

Dictamen n.º: **196/21**
Consulta: **Consejero de Educación y Juventud**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **05.05.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 5 de mayo de 2021, sobre la consulta formulada por el consejero de Educación y Juventud, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña. sobre responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados, que la reclamante atribuye a una situación de acoso laboral.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 19 de diciembre de 2016 tuvo entrada en la Comunidad de Madrid (registro de la entonces Consejería de Educación, Cultura y Deportes) un escrito en el que una abogada, en nombre de la persona mencionada en el encabezamiento, denuncia la situación sufrida por la interesada, primero en el Instituto Joan Miró, de San Sebastián de los Reyes, y posteriormente en el Conservatorio Superior de Danza “María de Ávila”, de Madrid, dependientes de la Consejería de Educación, en el periodo comprendido entre el año 2001 y el año 2013, durante el que la reclamante prestó servicios como auxiliar de control e información, en calidad de personal laboral.

La reclamación detalla una serie de hechos que considera constitutivos de “acoso” y “hostigamiento” en el trabajo y que, en síntesis, pueden concretarse en impedimentos para realizar las tareas propias de su cargo, con cambios de puesto de trabajo o de turno, así como la apertura de expedientes disciplinarios, uno de los cuales, detalla que fue posteriormente anulado en sede judicial. Según la interesada, el hostigamiento culminó con un proceso de incapacidad laboral, de manera que mediante Resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social de 1 de octubre de 2013 se reconoció a la reclamante la incapacidad permanente absoluta para toda profesión. Además, la reclamación señala que el Ministerio Fiscal a instancias de la Dirección de Área Territorial Madrid-Capital promovió un “juicio especial sobre la determinación de la capacidad jurídica”, de la interesada, que concluyó por Sentencia del Juzgado de Primera Instancia nº 94, de Madrid, de 14 de abril de 2014, que desestimó la demanda.

Según el escrito de reclamación, la interesada, además de soportar las conductas de acoso descritas, se ha visto obligada a padecer un expediente administrativo donde se ha declarado la situación de incapacidad permanente absoluta para el desempeño de todo tipo de actividad laboral, así como un procedimiento civil de incapacidad, existiendo una clara intromisión en su ámbito personal y sobrepasando el límite del papel que tienen las instituciones acerca de la protección del ciudadano.

El escrito de reclamación señala que, ante tales hechos y “bajo la presión y la ansiedad” provocada a la interesada, así como “el inmenso desgaste tanto psicológico, como físico y económico”, el 13 de junio de 2016, la reclamante se sometió a un análisis psiquiátrico forense, cuyas conclusiones reproduce:

“1ª) Doña (...) no padece en la actualidad, ni presenta Trastorno Mental Mayor alguno, salvo un Trastorno Ansioso Reactivo a las circunstancias de pleito que la rodean que hoy es solo de Leve a Moderado, por lo que puede afirmarse sin lugar a dudas que su Salud Mental es aceptablemente buena e idónea para su edad.

2ª) Su perfil de personalidad es absolutamente normal con una visión sui géneris del mundo en la línea de los desengaños y reveses jurídico-administrativos pasados, así como los trasuntos familiares devenidos, y son únicamente sus condicionantes administrativos y la tensión emocional los que ocasionan un malestar que pudiera aparentar en ocasiones "ideas de perjuicio irracionales o deliroides".

3ª) Es por todo lo anterior que Doña (...) entiende, quiere y obra con solidez y fundamento, sabe perfectamente lo que precisa y le conviene, tanto en el ámbito personal como en el social, y mantiene una estrecha y cálida relación con sus familiares y allegados.

4ª) Otra cuestión muy distinta es el trasfondo jurídico-administrativo y de reclamaciones que la peritada ha planteado en el pasado, y que la mantienen hiper alerta en la actualidad, a la búsqueda de su reclamación ante el INSS respecto a su Salud Mental e idoneidad psicofísica.

5ª) Con el presente estado de salud psíquica, Doña (...) podría trabajar perfectamente en el estamento que se considere propio de sus cualificaciones.

Y 6ª) En la opinión del perito firmante cabe afirmar que existe un Daño Moral persistente en los últimos años de vida de Doña (...), como consecuencia de las resoluciones administrativas ejercidas sobre ella, así como las judiciales (que, aunque frustradas fueron

muy dolorosas), y este Daño Moral debería ser ponderado y resarcido por parte de la Administración".

Según el relato de la reclamación, la interesada se ha visto obligada a soportar numerosos gastos provenientes de los abogados necesarios para hacer frente a los procedimientos iniciados de oficio contra ella, así como para contratar un perito para que efectuara una evaluación, y que considera habrían sido prescindibles si no se hubieran iniciado contra su persona todas las acciones encaminadas a mermar sus capacidades.

Por lo expuesto, reclama una indemnización de 238.514 euros, desglosados en los siguientes conceptos:

-6.500 euros, por los gastos de Psiquiatría en relación con el informe pericial antes citado, de 13 de junio de 2016.

-16.014 euros, en concepto de gastos de abogados para los procedimientos iniciados de oficio por la Administración.

-216.000 euros en concepto de daños morales, que resultan de la cantidad que estima en 18.000 euros anuales desde el año 2004, cuando entiende que comenzaron las conductas dolosas hasta el año 2016.

El escrito de reclamación se acompaña con copia de la Sentencia 253/2004, de 29 de junio, del Juzgado de lo Social nº4 , de Madrid, por la que se declararon improcedentes dos sanciones impuestas a la reclamante; diversos documentos con los que se pretende acreditar la situación de acoso sufrida por la reclamante, como por ejemplo ordenes sobre el turno de la jornada laboral que debía realizar o cartas dirigidas a la Comunidad de Madrid; copia del expediente de incapacidad permanente de la interesada; copia de la Sentencia de 14 de abril de 2014 del Juzgado de 1ª Instancia nº 94, de Madrid; el informe

psiquiátrico forense firmado por un médico especialista en Psiquiatría de 13 de junio de 2016; diversos recibos y facturas y documentación relativa a un expediente de revisión de grado de incapacidad de la interesada tramitado por la Dirección Provincial de Madrid del Instituto Nacional de la Seguridad Social (folios 552 a 757).

SEGUNDO.- Del expediente examinado resulta relevante destacar los siguientes extremos:

El 28 de julio de 2014 la interesada presentó un escrito de responsabilidad patrimonial dirigido contra la Comunidad de Madrid en el que reclamaba una indemnización de 56.729,70 euros por los daños derivados de situación de “acoso” y “hostigamiento” que entendía había sufrido, en el periodo comprendido entre los años 2001 y 2013 en el Instituto Joan Miró de San Sebastián de los Reyes y en el Conservatorio Superior de Danza “María de Ávila”, de Madrid, centros en los que prestó servicios como auxiliar de control e información, en calidad de personal laboral.

La citada reclamación dio lugar a la tramitación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que se emitió el Dictamen 440/15, de 30 de septiembre, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. En el referido dictamen, el órgano consultivo, tras exponer su doctrina sobre la figura del acoso laboral o mobbing, formuló la siguiente consideración de derecho:

“(...) La reclamante considera existente esa situación de hostigamiento, pero, sin embargo, no puede afirmarse, a la luz de la documentación existente en el expediente, que nos encontremos ante una situación de persecución constante de la actora por parte de la Administración y/o su personal. Del expediente es posible deducir unas relaciones difíciles entre la reclamante y su entorno

laboral, pero de ellas no se puede colegir la existencia del acoso sistemático que la interesada reprocha.

La reclamante aporta para acreditar la situación que denuncia un informe pericial, del que sin embargo se desprende la base médica que subyace como origen de la conflictividad laboral denunciada por la interesada. En este sentido el citado informe expone que la reclamante “ha trabajado en dos centros distintos como auxiliar de control de la Comunidad de Madrid. Por la documentación aportada queda patente que en ambos centros ha tenido problemas de relación con sus compañeros y/o superiores. Estos problemas se han ido gestando a lo largo de los años ya que Doña B. tiene una tendencia a interpretar de forma negativa ciertas acciones o gestos de sus compañeros de trabajo hacia su persona por lo que en ocasiones reacciona de forma brusca o distante. Estas reacciones a su vez generan un clima difícil en el ámbito laboral que provoca el distanciamiento y rechazo de sus compañeros hacia ella por lo que confirma a Doña B. sus temores de que es rechazada y maltratada (...).”

El informe acaba estableciendo como conclusión que la interesada “presenta un trastorno de personalidad tipo paranoide”.

Precisamente esa misma base médica es la que lleva a la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital a solicitar a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la iniciación de un procedimiento para la declaración de la incapacidad laboral de la interesada. La actuación de la Administración en este procedimiento, lejos de constituir una manifestación del supuesto acoso laboral, como pretende la interesada, encuentra sustento y fundamento en diversos informes médicos que ponen en evidencia el cuadro médico que está en el origen de la situación laboral denunciada. En este sentido resulta relevante el informe emitido por la Inspección Médica el 28 de mayo

de 2013 en el que se concluye que la reclamante padece una enfermedad psíquica que le inhabilita para el ejercicio regular de sus funciones. Asimismo, el informe pone en evidencia la nula conciencia por parte de la interesada de su enfermedad y el rechazo a cualquier planteamiento médico en relación con la misma, así como la falta de apoyo familiar, lo que obligaba a la Administración a adoptar las medidas necesarias para preservar “los intereses laborales, profesionales y económicos” de la interesada.

En relación con ese procedimiento debe destacarse que emitió informe el 4 de julio de 2013 la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el que puso de manifiesto que en el centro de trabajo se habían seguido las pautas marcadas por la normativa, así como que se contaba con los informes médicos oportunos de los que se desprendía “la incapacidad para el trabajo de la trabajadora debido a una patología mental”.

Como hemos dicho en los antecedentes de este dictamen, el procedimiento seguido por el Instituto Nacional de la Seguridad Social culminó con la Resolución de 1 de octubre de 2013, previo informe del equipo de valoración de incapacidades que apreció un “trastorno psicopatológico no tratado” así como “no conciencia de enfermedad con negativa a tratamiento”, por lo que propuso la calificación de la reclamante como “incapacitada permanente, en grado de absoluta”.

En razón de lo expuesto no puede colegirse que la actuación de la Administración en este procedimiento fuera poco razonable, y carente de fundamento, y menos aún manifestación de una actitud de hostigamiento y acoso hacia la interesada, si no que queda acreditado que se actuó al amparo de los informes médicos que aconsejaban la toma de medidas para proteger a la propia reclamante, que rechazaba la existencia de su enfermedad, y en el

marco de la prevención de riesgos laborales, en palabras de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en tanto que la conflictividad y los comportamientos de tipo irrespetuoso y agresivos, “puede afectar tanto a la propia trabajadora como a todo su entorno laboral” .

En cualquier caso, si la reclamante no estaba de acuerdo con la declaración de incapacidad tenía en sus manos combatirla ante los tribunales de justicia, pero sin embargo consta en el expediente que la interesada desistió de sus acciones contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social. En este punto hemos recordado, con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (así Sentencia de 9 de abril de 2010) que la responsabilidad patrimonial de la Administración “no constituye una vía para impugnar actos administrativos que se dejaron consentidos por no haber utilizado los cauces legalmente establecidos”.

La misma corrección y actuación razonable de la Administración cabe reconocer en el procedimiento judicial iniciado para la determinación de la capacidad jurídica de la interesada, medios de apoyo y salvaguardias adecuados y efectivos, pues aunque el resultado del mismo fue desestimatorio de la demanda de incapacidad planteada por el Ministerio Fiscal, estaba fundamentado en los informes de la Inspección Médica acreditativo de la enfermedad psíquica de la reclamante y su objetivo, lejos de intentar perjudicar a la interesada , era por el contrario un mecanismo de amparo de la misma y así lo expreso el Fiscal en la demanda al destacar que, la reclamante sin conciencia de enfermedad, rechazaba cualquier planteamiento médico y no contaba con el apoyo familiar que colaborara para garantizar un adecuado tratamiento, siendo necesario garantizar su protección.

Tampoco son acreditativas de la situación de acoso denunciada las alegaciones de la reclamante relativas al cambio de puesto de trabajo a otra planta del centro de trabajo o los cambios de turno denunciado, pues no existe ninguna prueba en el expediente de que tales medidas respondieran al interés de perjudicar a la interesada, sino que por el contrario son manifestaciones de la potestad de dirección y organización de los órganos directivos de los centros de trabajo. En cuanto a los procedimientos disciplinarios, de los que uno de ellos quedó anulado en virtud de sentencia judicial, según se aprecia en el expediente, existía un sustrato factico que hacía que su incoación no fuera infundada e irrazonable, y además se enmarcaba en el contexto de conflictividad laboral propiciado por la conducta de la reclamante y puesto de manifiesto en los informes que obran en el expediente. En este sentido, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en su informe de 4 de julio de 2013 no consideró que las medidas disciplinarias adoptadas en relación con la reclamante se alejaran de las pautas marcadas por la normativa, aunque no hubieran servido “para paliar el problema, dado que las mismas no pueden tomar en consideración la causa que origina la situación, puesto que dicha causa descansa en un desorden psíquico”, de ahí que apoyara la iniciativa de la Administración de adoptar nuevas medidas, como la de proceder a la declaración de la incapacidad laboral de la reclamante.

Por todo lo expuesto no cabe apreciar ninguna situación de acoso hacia la reclamante ni, mucho menos, una inactividad de la Administración educativa que, ante la acreditada base médica de la conducta de la reclamante, adoptó las medidas necesarias para preservar no solo el entorno laboral sino también los intereses de la propia reclamante.

Todas estas circunstancias hacen que no concurran los presupuestos necesarios para la declaración de la responsabilidad patrimonial de la Administración”.

Tras el Dictamen 440/15, por Orden 3100/2015, de 9 de octubre, del consejero de Educación, Juventud y Deporte, se resolvió desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada el 28 de julio de 2014.

Consta en el expediente que contra dicha resolución la reclamante formuló recurso de reposición que fue desestimado por Orden 9/2016, de 5 de enero, del consejero de Educación, Juventud y Deporte.

TERCERO.- Recibido el escrito de 19 de diciembre de 2016, consta en el expediente examinado que se requirió a la interesada para que firmará la reclamación pues únicamente figuraba firmado por la abogada que actuaba en su nombre o en su defecto se presentara electrónicamente acompañado del poder de representación de la firmante del escrito. El citado requerimiento fue atendido por la interesada mediante la presentación del escrito de reclamación debidamente firmado por la reclamante (folios 758 a 795).

Por Orden del consejero de Educación, Juventud y Deporte de 2 de febrero de 2017 se acordó inadmitir la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada al entender que había sido planteada por los mismos hechos y el mismo periodo de tiempo, en términos esenciales que la suscitada en el año 2014, al haber sido tramitado y resuelto el fondo del asunto mediante orden desestimatoria sin que se formulase recurso contencioso-administrativo y por tanto haber devenido firme y consentida.

Contra la referida orden, la reclamante interpuso recurso contencioso-administrativo en el que solicitó que se reconociera la responsabilidad de la Administración por los hechos alegados; se

condenara a la Comunidad de Madrid al pago de la indemnización de 238.514 euros o la cantidad que se entendiera ajustada a derecho, junto con los intereses legales y las costas judiciales, o en su defecto, con carácter subsidiario de declararse la nulidad de la orden recurrida.

El mencionado recurso dio lugar a la tramitación del procedimiento ordinario 233/2017, que culminó con la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de febrero de 2019 en cuyo fundamento de derecho primero se puede leer lo siguiente:

“Pese a ese cierto vacío de fundamentación fáctica, habida cuenta de que en la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada el 19 de diciembre de 2016 se aduce un hecho nuevo, su idoneidad actual para el trabajo, y se afirma que el daño moral causado por el acoso laboral se ha seguido produciendo con posterioridad al día 28 de julio de 2014, en que se interpuso la reclamación anterior, consideramos que la resolución de 6 de febrero de 2017 no debió acordar la inadmisión de la reclamación sin efectuar un previo esfuerzo dirigido a deslindar los términos novedosos que se incluían en la misma respecto de la anteriormente presentada y desestimada, y a darles una respuesta de fondo.

Como la Administración demandada y su compañía aseguradora no han acusado en sus escritos de contestación que esa cierta indefinición fáctica de la demanda les haya generado una completa confusión respecto de la acción ejercitada en este proceso, ni que por dicha razón se les haya causado indefensión, en los fundamentos jurídicos siguientes examinaremos y resolveremos el fondo de la litis sin necesidad de acordar la retroacción de las actuaciones para que sea la Comunidad de Madrid la que dé una respuesta sustantiva a la reclamación de la demandante:

Es pacífica la doctrina jurisprudencial conforme a la que la naturaleza esencialmente revisora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no puede quedar condicionada por el contenido del acto objeto de impugnación que haya inadmitido a trámite una solicitud o reclamación porque, de lo contrario, la Administración podría limitar, obstaculizar y demorar el ejercicio de la potestad jurisdiccional, haciendo inaplicable el control que a esta encomienda el artículo 106 de la Constitución. En tales casos, como declaró la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 1990, "el único presupuesto exigible para el ejercicio de la potestad de juzgar es que la Administración haya tenido la oportunidad de conocer la queja, agravio o reclamación del interesado y de pronunciarse sobre la cuestión, dándole la contestación que considere oportuna".

En el supuesto presente, la falta de tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es imputable a la propia Administración demandada, que inadmitió la reclamación indebidamente sin efectuar un pronunciamiento de fondo sobre los aspectos novedosos, por lo que, entender que el Tribunal competente para revisar la actividad administrativa no puede pronunciarse sobre reclamación de la responsabilidad patrimonial sin retrotraer el procedimiento, supondría hacer recaer sobre la demandante un nuevo perjuicio por el retraso como consecuencia del error cometido por la Comunidad de Madrid, de modo incompatible con el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas que consagra el artículo 24.2 de la Constitución como derecho fundamental

En consecuencia, resultando que en el caso litigioso esta Sala tiene a su disposición elementos de juicio suficientes para resolver sobre el fondo del asunto, consideramos que debemos abordarla y decidirla en la presente resolución, para otorgar a la recurrente la tutela judicial efectiva a la que tiene derecho".

La sentencia rechaza la excepción procesal de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo por haberse dirigido contra un acto confirmatorio de otro firme y consentido, formulada por la Comunidad de Madrid, al entender que

“es cierto que, como ya hemos dicho, la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada en fecha de 19 de diciembre de 2016 adolecía de cierta imprecisión fáctica, pero también lo es que en la misma se alegan hechos nuevos respecto de la presentada el 28 de julio de 2014: con base en el informe psiquiátrico forense de 13 de junio de 2016, se aduce la idoneidad actual de la reclamante para el desempeño de su trabajo y la persistencia temporal del daño moral causado por el acoso, presupuestos fácticos no contemplados en las resoluciones de 9 de octubre de 2015 y de 5 de enero de 2016, que devinieron firmes y consentidas.

Así las cosas, la resolución 6 de febrero de 2017 no puede considerarse un acto de reproducción o confirmación de otros anteriores definitivos y firmes por consentidos, porque la novedad introducida en la reclamación excluye que se esté en presencia de una repetición exacta de la anterior”.

A continuación, la sentencia, tras exponer la doctrina sobre el acoso laboral o mobbing, entra en el fondo del asunto y en su fundamento de derecho quinto señala lo siguiente:

“... fundamenta su actual reclamación en el informe emitido por don (...), Doctor en Medicina y Cirugía, Especialista en Psiquiatría, Especialista en Medicina Legal y Forense, Médico Forense Titular en excedencia, y ex Psiquiatra Forense de la Clínica Médico Forense de Madrid.

El precitado informe, ampliamente motivado, se basa en la exploración y entrevistas realizadas por el perito y en la documentación aportada por la peritada, explicando su situación actual y sus antecedentes personales y familiares, el resultado de la exploración clínica y los criterios neuropsicológicos utilizados por el perito”.

La sentencia, tras reproducir el diagnóstico recogido en el informe psiquiátrico y las conclusiones del mismo, a las que ya hemos hecho referencia en los antecedentes de hecho de este dictamen, señala que la última conclusión de dicho informe (*“existe un Daño Moral persistente en los últimos años de vida de Doña (...), como consecuencia de las resoluciones administrativas ejercidas sobre ella, así como las judiciales (que, aunque frustradas fueron muy dolorosas), y este Daño Moral debería ser ponderado y resarcido por parte de la Administración”*), *“excede del cometido propio de su función, que es la de adquirir certeza sobre los hechos o circunstancias relevantes para la litis y valorarlos a la luz de sus conocimientos profesionales, pero nunca la de pronunciarse sobre una cuestión jurídica al objeto de trasladar a la Administración la obligación de resarcir a la demandante.*

A salvo lo anterior, el informe pericial establece una relación de causalidad entre el daño moral, y su persistencia en el tiempo, y las resoluciones administrativas y judiciales, pero en ningún caso califica tales actuaciones como constitutivas de acoso, en los términos en que anteriormente hemos definido ese concepto.

Y aunque así hubiera sido, que no es el caso, las pretensiones de la recurrente no podrían prosperar habida cuenta de que las resoluciones dictadas por la Consejería de Educación, Juventud y Deporte en fechas de 9 de octubre de 2015 y de 5 de enero de 2016 excluyeron la existencia de situaciones de acoso en el seno de las relaciones existentes entre doña (...) y la Comunidad de Madrid y, al haber devenido tales

resoluciones firmes y consentidas, no es posible revisar nuevamente la realidad y la calificación de los hechos a través de este proceso, al que también es ajena la problemática atinente al actual estado de salud de la demandante en relación con la incapacidad permanente absoluta declarada por el I.N.S.S., cuya resoluciones no forman parte del objeto procesal ni puede examinar la Sala a la luz de la conclusión quinta del informe pericial, por todo lo cual, aún cuando haya de prosperar la pretensión anulatoria de la resolución de 6 de febrero de 2017, por las razones anteriormente expuestas, no procede acoger las pretensiones declarativas de la responsabilidad patrimonial ni las pretensiones indemnizatorias deducidas en la demanda, lo que implica la estimación parcial del presente recurso contencioso administrativo”.

Consta en el expediente que el 6 de marzo de 2020 la reclamante presentó un escrito en el que, tras dar cuenta de la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 11 de febrero de 2019, solicitó que la Comunidad de Madrid entrara a resolver sobre el fondo del asunto planteado en la reclamación de responsabilidad patrimonial de 19 de diciembre de 2016.

Figura en el expediente la Providencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2020 por la que se inadmite el recurso de casación formulado por la interesada contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de febrero de 2019, con imposición de las costas procesales a la recurrente.

Recibida copia de la citada providencia, por Orden del consejero de Educación y Juventud de 17 de julio de 2020 se dispuso admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada el 19 de diciembre de 2016, lo que se comunicó a la interesada con indicación del plazo máximo legalmente establecido para la resolución expresa del procedimiento.

El día 20 de agosto de 2020 emite informe la subdirectora general de Gestión Económica y de Personal no Docente de la Consejería de Educación y Juventud, en el que, tras analizar los antecedentes del caso y la reclamación formulada junto con los conceptos indemnizatorios reclamados, señala que la administración no ha actuado de manera irregular, ni con mala fe, al contrario, ha realizado actuaciones tendentes al amparo de la trabajadora en colaboración con la Inspección de Trabajo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social o el Ministerio Fiscal, por lo que entiende que el funcionamiento de la Administración no sería causa del supuesto daño moral de la interesada. Destaca además que la interesada desistió del procedimiento entablado contra la resolución por la que se acordó su incapacidad absoluta y que actualmente viene cobrando una prestación por ese concepto equivalente al 100% de la retribución que percibía en alta laboral.

Finalizada la instrucción del procedimiento, se concedió trámite de audiencia a la reclamante a fin de que pudiera formular las alegaciones que tuviera por convenientes. Se presentó escrito fechado el 18 de noviembre de 2020, en el que la reclamante incidió en la situación de acoso y hostigamiento que había sufrido, adjuntando al expediente numerosa documentación en su mayoría ya incorporada al procedimiento.

Finalmente se ha formulado propuesta de resolución de 10 de febrero de 2021, en el sentido de desestimar la reclamación al considerar que no concurren en este caso los presupuestos necesarios para la declaración de responsabilidad patrimonial.

CUARTO.- El consejero de Educación y Juventud formuló preceptiva consulta correspondiendo su estudio por reparto de asuntos a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada en la

sesión del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de 5 de mayo de 2021.

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

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de noviembre, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello según el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

SEGUNDA.- A causa de la referida reclamación se ha instruido procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo dispuesto en el título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

En el mismo, la reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) en

relación con el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) al haber resultado supuestamente perjudicada como consecuencia de la actuación de la Comunidad de Madrid en cuanto empleadora de la misma.

Concurre la legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid por cuanto los supuestos daños se causaron a la reclamante en el seno de la relación laboral que le ligaba a dicha Administración.

Por lo que se refiere al plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LPAC, el derecho a reclamar prescribe por el transcurso de un año a contar desde el hecho causante de la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

En el caso que nos ocupa, los daños que se reclaman se refieren a un supuesto acoso laboral sufrido por la interesada, primero en el IES Joan Miró, de San Sebastián de los Reyes, y posteriormente en el Conservatorio Superior de Danza “María de Ávila”, de Madrid, ambos dependientes de la Comunidad de Madrid, que culminó con la pérdida de su puesto de trabajo al haber sido declarada su incapacidad permanente para toda profesión, mediante Resolución de 1 de octubre de 2013 así como con el inicio de un procedimiento de incapacitación judicial que terminó por Sentencia de 14 de abril de 2014, lo que podrían hacer pensar en una reclamación claramente extemporánea, teniendo en cuenta además que buena parte de los gastos que se reclaman se refieren a los citados procedimientos. Ahora bien, como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 11 de febrero de 2019 de constante cita, en la reclamación de 19 de diciembre de 2016, que ahora analizamos, se aducen hechos nuevos, con base en el informe psiquiátrico de 13 de junio de 2016 aportado por la interesada: la idoneidad actual de la reclamante para el trabajo así como que el daño moral se ha seguido produciendo con posterioridad, persistiendo en el momento de la reclamación, por lo que cabe considerar que la

reclamación ha sido formulada en plazo, lo que además no podría ser de otra forma al haberlo reconocido así la referida Sentencia de 11 de febrero de 2019, sobre cuyos efectos incidiremos en la siguiente consideración.

TERCERA.- En materia de procedimiento, se observa que tras la anulación, por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de febrero de 2019, de la Resolución de 6 de febrero de 2017, del consejero de Educación, Juventud y Deporte, por la que inadmitió la reclamación de la interesada, al considerar que la Comunidad de Madrid *“no debió acordar la inadmisión de la reclamación sin efectuar un previo esfuerzo dirigido a deslindar los términos novedosos que se incluían en la misma respecto de la anteriormente presentada y desestimada, y a darles una respuesta de fondo”*, se ha tramitado un procedimiento en el que se ha recabado el informe de la subdirectora general de Gestión Económica y de Personal no Docente de la Consejería de Educación y Juventud, se ha conferido trámite de audiencia a la interesada y se ha redactado propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la pretensión formulada por la reclamante.

Ahora bien, cabe recordar que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de constante cita, expresamente señala que entra a conocer del fondo del asunto, *“sin necesidad de acordar la retroacción de las actuaciones para que sea la Comunidad de Madrid la que dé una respuesta sustantiva a la reclamación de la demandante”*, por lo que, a nuestro juicio, lo procedente habría sido, una vez notificada la firmeza de dicha sentencia, dictar una resolución haciendo constar que el asunto ha sido resuelto en vía jurisdiccional, con remisión a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de febrero de 2019 y, posteriormente, archivar el expediente.

En un sentido parecido se pronuncia el Consejo de Estado en su Dictamen 641/2011, de 26 de mayo, al considerar que en el caso

sometido a consulta *“ya se ha dictado sentencia, de modo que no resulta procedente una resolución expresa de la Administración”* y propone la terminación mediante resolución en la que se haga constar que el asunto ha sido resuelto en vía jurisdiccional con remisión a la sentencia dictada y, posteriormente, archivar el expediente. Dice el Consejo de Estado que *“el archivo es bien una operación material, bien un acto jurídico. En cuanto operación material, el archivo consiste en el depósito de las actuaciones en un archivo de gestión, cualquiera que sea la causa de terminación del procedimiento (por resolución, por desistimiento, por renuncia, por caducidad, incluso por silencio, etc.) Como acto jurídico, bajo la denominación de archivo se comprenden una serie de casos en los que se pone fin al procedimiento de forma anormal. Entre ellos, cabe mencionar la desaparición del objeto del procedimiento (dictamen del Consejo de Estado número 2.939/97), la prescripción, la renuncia y el desistimiento (artículo 42.1.2o), la muerte del interesado, cuando aquél no pueda ser seguido por sus causahabientes, y la modificación de la situación jurídica de los interesados, cuando ello lo comporte”*.

Asimismo, en el Dictamen del Consejo de Estado de 24 de septiembre de 2020 relativo a una reclamación de responsabilidad patrimonial ya resuelta en vía judicial se considera que *“una respuesta sobre el fondo de la misma representaría desconocer que se está ante una cuestión ya decidida en vía judicial a través de una resolución firme, cuya cosa juzgada no puede desconocer la Administración”* y añade que no *“resulte procedente que la resolución desestimatoria entre a analizar el alcance, realidad, prueba y restantes requisitos de los daños y perjuicios que la interesada vuelve improcedentemente a plantear”*.

Como ya señalamos en nuestro Dictamen 265/17 de 29 de junio, la cosa juzgada material es el efecto propio de las resoluciones judiciales firmes consistente en un preciso y determinado poder de vinculación en otros procesos, y ante otros órganos jurisdiccionales

respecto del contenido de esas resoluciones, que implica la indiscutibilidad de la voluntad concreta de la Ley, afirmada en la sentencia, por exigencias del principio de seguridad jurídica, garantizada constitucionalmente. De manera que lo que trata dicha institución, es de impedir que se vuelva a tratar sobre lo que ha sido resuelto, prohibiendo el nacimiento de un nuevo proceso sobre el mismo asunto.

Según jurisprudencia consolidada, la cosa juzgada material produce una doble vinculación: de una parte, negativa o excluyente, obligando al órgano judicial a declarar inadmisibile el proceso cuando advierte que el objeto de este coincide o es jurídicamente idéntico a lo resuelto en sentencia firme en un proceso anterior; y, de otra, positiva o prejudicial, por la que, si el segundo proceso es solo parcialmente idéntico a lo decidido en el primero, la decisión de aquel no podrá, sin embargo, contradecir lo definitivamente resuelto en este. Dicho, en otros términos, el órgano judicial del proceso posterior, en el caso de que formen parte de su “*thema decidendi*” cuestiones ya decididas en sentencia firme anterior, deberá atenerse al contenido de dicha sentencia, sin contradecir lo dispuesto en ella, sino tomándola como punto de partida.

Como dijimos en nuestro Dictamen 403/18, de 13 de septiembre esta figura, que en principio se define en un ámbito procesal, tiene su trasunto en el ámbito administrativo, en tanto en cuanto las sentencias firmes tienen fuerza de obligar a las partes en el proceso, como indica el artículo 103 de la LJCA.

Así también en nuestro Dictamen 10/20, de 26 de enero, relativo a una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados que se atribuían a una situación continuada de acoso laboral, se entendió que la existencia de una sentencia firme considerando que había existido dicho acoso y reconociendo una

indemnización, tenía eficacia de cosa juzgada, por lo que en el procedimiento tanto la reclamante como la Administración quedaban vinculadas por su contenido conforme el artículo 222 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En este caso, resulta que la Sentencia de 11 de febrero de 2019 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que ha adquirido firmeza al ser inadmitido el recurso de casación formulada contra la misma por Providencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2020, señala en su fundamento de derecho tercero que *“no procede acoger las pretensiones declarativas de la responsabilidad patrimonial ni las pretensiones indemnizatorias deducidas en la demanda”*, que son las mismas que las formuladas en la reclamación presentada ante la Administración. Por ello, como hemos señalado en líneas anteriores, se está ante una cuestión ya decidida en vía judicial a través de una resolución firme, cuya cosa juzgada no puede desconocer la Administración.

Por tanto, procede que se dicte una resolución en la que se haga constar que el asunto ha sido resuelto en vía jurisdiccional con remisión a la Sentencia firme de 11 de febrero de 2019 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, sin más consideraciones como son, por ejemplo, las que se refieren al informe emitido en el curso del procedimiento tramitado o las alegaciones de la interesada en el trámite de audiencia, y, posteriormente, archivar el expediente.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede que se dicte resolución en la que se haga constar que el asunto ha sido resuelto en vía jurisdiccional con remisión a la sentencia dictada y, posteriormente, archivar el expediente.

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 esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 5 de mayo de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 196/21

Excmo. Sr. Consejero de Educación y Juventud

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid