



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 8 3 / 2 0 0 6

(Sección 2ª)

La Laguna, a 21 de noviembre de 2006.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización, formulada por R.Z.A., en nombre y representación de M.A.R.O., por acoso psicológico en el trabajo (EXP. 371/2006 ID)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, es la Propuesta de Resolución formulada en un procedimiento de reclamación de la responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica.

2. La competencia del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno para solicitar el Dictamen, el carácter preceptivo de éste y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.e) y 12.1 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el art. 12.1, de carácter básico, del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, RPRP, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

3. La reclamación se ha interpuesto por una funcionaria de la Administración autonómica frente a ésta solicitando una indemnización por los daños psicológicos que le ha ocasionado el acoso moral que ha sufrido por parte de su superior jerárquico.

---

\* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

4. La acción no es extemporánea y en la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en irregularidades que impidan un Dictamen sobre el fondo.

## II

En los supuestos en que la reclamación de responsabilidad viene formulada por un funcionario público en el ámbito de su relación de servicio con la Administración, este Consejo ha mantenido en diversos Dictámenes (31, 32, 33, 35, 36, 83, 110 y 117/2001) que la cuestión a dilucidar ante todo es, precisamente, si la reclamación la presenta la afectada en condición de particular o de funcionario, distinción que resulta determinante para conocer el fundamento jurídico del derecho que se ejerce, en exigencia de la responsabilidad de la Administración.

Acerca del fundamento jurídico del derecho que se ejerce, ya desde el Dictamen 31/2001, se ha señalado, con cita por lo demás de diversos Dictámenes del Consejo de Estado, que ha de distinguirse a los efectos de la exigencia de responsabilidad a la Administración por daños y perjuicios los que se generen en su relación con los particulares o con los funcionarios. Desde luego, es a los primeros a los que se refieren explícitamente la Constitución (cfr. art. 106.2) y la LRJAP-PAC (cfr. art. 139) cuando establecen el derecho indemnizatorio por lesión en bienes y derechos, salvo fuerza mayor, por el funcionamiento de los servicios públicos, por muy amplia que sea la inteligencia de éstos. Y, ciertamente, es clara la diferencia jurídica entre particulares y funcionarios desde la perspectiva de su relación con la Administración, caracterizándose los segundos por su relación de servicio o de especial sujeción frente a la generalidad de los particulares, no siendo equiparables a los funcionarios ni siquiera los que se relacionan contractualmente con la Administración, pues su relación con ella no es de servicios y, por ende, es contractual la responsabilidad que sea exigible entre ambas partes del contrato.

En efecto, la Administración sí está obligada a resarcir las lesiones que sufran sus funcionarios al realizar o cumplir sus deberes funcionariales, conforme a los arts. 23.4 de la Ley 30/84, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP), cuyo antecedente, derogado por esta Ley expresamente, es el art. 101.1 y 2 del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por Decreto 315/64; y 82.4 de la Ley autonómica 2/87, de la Función Pública Canaria (LFPC), excluyéndoseles entonces del régimen general de responsabilidad patrimonial. Por tanto, el título de donde surge el deber de indemnizar la Administración en estos

supuestos no es el mismo que el de los particulares. Es un título jurídico distinto que explica y justifica la reparación en términos de atención a las necesidades que experimentan los agentes públicos con ocasión o como consecuencia del cumplimiento de sus funciones (cfr. Dictamen Consejo de Estado núm. 3.311/97).

Hasta aquí, la doctrina establecida al respecto por este Consejo Consultivo con carácter general (si bien hay algunas excepciones, como por ejemplo el DCC 322/2005, emitido además por el Pleno del Consejo); y de ello siguen justamente las consecuencias indicadas en los Dictámenes invocados al inicio de este Fundamento (una síntesis de nuestra posición, también en el DCC 11/2006).

### III

Comoquiera sin embargo que ya se ha pronunciado afirmativamente en algunos casos la Sala IIIª del Tribunal Supremo en sus Sentencias de 10 de junio de 1997 y de 2 de julio de 1998 (Referencias del repertorio de jurisprudencia Aranzadi RJ 1997/4637 y 1968/6059), sobre la procedencia del procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración para tramitar una reclamación de esta naturaleza, procede formular a continuación las consideraciones que siguen sobre el fondo de este asunto.

1. La Propuesta de Resolución analiza la extensa relación de hechos alegados por la reclamante contrastándolos con las pruebas practicadas durante la instrucción del procedimiento. De ese acabado análisis quedan como constatados dos hechos que merecen atención para determinar si ha habido acoso psicológico o moral a la reclamante por parte de su superior inmediato, el Jefe de Negociado. El primero lo constituye el incidente del 11 de agosto de 2004, cuando el Jefe de Negociado gritó a la reclamante. Esta situación surgió en un contexto caracterizado por los constantes e injustificados retrasos y ausencias de la reclamante, incumplimientos en sus tareas y sus comentarios públicos y altisonantes a las reconvenciones de su superior por esas irregularidades.

