomáticos y reacciones anormales o de estrés hacia el trabajo, causados por actitudes hostiles. Dicha situación, que en la literatura actual viene denominándose «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”.

La figura del acoso moral o psicológico se ha producido también en orden contencioso-administrativo por la vía de la responsabilidad patrimonial o extracontractual, como es el caso de la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de julio de 2.003, recurso de casación 3715/1997 y la de Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª) de 31 de mayo de 2.004, número 732/2004, recurso de apelación 739/2003.

SÉPTIMA.- 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, 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, nos encontramos en presencia de una reclamación carente del más mínimo apoyo que la sustente. De todas las afirmaciones vertidas en el escrito de reclamación inicial, no resulta haberse producido ninguna situación de acoso, sino, todo lo más, una serie de desavenencias surgidas en el seno del Equipo en el que estaba destinada la reclamante, sin que además el origen de éstas pueda ser achacado a nadie en concreto, pero, en todo caso, no constitutivas de la situación de persecución sistemática requerida jurisprudencialmente para poder hablar de acoso laboral en sentido técnico-jurídico.

Así, del informe de la Inspección Educativa, en que se realiza un pormenorizado análisis de cada uno de los hechos sobre los que la reclamante fundamenta su pretensión indemnizatoria, se extrae la conclusión de que dicha reclamación carece de base legal objetiva. En efecto, la reclamante se refiere a discrepancias con la Directora del Equipo, y vierte apreciaciones subjetivas del tipo de que se la estaba ninguneando e ignorando su trabajo sistemáticamente, cuando, del estudio de las actas de las reuniones, lo que se infiere es que la interesada exponía sus argumentos y realizaba sus aportaciones como un miembro más del Equipo, sin que el acta de la reunión que acompaña refleje más que la voluntad de la Directora de hacer constar un comentario irónico o *“salida de tono”* de la reclamante, no constituyendo más que una prueba o elemento aislado de los demás. El resto de su escrito inicial está trufado de comentarios puramente subjetivos de otras personas integradas en el Equipo, pero sin ofrecer el más mínimo elemento de contraste que las sustente.

Tampoco ha podido ser probado, pese a las entrevistas mantenidas con otros miembros del Equipo, el supuesto enfrentamiento con la Sra. C., que la reclamante refiere.

Resulta también indicativo a estos efectos el hecho de que, según el informe del Director General de Recursos Humanos, el abandono de los dos miembros del Equipo que menciona la interesada, se produjera sin mediar queja o reclamación por parte de los mismos, lo que habría sido demostrativo de que el problema aquejaba a más personas, y no sólo a la reclamante. Apoya también esta conclusión la afirmación que se hace en la Nota Interna de la Jefa de Servicio de la Unidad de Programas Educativos, de que el “*abandono*” alegado por la reclamante de su puesto de trabajo tuvo lugar sin mediar tampoco ningún tipo de reclamación acerca del supuesto trato intimidatorio o vejatorio que aquélla pudiera estar padeciendo, sino que se produjo por su participación voluntaria en un concurso de traslados, en el que obtuvo la plaza que actualmente ocupa como Profesora de Secundaria.

Por otra parte, no desvirtúan la anterior conclusión los dos informes médicos que acompañan a la reclamación, informes médicos, como bien hace notar en su informe el Director General de Recursos Humanos, emitidos a instancia de parte interesada y carentes de la más mínima prueba que los advere en cuanto al origen del trastorno de ansiedad y depresión que presenta la reclamante. A esta consideración se debe añadir que ninguno de los facultativos que firman dichos informes ostentan titulación *ad hoc* para la emisión de los mismos; tan sólo el Dr. K. B. se dice que es “*médico psicoanalista*”, sin precisarse si esta especialidad médica tiene o no reconocimiento oficial en España, lo que resta indudablemente valor a su declaración pericial. Ambos informes, además, se muestran sumamente vagos e imprecisos en cuanto a la etiología del padecimiento de la reclamante, por lo que, sin negar la veracidad de lo manifestado acerca de que la interesada presentaba ansiedad y depresión y hubo de precisar tratamiento psicoterapéutico, no cabe sino concluir que, al haber sido emitidos mediando el interés de una reclamación patrimonial, están teñidos de parcialidad en cuanto al origen del daño sufrido.

En consideración a todo lo anterior, este Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

La reclamación presentada por la funcionaria, en solicitud de ser resarcida de los daños y perjuicios sufridos por el acoso laboral padecido cuando prestaba servicios en el Equipo B desde el curso 2001/2002 hasta la finalización del curso 2005/2006, cifrados en 30.000 euros, debe ser desestimada.

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, 5 de noviembre de 2008