

En Logroño, a 9 de octubre de 2006, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

67/06

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D. Ignacio F.M., por daños derivados de acoso laboral en sus tareas como funcionario, reconocido por sentencias firmes de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por escrito de fecha 27 de enero de 2006, D. Ignacio F.M., funcionario adscrito a la Dirección General de Vivienda del Gobierno de La Rioja, reclamó de la Administración de la Comunidad Autónoma una indemnización de 145.000 € *“por los daños causados a su persona”*.

Mediante dicho escrito, se decía formular una *“reclamación previa a la vía jurisdiccional”*, pero, de acuerdo con el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 27 de febrero de 2006, su pretensión ha sido tramitada como un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Segundo

En el escrito a que se refiere el Antecedente anterior, afirma don Ignacio F.M. haber sufrido una situación de acoso laboral por parte de sus superiores y señala que como tal ha sido calificada *“reiteradamente por el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja”*. Aporta en tal sentido copia de las Sentencias del citado Tribunal Superior de 16 de

noviembre de 2004 (de la Sala de lo Social), 17 de febrero de 2005 (de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) y 6 de octubre de 2005 (también de la Sala de lo Social).

En su escrito, el reclamante imputa al indicado acoso laboral: i) una baja por incapacidad temporal por trastorno depresivo desde el 3 de septiembre al 5 de octubre de 2001; ii) un infarto de miocardio, padecido el 25 de septiembre de 2002 y por el que estuvo de baja hasta el 15 de julio de 2003; iii) otra baja por depresión reactiva a su situación, desde el 10 de noviembre de 2003 al 10 de octubre de 2004, y iv), una última por la misma causa; del 22 de diciembre de 2004 al 15 de junio de 2005. Indica que *“en la actualidad continúa en tratamiento farmacológico y psiquiátrico”* y termina imputando al acoso laboral continuado que ha sufrido *“graves consecuencias para su salud física y mental, repercutiendo en su vida familiar, social y laboral, provocando largos periodos de baja por incapacidad temporal”*; daños para cuya reparación reclama la indicada indemnización de 145.000 €.

Tercero

Con fecha 27 de marzo de 2006, el Secretario General Técnico de la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes avoca para sí la competencia para instruir el expediente e invita al interesado a mejorar su reclamación, presentando este último el 19 de abril un escrito en el que concreta sus bajas laborales y la causa de las mismas. El 14 de junio, se solicita del interesado que presente factura de los gastos de asistencia médica y jurídica relacionados con su reclamación.

El 3 de julio de 2006, se dicta resolución ampliando el plazo para resolver y se abre el oportuno trámite de audiencia del interesado, que, en la misma fecha, presenta escrito relacionando los gastos de asistencia médica y jurídica por él soportados, acompañados de las correspondientes facturas y documentos acreditativos.

Cuarto

Seguido el expediente en todos sus trámites, con fecha 19 de julio de 2006, se formula por el instructor propuesta de resolución en el sentido de estimar parcialmente la reclamación de don Ignacio F.M. reconociéndole el derecho a percibir una indemnización de 10.116,03 €, que son los gastos que se estiman por él acreditados, entendiéndose que no procede indemnizar daños morales, por no haber aportado el reclamante los *“elementos claves”* para determinar su procedencia y cuantía.

La Dirección General de los Servicios Jurídicos, en su informe de fecha 24 de agosto de 2006, reduce los gastos indemnizables al perjudicado a la cifra de 4.160,47 €, pero estima que ha de indemnizarse al mismo también por daños morales, apreciando que la cuantía de la indemnización procedente por este concepto sería de 5.000 €, lo que eleva la total indemnización a la suma de 9.160,47 €.

En escrito de 31 de agosto de 2006, el Secretario General Técnico de la Consejería asume los fundamentos jurídicos y criterios expresados en el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, incorporándolos a la propuesta de resolución que —dice— “*se remitirá al Consejo Consultivo de La Rioja*”.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de 4 de septiembre de 2006, registrado de entrada en este Consejo el día 6 de septiembre de 2006, el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 7 de septiembre de 2006, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

Es preceptiva la emisión del presente dictamen conforme a lo dispuesto en el artículo 11 G) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción del mismo por la Disposición Adicional 2.ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por ser la cuantía de la reclamación superior a 600 euros, en concordancia con el cual ha de ser interpretado el artículo 12 G) del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de este Consejo Consultivo.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.

Segundo

Acoso laboral, daño y relación de causalidad.

A juicio de este Consejo Consultivo, la correcta resolución de este procedimiento exige partir de la base de que la indemnización que se reclama se presenta como directa consecuencia de la situación de acoso laboral padecida por el interesado. Tal es, en efecto, la formulación concreta del suplico del escrito de reclamación —que se *“acuerde el abono de una indemnización por daños y perjuicios ocasionados al reclamante como consecuencia de acoso laboral (mobbing) sufrido por el mismo desde el 10 de octubre de 2000”*—, sin que el daño por el que se reclama deba entenderse ceñido a las consecuencias dañosas del acoso que, con más o menos precisión, se enuncian en dicho escrito.

A este respecto ha de tenerse en cuenta:

1.º Que está acreditado el acoso laboral sufrido por don Ignacio F.M..

En efecto, la sentencia de 16 de noviembre de 2004, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, a la vista de los hechos probados —que sitúan el *dies ad quo* en el mes de mayo de 2001—, señaló que “*estamos, indudablemente, ante la figura del acoso laboral, mobbing en la terminología actual, ejercido por el superior respecto del subordinado con la única intención de minar psicológicamente al acosado, mediante el empleo de una conducta vejatoria o intimidatoria de carácter injusto*” (F.D. 7.º, *in fine*). Ello es independiente de que dicha Sentencia no considerara accidente de trabajo el infarto de miocardio sufrido por el hoy reclamante el 25 de septiembre de 2002 por no encontrar relación de causa a efecto entre el mismo y el acoso laboral que considera acreditado, en lo que resultó decisivo que dicho infarto no tuviera lugar en el centro de trabajo sino en su domicilio.

Por su parte, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 17 de febrero de 2005, para formar su convicción de que las Resoluciones de 2 de septiembre y 23 de diciembre de 2003 —que adscribieron al Sr. F.M., dentro de la Consejería de Vivienda, a la entonces creada Sección de calidad de la edificación— incurrieron en vicio de desviación de poder, atendió, como dato relevante, a la situación de acoso laboral, que consideró acreditada la anteriormente citada Sentencia de la Sala de lo Social del mismo Tribunal.

Y, finalmente, la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 6 de octubre de 2005 ratificó el fallo de la dictada con fecha 31 de marzo de 2005 por el Juzgado de lo Social núm. 1 de Logroño, en la cual se declaraba que la contingencia de incapacidad temporal iniciada por el actor el 10 de noviembre de 2003 (y que duró hasta el 10 de octubre de 2004) era accidente de trabajo, porque, según se lee en la primera de las sentencias citadas, “*la depresión reactiva causante del período de incapacidad temporal objeto de debate tiene su origen únicamente en la situación de acoso moral a que está sometido el actor en el desarrollo de su actividad laboral*” (F.D. 6.º).

2.º Acreditado el acoso laboral, ha de tenerse igualmente por acreditada la existencia de un daño de índole moral en quien sufre aquél, pues la concurrencia de tal daño es requisito constitutivo de la figura. Con el acoso laboral se busca precisamente —como dice la Sentencia citada de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, de 16 de noviembre de 2004— “*causar un daño al trabajador socavando su personalidad*”, por lo que son requisitos del mismo “*la intención de dañar*” del empresario, directivos o compañeros y “*la producción de un daño en la esfera de los*

derechos personales más esenciales”, debiendo de ser “objeto de cumplida y adecuada demostración tanto la intención de dañar cuanto la efectiva producción de un daño”.

3.º Así pues, si las Sentencias firmes citadas apreciaron la existencia de acoso laboral sobre el ahora reclamante, ocasionado por la conducta de sus superiores en la Consejería de Vivienda del Gobierno de La Rioja, es innegable que las mismas apreciaron ya y tuvieron por probada la existencia y producción —como dice la de 16 de noviembre de 2004— de “*un daño progresivo y continuo a su dignidad*”.

Ello constituye una cuestión sobre la que se ha pronunciado ya con carácter firme la jurisdicción social, competente para ello en los procesos en que se produjo, seguidos “*en materia de Seguridad Social*” [art. 2.a) del Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril], por lo que su decisión es prejudicial y vincula a la Administración al resolver este procedimiento de responsabilidad patrimonial, que —con su ulterior posibilidad de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 2 LJCA)— es el único cauce posible para dilucidar la indemnización procedente.

En consecuencia, es inequívoca la existencia en este caso de responsabilidad patrimonial de la Administración, puesto que ha de partirse como hecho acreditado del acoso laboral que procedió de la conducta para con el reclamante de determinadas autoridades y funcionarios de la Consejería de Vivienda del Gobierno de La Rioja, y, por tanto, de la existencia de un daño a su dignidad personal —de índole moral, pues— que es imputable, en todo caso, a la propia Administración, sin perjuicio de la posibilidad de regreso contra dichas autoridades o funcionarios si hubieren actuado con dolo o culpa grave, tal y como expresamente previene el artículo 144 LRJPAC. Téngase en cuenta, a este respecto, que, por más que el daño en el caso del acoso laboral sea sustancialmente de índole moral, puesto que se trata de un menoscabo a la propia dignidad personal del trabajador y, por tanto que afecta a bienes de la personalidad, no por ello puede dejar de valorarse el mismo como “*efectivo*” y “*evaluable económicamente*” (art. 139.2 LRJPAC), pues, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia y el propio Consejo de Estado, tal circunstancia concurre, sin duda, en los daños morales, por más que en ellos presente más dificultad la determinación exacta de la indemnización procedente.

4.º Por lo demás, en ningún caso cabe plantearse en este supuesto la posibilidad de que la pretensión ejercitada haya prescrito. En puridad, ni siquiera cabe decir que haya empezado a correr el plazo anual de prescripción, pues, aunque hubiera cesado la conducta lesiva, el daño en sí, como producido a la dignidad personal misma del trabajador público, es, por su propia naturaleza, permanente. Por eso, no sería correcto ceñir el daño al perjuicio en la salud psíquica del reclamante, aunque, sin duda, éste ha tenido lugar y debe ser valorado para apreciar la entidad última del daño moral padecido —que lo es en su misma dignidad como persona, además de, en su relación con terceros, en su consideración y dignidad profesional—, si bien, aunque se llevara a cabo tal

reduccionismo conceptual, igualmente se llegaría a la conclusión de que la pretensión de reparación no ha prescrito, puesto que la última manifestación de las secuelas que consta en el expediente ha sido una baja laboral por depresión reactiva que no finalizó hasta el 15 de junio de 2005, e incluso habría de sostenerse que, con la última fijación del supuesto de hecho del daño —la situación continuada de acoso laboral— por la Sentencia firme de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 6 de octubre de 2005, nace con este fundamento una nueva pretensión de reparación del perjuicio, tal y como con carácter general establece el artículo 1.971 del Código civil; por lo que, formulada su reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración el 27 de enero de 2006, en ningún caso y bajo ningún concepto puede defenderse que haya prescrito la pretensión ejercitada.

Tercero

Daños imputables a la Administración e indemnización procedente

La propuesta de resolución y, con dispar criterio, el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, consideran dos grupos de daños en el presente caso. En el primer grupo, incluyen los “daños materiales”, y en él estiman incluidos los gastos de asistencia médica y jurídica que el reclamante se vio obligado a acreditar, discrepando ambos sobre cuáles de los mismos son imputables al funcionamiento administrativo calificado por los Tribunales como acoso laboral. En el segundo grupo, incluyen los “daños morales”, que la propuesta de resolución estima no indemnizables y que sí lo son a juicio de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

En nuestro criterio, empero, dada la naturaleza del acoso laboral, los únicos daños que cabe indemnizar, tal y como ha formulado su pretensión el interesado, son los morales, consistentes en el menoscabo de su dignidad que se ha visto obligado a soportar. La mayoría de los gastos que se incluyen como “daños materiales” en la propuesta de resolución no son indemnizables en tal concepto, puesto que —y esto es predicable de la asistencia jurídica y también de las pericias médica y psicológica— se trata de gastos que fueron asumidos por el interesado para obtener declaraciones judiciales que afectaban a intereses precisos, que ya fueron atendidos en los correspondientes procesos y que, obviamente, no generan en sí mismos responsabilidad alguna de la Administración, tal y como, con referencia expresa a la anulación de actos en vía administrativa o contencioso-administrativa, establece con carácter general el art. 142.4 LRJPAC. Es dudoso que puedan serlo los gastos de desplazamiento al Hospital Universitario *Marqués de Valdecilla* de Santander, pues parecen estar relacionados con el infarto de miocardio que la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 16 de noviembre de 2004 no consideró accidente de trabajo, por no hallar relación de causa a efecto entre el mismo y el acoso laboral sufrido por el reclamante, lo que reduciría la

factura por este concepto a los gastos en medicamentos prescritos por la depresión reactiva.

Cosa distinta es que, dada la dificultad de cuantificar la indemnización procedente para reparar tal daño moral, resulte sensato considerar los gastos que el conjunto de conductas constitutivas del acoso laboral ha supuesto para el patrimonio del perjudicado.

En este sentido, resulta indudable que, como hemos ya puesto de manifiesto, sólo la declaración en tal sentido de la jurisdicción laboral, competente para ello en el marco en que se produjo, podía servir para tener por acreditada la situación de acoso laboral denunciada por el reclamante, puesto que una tal figura carece de reconocimiento preciso, hoy por hoy, en el marco de una relación funcionarial regida por el Derecho Administrativo. Por ello, estimamos que constituye un adecuado indicio para fijar la indemnización por daños morales que corresponde al recurrente incluir en la misma la suma que hubo de abonar para obtener tal declaración, comprendiendo en la misma, no sólo los gastos necesarios (como los de representación letrada para actuar ante la jurisdicción social), sino también los que razonablemente hubo de acometer para obtenerla, como son los de peritajes médicos y psicológicos e incluso los de reclamaciones ante órganos administrativos.

En cuanto a los gastos originados por el proceso contencioso-administrativo que hubo de seguir para obtener la declaración de no ser conforme a Derecho su adscripción a la nueva Sección de Calidad de la Edificación, igualmente nos parece que pueden y deben ser tenidos en cuenta para fijar la indemnización de los daños morales procedente. Las Sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia citadas, en efecto, consideran tal nombramiento como una manifestación del acoso laboral, y así lo tuvo precisamente en cuenta para formar su convicción de que había habido desviación de poder la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de dicho Tribunal de 17 de febrero de 2005. No se trata, pues, de que el daño consistente en tal nombramiento sea indemnizable, lo cual sería a todas luces improcedente (cfr. art. 142.4 LRJPAC), sino de que el perjudicado se vio obligado a acometer un proceso judicial para detener un acto injusto, calificado como desviación de poder por una Sentencia firme, y comprendido en las más amplias conductas constitutivas de acoso laboral por otra Sentencia también firme. En estas condiciones, si no cabría indemnizar daño alguno si el mismo se considerara “material”, no encontramos razón ninguna que permita no tenerlo en cuenta para calcular la partida final de una indemnización que es, en todo caso, por un daño de índole moral.

El criterio de este Consejo Consultivo es, en definitiva, el de que la total partida de gastos que la propuesta de resolución considera indemnizables como “daños materiales”, y que asciende a la suma de 10.116,03 euros (a los que habría que añadir el gasto en medicación para la depresión reactiva, que no se considera), no lo es realmente en tal concepto, pero sí puede tenerse en cuenta para calcular la indemnización procedente en concepto de daños morales causados por acoso laboral. Cabría decir que el mínimo que en este caso exige la más elemental justicia es que la indemnización de los daños morales en

su propia dignidad como persona, en su autoestima humana y profesional y en la que le deben los demás (dignidad y estima a las que el reclamante tiene derecho de forma personalísima e inalienable), comprenda, al menos, todos los menoscabos patrimoniales que le ha ocasionado, de hecho, la conducta injusta que ha tenido que soportar, sin que, tratándose de daños siempre y en todo caso de índole moral, sean a este efecto de recibo los distingos jurídicos y conceptuales que, si los daños fueran de otra naturaleza, resultarían procedentes.

Pero, a juicio de este Consejo Consultivo, en ningún caso cabe entender que la reparación de todos esos menoscabos patrimoniales resulte suficiente para cubrir con justicia la indemnización que los daños morales padecidos requiere. Dados los bienes jurídicos afectados —la misma dignidad personal y profesional del reclamante— y la duración, persistencia y efectos constatados del acoso laboral en la salud psíquica del perjudicado, así como el grave quebranto de sus derechos como trabajador público y el carácter permanente del daño en lo que afecta a su propia consideración como persona y como funcionario público, que lo hace objetivamente irreparable, el importe total de tales gastos “materiales” no puede sino ser únicamente una partida de la total indemnización procedente por los daños morales, para cuya fijación únicamente debe ponderarse como límite de su pretensión la prohibición del enriquecimiento sin causa.

Teniendo en cuenta todo ello, estimamos como razonable y ajustado a justicia y Derecho fijar como total cuantía de la indemnización que debe abonarse a don Ignacio F.M. la cantidad de sesenta mil euros (60.000 €).

CONCLUSIONES

Única

La pretensión de indemnización ejercitada por el reclamante debe ser estimada, puesto que los daños existen y son imputables al funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, concurriendo los demás requisitos exigidos por la ley para que nazca la obligación de indemnizar el daño por la Administración.

A juicio de este Consejo Consultivo, la cuantía de la indemnización debe fijarse en la cantidad de 60.000 €, cuyo pago ha de hacerse en dinero, con cargo a la partida que corresponda de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.