El segundo lo constituye la conversación mantenida el 16 de diciembre de 2005, día en que la reclamante se reincorpora al trabajo después de dieciséis meses de baja. En esa conversación entre la reclamante, la Secretaria General Técnica y el Jefe de Negociado, éste manifiesta que, a consecuencia de una reorganización administrativa, no hay tareas que encomendarle a la reclamante, puesto que las que

desempeñaba con anterioridad a su baja ahora las realiza el funcionario que ocupa la nueva Jefatura de Sección. Ante esta manifestación la Secretaria General Técnica ordena al Jefe de Negociado que reparta las tareas entre la reclamante y la Jefa de Sección y le proporcione un nuevo despacho, orden que, como reconoce la propia reclamante y resulta de lo actuado, se cumple cabal y prestamente.

2. El acoso moral o psicológico en el ámbito laboral lo constituye un comportamiento reiterado y sistemático dirigido a humillar y aislar socialmente a la víctima para aniquilarla anímicamente y/o forzar el abandono de su puesto de trabajo. Este comportamiento puede desarrollarse por los superiores de la víctima mediante el ejercicio irracional y arbitrario de su poder de dirección, o por sus compañeros, ante la tolerancia de sus superiores.

Las notas de reiteración y sistematicidad son las que distinguen al acoso moral de los conflictos pasajeros que responden a reacciones impulsivas, las cuales podrán ser sancionables, pero que no pueden ser calificables como acoso moral por carecer de dichas notas y de la finalidad de destruir psíquicamente a una persona y/o de forzarla a abandonar su puesto de trabajo.

Por esta razón, el incidente del 11 de enero de 2004 no puede calificarse como acoso moral. Se trata de un conflicto interpersonal puntual cuyo surgimiento ha sido favorecido por la conducta de la propia reclamante.

Uno de los comportamientos reveladores de acoso moral lo constituye la privación de funciones al trabajador o funcionario. De la extensa actividad probatoria desplegada en la instrucción resulta incontestable que en ningún momento se privó del ejercicio de sus funciones como auxiliar administrativo a la reclamante; sino que, por el contrario, se la ha instado reiteradamente a que las cumpla. La manifestación de su superior jerárquico inmediato de que, como consecuencia de una reorganización administrativa, no tiene tareas que encomendarle no es más que una expresión de una intención sin consecuencia práctica alguna, ya que es atajada presta y resueltamente por la orden de la autoridad superior.

3. El art. 7 RPRP, en orden a la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos, remite a los arts. 78 a 86 de la LRJAP-PAC. El art. 80.1 de ésta dispone que los hechos relevantes para la decisión del procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, pero la propia LRJAP-PAC no contiene una regulación sustantiva de los medios de prueba. Esta se encuentra en el

Capítulo V del Libro IV del Código Civil (arts. 1.214 a 1.253, sobre la prueba de las obligaciones) y en los arts. 289 y 299 a 386 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, LEC, de aplicación supletoria en virtud del art. 4.3 del primero y del art. 4 de la segunda.

La reclamante ha aportado un informe elaborado por una psiquiatra y un psicólogo sobre su estado de salud mental, donde se afirma que padece un *“trastorno depresivo mixto por estrés laboral (mobbing o acoso laboral)”*. Los facultativos que lo suscribieron, no obstante haber sido citados dos veces por el instructor, declinaron comparecer a fin de ratificarlo y aclararlo.

La Propuesta de Resolución realiza la valoración de dicho documento aportado señalando oportunamente que ese informe no considera el dilatado historial de padecimientos psiquiátricos de la reclamante, que constituyen precisamente el trastorno depresivo por el que reclama y que le había sido diagnosticado con muchísima anterioridad al supuesto acoso psicológico al cual imputa su causación. A ello se ha de añadir que, como informe facultativo, únicamente puede proporcionar conocimientos técnicos sobre los hechos, pero no un conocimiento directo de éstos, por lo que su afirmación sobre la existencia de acoso psicológico reposa exclusivamente sobre lo referido por la reclamante.

En definitiva, como no se ha acreditado el hecho lesivo por el que se reclama, se ha de desestimar la pretensión resarcitoria.

## CONCLUSIÓN

Sin perjuicio de las observaciones formuladas en el Fundamento II de este Dictamen, y en cuanto a la improcedencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración en este caso, la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho.