



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y  
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 27 de diciembre de 2012, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 13 de noviembre de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos durante el ejercicio de su actividad profesional.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 15 de noviembre de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 843/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

**Primero.-** El 14 de abril de 2012 Dña. xxxx1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx2, debido a los daños derivados de la actuación de esa Administración "anulada por Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de xxxx3 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de fecha 12 de abril de 2011".



Expone que el Ayuntamiento modificó unilateralmente sus horarios de trabajo y sus funciones y que la citada sentencia anuló tales actuaciones por entender que existió vía de hecho. Alega asimismo que, durante ese periodo, se ha producido hostigamiento y discriminación hacia ella y que se han hecho acusaciones personales y profesionales infundadas contra ella. Reclama, por ello, una indemnización de 30.171 euros por el daño moral causado.

Adjunta copia de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia referida y muy numerosa documentación (escritos, correos electrónicos, reclamaciones, recursos, etc.) relacionada con el conflicto laboral por cuya anulación judicial se reclama, así como justificantes de visitas médicas y partes de baja, informes médicos, etc.

**Segundo.-** El 28 de junio se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

**Tercero.-** El 12 de julio la Sección de Gobierno Interior y Personal emite un informe en el que se manifiesta que la trabajadora no realizó más horas que el resto de trabajadores, que no se le adeuda cantidad alguna y que la sentencia solo reconoce el derecho de la reclamante a su puesto de trabajo, sin que declare probados los hechos e irregularidades que la interesada atribuye al Ayuntamiento.

**Cuarto.-** En el trámite de audiencia la interesada alega que no está reclamando el abono de horas extraordinarias ni retribuciones no percibidas, sino un daño moral ocasionado por la actuación del Ayuntamiento, anulada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

**Quinto.-** El 10 de octubre la Sección de Gobierno Interior y Personal emite un nuevo informe en el que ratifica el contenido de su anterior informe y discrepa de las alegaciones formuladas por la reclamante.

**Sexto.-** Obra en el expediente numerosa documentación relativa a las discrepancias surgidas entre el Ayuntamiento y la trabajadora sobre los hechos objeto de reclamación.



**Séptimo.-** El 30 de octubre de 2012 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, “al no resultar debidamente acreditados los daños morales ocasionados por la anulación de un acto administrativo”.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.d) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

**3ª.-** Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamación se considera interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**4ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por



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 de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la doctrina del Consejo de Estado así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que “Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o



de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa". Este precepto es reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre.

No obstante, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquél que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que "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". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo de forma reiterada que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que "aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla".

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los



servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual, “la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables, unas a la Administración y otras a personas ajenas, e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado”. E igualmente la que sostiene “la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público”.

**5ª.-** En cuanto al fondo del asunto, la reclamante alega que la anulación de la actuación en vía de hecho del Ayuntamiento le ha causado un daño moral y que se ha producido una situación de hostigamiento contra ella.

En este caso, debe partirse del artículo 142.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que establece que “La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización”.

Como ha señalado la Audiencia Nacional en su Sentencia de 12 de diciembre de 2002, que recoge la doctrina consolidada del Tribunal Supremo, dicho precepto “(...) sólo puede ser entendido en el sentido de que la obligación de indemnizar no es consecuencia obligada de la simple anulación de las resoluciones administrativas, sin que ello suponga obstáculo para que tal derecho a ser indemnizado pueda ser reconocido cuando se cumplan los restantes requisitos del artículo 139 de la Ley citada, a saber, daño efectivo individualizado y evaluable económicamente, nexo causal entre el actuar de la administración y el resultado dañoso y lesión antijurídica en el sentido de ausencia de deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo. Por ello no cabe interpretar el precepto que nos ocupa con tesis maximalistas de



uno y otro sentido, como si dijera que de la anulación de una resolución administrativa no cabe nunca derivar responsabilidad patrimonial de la Administración, ni tampoco cabe afirmar que siempre se producirá tal responsabilidad. El artículo 142.4 que examinamos sólo dice que no presupone, es decir, que no se da por supuesto el derecho a la indemnización, lo que implica tanto como dejar abierta la posibilidad de que, no siendo presupuesto, sea o no supuesto del que se sigan efectos indemnizatorios si concurren los requisitos establecidos legalmente, requisitos a los que antes nos hemos referido”.

En este caso, la anulación de la actuación realizada por la Administración en vía de hecho no causa automáticamente el derecho a una indemnización. Es preciso analizar si aquella actuación reviste los caracteres exigidos para generar el derecho al resarcimiento.

Aun cuando consta en el expediente que la reclamante ha estado de baja laboral por crisis de ansiedad por motivos laborales (incluso en algunos partes de baja laboral de la reclamante se califica expresamente de mobbing), ello no significa que el daño sea directamente imputable a la actuación, posteriormente anulada, de la Administración.

De la numerosa documentación obrante en el expediente no se deduce que haya existido la situación de hostigamiento o acoso laboral alegada por la reclamante –que haya causado la baja laboral-, sino que lo que se infiere es que existió una conflictiva relación profesional, y al parecer también personal, entre la reclamante y el Coordinador, tras el nombramiento de éste como Coordinador de Educación y Juventud en el Ayuntamiento. Tal conflictividad se ha manifestado en los innumerables correos electrónicos, escritos, etc., habidos entre la reclamante y el Coordinador, en la incoación de un procedimiento disciplinario a la reclamante en marzo de 2010, en la denuncia presentada por el Coordinador ante la Policía el 16 de noviembre de 2009 (folio 762 del expediente-), en la baja laboral de la reclamante y en la “incapacidad laboral transitoria por trastorno de ansiedad excesiva” padecida desde el 23 de agosto hasta el 13 de octubre de 2010 (folio 753 del expediente).

Cabe traer a colación la Sentencia 848/2012 de 16 julio, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que señala lo siguiente en relación con el acoso laboral o *mobbing*:



“Este acoso, cuando existe, puede ser causa de ansiedad, estrés, depresión y otras alteraciones en el trabajador, pero ni toda ansiedad, estrés, depresión o cualquier otra alteración psicológica o psiquiátrica del trabajador deriva del *mobbing*, ni todo *mobbing* causa estos efectos morbosos en el trabajador. De lo que se deduce que probado un trastorno de ansiedad o la existencia de una depresión en el trabajador mediante una prueba adecuada como es un informe médico no por ello queda acreditada la existencia de *mobbing*.

»En definitiva lo que venimos en llamar *mobbing* es un conjunto de conductas, de hechos. La existencia de estos hechos o conductas, su concreto contenido, sus circunstancias y su autor ha de ser acreditada mediante prueba adecuada capaz de dar razón de la existencia, bien de cada uno de los hechos concretos que por su naturaleza, finalidad podemos incluir en el concepto de *mobbing* o bien en términos generales de una serie de conductas o comportamientos que sufre el trabajador y que por su habitualidad y reiteración puedan ser referidas con carácter general y este conocimiento de los hechos tan solo puede adquirirse de quien los presencié o conoció estos hechos o partiendo de los vestigios materiales que dejan las acciones de los hombres (instrucciones escritas, advertencias, sanciones etc.) y que son manifestación concluyente de su existencia.

Este Consejo, que comparte el criterio expuesto en la Sentencia citada, considera, a la vista del expediente remitido, que no se dan los requisitos para poder apreciar la existencia de una situación de acoso laboral; por lo que, al no apreciarse tampoco que la mera anulación de la sentencia haya ocasionado daños susceptibles de resarcimiento, la reclamación debe desestimarse.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación





**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

presentada por Dña. xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos durante el ejercicio de su actividad profesional.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.