

En Logroño, a 20 de diciembre de 2011, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**82/11**

Correspondiente a la consulta formulada por el Pleno del Ayuntamiento de Haro, en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial de dicho Ayuntamiento, presentada por D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> J.S.S., por daños morales y días de baja, a su juicio, causados por diferencias con la Secretaría Generala sobre cumplimiento de las funciones asignadas a su puesto de trabajo funcional de Jefa de Negociado de Personal y Régimen Interior, y que cuantifica en 50.000 euros.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

La interesada referida en el encabezamiento, mediante escrito presentado en el Registro General de la Delegación del Gobierno en La Rioja, el 13 de abril de 2011, remitido en esa fecha al Ayuntamiento de Haro y registrado de entrada el 15 de abril de 2011, presenta reclamación patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de los problemas acaecidos en el ejercicio de sus funciones en dicho Ayuntamiento, con arreglo a los siguientes hechos:

1. La reclamante es Jefa de Negociado de Servicios Generales y Personal del Ayuntamiento de Haro (puesto de trabajo núm. 4). En su desempeño ha tenido una serie de problemas con su superior jerárquico, la Secretaria del Ayuntamiento. En 2007, reclamó el reconocimiento de las funciones realizadas como Técnico de Personal, petición que fue desestimada en vía administrativa en base a un informe de la Secretaria General expresivo de que las funciones de Técnico de Personal no las realiza la reclamante sino la Secretaría General, pero que fue estimada en vía contencioso-administrativa (Sentencia 328/2008 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Logroño), reconociendo su derecho a la percepción del complemento de destino correspondiente al puesto de Trabajo de Técnico de Personal. Por eso, alega que: *«esta atribución de funciones, falsa por parte de la Secretaria, supuso un descrédito y un desprestigio en la labor profesional de esta parte, además de un entorpecimiento de su progreso en el trabajo y una intimación encubierta, pues se trata de su superior jerárquico»*, situación que la reclamante puso en conocimiento de los

Concejales Delegados correspondientes (los de Personal, de Hacienda y de Servicios), que le manifestaron que *«no pueden ir en contra de un informe de la Secretaria General de la Corporación»* y que *«se defendiera como pudiera»*.

2. Tras el anterior fallo judicial favorable, reclamó al Ayuntamiento el complemento específico correspondiente a su puesto de trabajo, así como la consolidación del complemento de destino, peticiones desestimadas en vía administrativa. La Sentencia 91/2010, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 2 de Logroño, reconoció el complemento específico. Sin embargo, la Sentencia 113/2010, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Logroño, no reconoció la consolidación del complemento de destino, no por no efectuar las funciones, sino por no existir nombramiento o encomienda expresa para la realización de las funciones, pese a que la Sentencia 328/2008 referida la había calificado como una *«encomienda tácita»*. Esta situación, a juicio de la reclamante, *«supuso un nuevo descrédito a su labor profesional. Es decir por un lado se le encomendó hacer un trabajo, pero no expresamente para que no pudiera tener derecho a la consolidación del grado»*.

3. Como Secretaria de la Comisión Municipal Informativa de Servicios Generales y Personal, dicha tarea se realiza fuera de la jornada ordinaria de trabajo y retribuida a 16,46 euros la hora, en 2008; a 14,51, en 2009 y, desde febrero de 2010, compensada con horas de descanso, decisión que se encuentra recurrida judicialmente. La reclamante considera que el Ayuntamiento, con la connivencia de la Secretaría General, utiliza *«todas las maniobras posibles de desprestigio, descrédito, entorpecimiento e intimidación en la realización de su trabajo»*.

4. El pasado 16 de abril de 2009, se le encomendó la emisión de un certificado relativo a la presentación de alegaciones durante el período de exposición pública de una aprobación inicial de Ordenanza y posterior remisión a la Delegación del Gobierno, a la Comunidad Autónoma y al BOR. En relación con dicha encomienda verbal, la reclamante solicitó que se le entregara por escrito, para que quede constancia de que es una función encomendada a otros puestos de trabajo de su Departamento, evitando así dudas e interpretaciones que en el pasado le obligaron a recurrir ante los tribunales (Sentencia 328/2008 ya citada). El 17 de abril de 2009, presentó escrito aclaratorio y, al no recibir respuesta, solicitó, mediante escrito de 27 de abril de 2009, la suspensión de la orden dada.

Mediante Decreto de la Alcaldía, de 7 de mayo de 2009, se le ordenó cumplir la encomienda, se denegó la suspensión solicitada y se le comunicó la incoación de procedimiento disciplinario. Éste, tras las incidencias ordinarias, concluyó por Resolución del Alcalde, de 24 de julio de 2009, que impuso la sanción de suspensión de funciones, con pérdida de retribuciones, por un período de 5 días. La Sentencia 249/2010, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm.2 de Logroño, consideró ajustada a Derecho la sanción impuesta por desobedecer la orden dada (con independencia si le corresponde o no efectuar las funciones encomendadas), Sentencia confirmada por la Sentencia 27/2011, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja, al desestimar el recurso por razón de la cuantía.

En cuanto al fondo de la función encomendada, entiende la reclamante que la misma no está contemplada expresamente en su ficha de la Relación de Puestos de Trabajo y sí en otros puestos de trabajo del Departamento de Secretaría, de categorías inferiores, circunstancia que afecta a su *«profesionalidad y dignidad, lo que incide en la constante utilización de maniobras degradantes (ya que se le encomiendan tareas reservadas a puestos de trabajo de inferior categoría) e intimidatorias por parte de la Secretaria para desacreditarla profesional y personalmente»*. En la ejecución de la sanción, según relata en su escrito, *«se observa nuevamente las maniobras de presión e intimidación utilizadas para intimidar y denigrar a esta parte»*.

5. Ante la situación laboral generada en 2007, 2008 y 2009, el 30 de marzo de 2010 inicia un proceso de baja laboral por incapacidad temporal. Pese a estar de baja laboral, fue convocada a una reunión, el 8 de abril de 2010, a la que no acudió, reunión en la que se pronunciaron insultos contra la reclamante por varios Concejales y trabajadores del Ayuntamiento, entre ellas la Secretaria, tal y como consta en nota manuscrita en el borrador del acta.

En cuanto a su situación de baja laboral, su Médico de Cabecera la derivó a un Médico Psiquiatra, que diagnostica, el 21 de abril de 2010, *«trastorno ansioso depresivo reactivo a estrés y conflicto laboral»* y prescribe medicación y tratamiento psicológico. El Psicólogo diagnostica, el 24 de marzo de 2011, *«trastorno adaptativo depresivo ansioso, crónico, siendo el factor etiológico principal disparador del trastorno los diferentes avatares acaecidos en su ámbito laboral»*.

El Médico Psiquiatra informa, el 29 de marzo de 2011, que la reclamante *«presenta síntomas residuales como la infravaloración, inseguridad y conductas evitativas, así como exacerbación en momentos de estrés vital»*. Y, en informe del Director del Instituto de Relaciones Humanas de Vitoria, D. L.N., Especialista en Psicología Clínica y Profesor Catedrático Emérito propio de la Universidad de Deusto, consta que la reclamante *«se encuentra con un alto índice global y altos índices sobre las maniobras principales para destruir a un buen profesional como desacreditar, desprestigiar, entorpecer, acosar e intimidar en el trabajo... Por lo que se puede decir que, dados sus síntomas y su número, presenta un índice muy alto de distres (86), peligroso para la salud»*.

Por todo lo expuesto presenta reclamación patrimonial por los daños consecuencia de la baja sufrida por problemas laborales. Fija la indemnización en 50.000 euros, cantidad que incluye los días de baja como los daños morales. Adjunta copia de informes facultativos sobre estado psicológico.

## Segundo

El Alcalde, el 15 de abril de 2011, requiere a la reclamante para que remita copia del borrador del acta de 8 de abril de 2010, y justifique el importe de la reclamación presentada, que se cumplimenta mediante escrito presentado en la Delegación del Gobierno, el 4 de mayo de 2011, registrado de entrada en el Ayuntamiento de Haro, el 6 de mayo de 2011.

En el borrador del acta mecanografiada aportada (solo aporta la página primera) consta manuscrito el siguiente texto *«Máximo: faltan todos los insultos de Concejales y trabajadores referidos a la reclamante»*. Se justifica el importe de la indemnización a partir del baremo de accidentes de circulación para el año 2010. A tal efecto, señala 390 días de baja, a 53,66 euros, lo que hace un total de 20.927,40 euros; y, por daños morales, 29.072,60 euros, resultando así el total reclamado de 50.000 euros.

## Tercero

El 9 de mayo de 2011, el Alcalde, mediante Providencia, solicita al Negociado de Servicios que examine el cumplimiento de los requisitos para la tramitación de la reclamación, y pide informe al Letrado acerca de la admisibilidad de la misma, que se cumplimenta favorablemente el mismo día.

#### **Cuarto**

El Alcalde, mediante Decreto, de 12 de mayo de 2011, admite a trámite la reclamación, nombra Instructora y responsable del procedimiento a una Técnico-Letrado, así como Secretaria del mismo, y requiere informe a la Secretaría General, como Servicio causante de posible daño, notificando todo ello a la reclamante.

#### **Quinto**

La Instructora del procedimiento, mediante escrito de 16 de mayo de 2011, requiere al Secretario de la reunión de Secretarios-Presidentes de las Comisiones Informativas celebrada el día 8 de abril de 2010, para que aporte copia del acta reseñada; aclare qué persona introdujo observaciones manuscritas al acta (insultos); manifieste si dichos insultos u observaciones fueron o no escritos y, en su caso, qué personas los emitieron.

Dicho requerimiento es cumplimentado el día siguiente aportando el acta solicitada; manifestando que *«creo que la persona que introdujo las referidas observaciones en el borrador del acta fue D<sup>a</sup> M<sup>a</sup>.P.L., aunque no puedo asegurarlo con total certeza»*, y que *«el que suscribe no recuerda que se vertieran insultos»*.

#### **Sexto**

La Secretaria General del Ayuntamiento de Haro, como responsable del Servicio a la que la reclamante imputa el daño, emite informe el 16 de mayo de 2011. En él, se remite íntegramente a los informes de la Secretaría de 24 de mayo de 2007 y 5 de mayo de 2009, así como al acta de la reunión de Secretarios de las Comisiones Informativas celebrada el 10 de junio de 2009, cuyos contenidos ratifica íntegramente en todos sus términos.

El citado informe de 16 de mayo de 2011 manifiesta textualmente que:

*«El trato que he dirigido, desde el año 2004, en que tomé posesión como Secretaria de la Corporación, a todos los empleados del departamento de Secretaría ha sido el mismo para todos, y, en ningún momento, he pretendido, al impartir las órdenes correspondientes a cada trabajador, desacreditar, ni desprestigiar en su labor profesional a ninguno de ellos, y, por tanto, niego rotundamente la intencionalidad que la reclamante pretende dar a las órdenes que le he dado en cada momento. Mi relación con la Jefa de Negociado de Personal y Régimen Interior ha sido, en todo momento, pública y se ha desarrollado a la vista del personal y de la Corporación municipal y,*

*en ningún caso pretendía entorpecer el progreso de su trabajo, sino mejorar el servicio, adoptando las decisiones oportunas que, como Jefe del Departamento, me corresponden. El modo en que la trabajadora percibe la emisión de la orden no guarda, en este caso, ninguna relación con el sentido de la misma y siento profundamente que así lo haya entendido, pero ese es un tema completamente ajeno, que no me corresponde valorar ni solucionar».*

-El informe adjuntado de 24 de mayo de 2007, se refiere a la *«solicitud de la funcionaria (reclamante) de abono de suplencia como Técnico de Gestión»*, en el que la Secretaria entiende que las funciones por las que reclama forman parte de las asignadas al puesto núm. 4, de Jefe de Negociado de Personal y Régimen Interior, al que le corresponde un complemento de destino nivel 20. Añade dicho informe que: i) dichas funciones son las que realiza y no otras; ii) que no han sufrido modificación alguna en relación con la anterior relación de puestos de trabajo del año 1999 y que, por tanto, han sufrido única y exclusivamente una revalorización en el año 2006; iii) que dichas tareas las realiza bajo su supervisión o la del Interventor municipal; y iv) que, en ningún momento, le ha encomendado a la reclamante la realización de funciones propias del puesto de Técnico de Personal (que hasta la creación del puesto núm. 66, dichas funciones las ha realizado directamente ella misma, esto es, la Secretaria General), razón por la que *«no se genera el derecho a la percepción de diferencia alguna, puesto que las tareas que tiene encomendadas son única y exclusivamente las correspondientes a su puesto de trabajo debidamente valoradas»*. En consecuencia, proponía desestimar la solicitud presentada.

-El Acta de la reunión de Secretarios Comisiones Informativas celebrada el 10 de junio de 2010 se refiere a la forma de compensar, bien económicamente bien en tiempo de la jornada ordinaria, la dedicación de los mismos a asistir a dichas Comisiones, asistencia que no es libre sino que forma parte de las funciones atribuidas a los puestos de trabajo.

-El informe de Secretaría de 5 de mayo de 2009 se refiere a la encomienda de tarea a la Jefa de Negociado de Personal y Régimen Interior y, en concreto, a la emisión de un certificado sobre el resultado del trámite de información pública relativa al procedimiento de elaboración de una Ordenanza municipal, tarea encomendada *«de forma clara y expresa»* a la reclamante como Jefa de Negociado de Personal y Régimen Interior. Dicho informe expresa que la reclamante consideró que esa tarea no era propia de su puesto de trabajo, sino labor de un Auxiliar Administrativo. La Secretaria General le explicó que la emisión del certificado y el control de los posibles requerimientos formulados por la Comunidad Autónoma o la Delegación del Gobierno eran tareas que le correspondían. La reclamante no cumplió la encomienda, lo que constituía, a juicio de la Secretaria General, una falta de desobediencia al superior jerárquico, y, por eso, la reclamante presentó diversos escritos, a los Concejales responsables y al Ayuntamiento, exigiendo un encomienda por escrito y alegando diversas justificaciones que le impedían emitir válidamente la certificación referida, además de insistir en que eran tareas impropias de su puesto de trabajo. El Informe de la Secretaria General rebate razonadamente esas alegaciones para concluir que:

*«como responsable de la Unidad de Secretaría, sopeso muy detenidamente la organización del departamento y, cuando encomiendo una tarea a un funcionario que está en mi departamento, lo hago teniendo en cuenta, además de la RPT aprobada por este Ayuntamiento, que la eficacia y la eficiencia en la prestación del servicio público sea lo más importante, y así se lo intento hacer ver a los funcionarios al encomendarles las diferentes tareas. No entra dentro de mis propósitos tratar de diferente manera a las personas que trabajan en la Unidad de Secretaría, y cuando encomiendo una tarea, lo hago con el convencimiento de que es lo mejor para el servicio público y, en ningún caso, pienso que estoy conculcando el derecho de nadie. Aunque no puedo evitar que otros así lo perciban. Por mi parte, como responsable de la Unidad de Secretaría General...considero que dicha tarea debe ser realizada por la funcionaria que ocupa el puesto de Jefe de Negociado de Personal y Régimen Interior, por los argumentos expuestos en el presente Informe, y que creo justifican plenamente la encomienda realizada».*

### **Sexto**

La Instructora del procedimiento, mediante escrito de 12 de julio de 2011, dio trámite de audiencia para alegaciones a la reclamante. Ésta, por escrito registrado el 22 de julio de 2011, solicita que se le remita copia de los informes de Secretaría y del TGM de Personal y, mediante otro escrito, registrado el 29 de julio, presenta alegaciones en las que contradice algunas manifestaciones del informe de la Secretaria General relativas a que no *«ha pretendido entorpecer el progreso de mi trabajo»* y respecto del reconocimiento del complemento de destino informado negativamente por la Secretaria y reconocido por sentencia judicial. Asimismo, se refiere a los insultos recibidos, según constan en el texto manuscrito del acta de 8 de abril de 2010, proponiendo que se tome declaración a los asistentes y a la persona que, al parecer, añadió la nota manuscrita para depurar los mismos.

### **Séptimo**

La Instructora del procedimiento redacta Propuesta de resolución, el 30 de septiembre de 2011, en la que: i) propone desestimar el escrito de alegaciones en el que la reclamante solicita se practique prueba testifical a todos los asistentes a la reunión de 8 de abril de 2010, pues entiende que el procedimiento ya está instruido y el trámite de audiencia no es para proponer pruebas no solicitadas en el escrito inicial de reclamación; ii) rechaza la responsabilidad del Ayuntamiento por la inexistencia de nexo causal directo entre el daño sufrido y el funcionamiento de la Administración municipal, como se deduce del contenido del informe de la Secretaria General de 16 de mayo de 2011, y del Técnico de Gestión de Personal ya referenciados, de modo que la Administración municipal no es responsable de los daños y no concurren los requisitos necesarios para que el daño sufrido sea indemnizable; iii) afirma que no está acreditada la figura del acoso laboral, por no existir conducta vejatoria, intención de dañar o daño progresivo a la dignidad y personalidad de la reclamante; iv) añade que han quedado acreditados la existencia de diversos actos administrativos impugnados por la reclamante, en vía administrativa y judicial, con sentencias judiciales estimatorias y ejecutadas y desestimatorias y pendientes

de ejecución otras; y v) sostiene que, en la documentación e informe del Técnico de Personal, no se constata ningún insulto a la funcionaria reclamante.

### **Octavo**

La Comisión Municipal Informativa de Servicios Generales, Personal y Medio Ambiente, en su sesión de 17 de octubre de 2011, informa favorablemente la Propuesta de resolución, con la abstención de los grupos PSOE y PR.

### **Noveno**

La reclamante, mediante escrito de 17 de octubre de 2011, registrado de entrada en el Ayuntamiento de Haro el 21 de octubre siguiente, presenta reclamación previa a la vía jurisdiccional laboral contra el Decreto de la Alcaldía de 19 de septiembre de 2011, que declara extinguida la prestación económica (por incapacidad temporal) que venía percibiendo con efectos de 2 de agosto de 2011 y se le insta al reintegro de la cantidad de 1605,33 euros en concepto de la prestación percibida desde el día 2 de agosto de 2011 hasta el 31 de agosto de 2011.

Dicho Decreto se dicta a resultas del oficio del Director Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), de 9 de septiembre de 2011 (registrado de entrada el 14 de septiembre de 2011), suscrito, por delegación de firma, por el Subdirector Provincial, en el que se comunica al Ayuntamiento que la reclamante no ha comparecido al reconocimiento médico ante los Servicios Médicos del INSS, al que fue convocada los días 04/07/2011, 18/07/2011 y 02/08/2011, sin que haya justificado el motivo de la incomparecencia en el plazo que se le concedió y notificó a tal efecto. Asimismo, se comunica al Ayuntamiento que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 128 del Texto Refundido de la Ley de la Seguridad Social, el INSS es el único competente para emitir una nueva baja médica en la situación de incapacidad temporal, cuando aquella se produzca en un plazo de 180 días posterior al alta médica del trabajador, por la misma o similar patología.

La reclamante considera que el Ayuntamiento ha incurrido en un error al indicarle como vía de recurso la reclamación administrativa previa a la vía laboral, dado que, como funcionaria del Ayuntamiento de Haro, su atención médica corresponde a ADESLAS, según Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 27 de abril de 2003, de manera que los partes de baja y confirmación los ha extendido su Médico de Cabecera, perteneciente a la entidad privada ADESLAS, sin que corresponda dicha atención a la Seguridad Social. La competencia para conocer de la baja de un funcionario solo puede corresponder al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

En cuanto al fondo de asunto, considera que no se ha seguido, en materia de procedimiento, las disposiciones del *Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo*

*económico-administrativas de la función pública municipal en el Ayuntamiento de Haro, en adelante Acuerdo Regulador (reproduce los arts. 26 y 27, relativos a la «Tramitación de partes de baja y alta por enfermedad» y «expediente de incapacidad»), pues su situación de baja por I.T, responde a una situación objetiva, declarada por su Médico de Cabecera a la vista del informe del Especialista del Cuadro médico de la Compañía aseguradora.*

Manifiesta que no compareció a los reconocimientos médicos del INSS al no ser debidamente notificada de los mismos, en los términos que alega en su escrito.

Asimismo, manifiesta que el Decreto de Alcaldía ordena el alta médica de la reclamante, cuyo otorgamiento corresponde a su Médico habitual y éste no la había expedido, presentando la reclamante los partes semanales de confirmación de la baja, actuación contraria a lo dispuesto en el art. 27 del citado Acuerdo, y deduce que: *«ello supone el tener trabajando a un funcionario que está de baja por I.T. ya que estuvo en su puesto de trabajo los días 30 de septiembre a 3 de octubre de 2011. Debido a ello, dicha actuación debe pasar a engrosar lo expuesto en la reclamación patrimonial presentada por esta parte».*

Considera que el Decreto de la Alcaldía ha tergiversado el contenido del oficio del INSS, al declarar su inmediata incorporación a su puesto de trabajo, con fecha 30 de septiembre, cuando estaba de baja por IT, presentando los partes de confirmación de baja en la forma reglamentaria. Para ello, afirma que: *«ha cumplido con los requisitos legalmente establecidos. El parte de baja ha sido firmado por el Médico competente para ello. No es un Médico de la Seguridad Social, pues la funcionaria no tiene asistencia sanitaria en la Seguridad Social. Por ello, debe establecerse un comportamiento por parte del Ayuntamiento que raya la mala fe».*

Finalmente, no entiende que se decrete la extinción de la prestación con fecha 2 de agosto de 2011, cuando la funcionaria recibió la notificación para acudir al reconocimiento el día 6 de agosto siguiente. Ni tampoco que en dicho Decreto se le inste a reintegrar una cantidad en concepto de prestación (I.T.), puesto que dicha cantidad corresponde a la retribución mensual correspondiente al mes de agosto percibida por dicha funcionaria.

### **Décimo**

El Pleno del Ayuntamiento, en su sesión de 25 de octubre de 2011, teniendo en cuenta las actuaciones seguidas en el procedimiento de responsabilidad patrimonial instruido y anteriormente referidas, acuerda, por unanimidad de los concejales asistentes, solicitar dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja.



## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 9 de noviembre de 2011, registrado de entrada en este Consejo el 15 de noviembre de 2011, el Ayuntamiento de Haro, 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 16 de noviembre de 2011, registrado de salida el 17 de noviembre de 2011, 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 y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo.**

El art. 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, aprobado por 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.

El art. 11.g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la D.A. 2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, limita la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o

superiores a 6000 euros, de acuerdo con la redacción dada por ley 5/2008. En el presente caso, la cuantía de la reclamación excede de esa cantidad por lo que nuestro dictamen resulta preceptivo.

En cuanto al contenido del dictamen, 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 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**

### **Los requisitos de la responsabilidad de la Administración.**

De acuerdo con el marco jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, enunciado en el artículo 106.2 de la Constitución Española y desarrollado en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), con el pertinente desarrollo reglamentario en materia procedimental, a través del R.D. 429/1993 de 26 de marzo, los requisitos necesarios para que se reconozca la responsabilidad patrimonial, tal y como este Consejo viene recogiendo en sus dictámenes (cfr. Dictamen 23/98, F.J.2), pueden sintetizarse así:

1º.- Existencia de un daño que el particular no tenga el deber jurídico de soportar (lesión antijurídica). El daño ha de ser efectivo (no hipotético, potencial o de futuro, sino real), evaluable económicamente (bien se trate de daños materiales, personales o morales) e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

2º.- Que el daño sufrido sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de un servicio público, sin intervención del propio perjudicado o de un tercero que pueda influir en el nexo causal.

3º.- Que el daño no se haya producido por fuerza mayor.

4º.- Que no haya prescrito el derecho a reclamar, cuyo plazo legal es de un año, computado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Se trata de un sistema de responsabilidad *directa* de la Administración (aunque el daño haya sido causado por personal dependiente de la Administración o sea atribuible genéricamente a los servicios administrativos por acción o por omisión), *objetiva* (aunque

no haya mediado culpa individual o la actuación no haya sido “ilícita”) y *general* (aplicable a cualesquiera de las actividades y servicios de la Administración).

### **Tercero**

#### **Sobre la inexistencia de relación de causalidad en el presente caso.**

1. La reclamante considera que la situación de larga baja laboral que ha tenido, así como los daños morales sufridos en ese período han sido consecuencia de los problemas laborales habidos con su superior jerárquico, la Secretaria del Ayuntamiento de Haro. A tal efecto, relata varias situaciones de desencuentro en el ejercicio de su puesto de trabajo como Jefa de Negociado de Servicios Generales y Personal, en el Departamento de Secretaría del referido Ayuntamiento, que la han obligado a presentar los oportunos recursos administrativos y contencioso-administrativos, con pronunciamientos favorables, en unas ocasiones y desestimatorios en otros, como ha quedado recogido en los Antecedentes de Hecho.

Estos desencuentros los concreta en las siguientes actuaciones: i) la reclamación del complemento de destino respecto de la funciones de su puesto de trabajo; ii) la reclamación del complemento específico y consolidación del complemento de destino de su puesto de trabajo; iii) el cumplimiento de la función de Secretaria de una Comisión Municipal Informativa, en horarios fuera de la jornada laboral habitual; y iv) la encomienda verbal de la emisión de un certificado sobre las alegaciones presentadas en el procedimiento de elaboración de una Ordenanza, como Jefa de Negociado.

La reclamante considera que la actuación de la Secretaria General en dichos desencuentros: supuso para ella *«un descrédito y un desprestigio...un entorpecimiento de su progreso en el trabajo y una intimación encubierta»*; *«un nuevo descrédito a su labor profesional»*; que el Ayuntamiento, con la connivencia de la Secretaría General, utiliza *«todas las maniobras posibles de desprestigio, descrédito, entorpecimiento e intimación en la realización de su trabajo»*; una *«constante utilización de maniobras degradantes...e intimidatorias por parte de la Secretaria para desacreditarla profesional y personalmente»*, *«maniobras de presión e intimidación utilizadas para intimidar y denigrar(la)»*.

Esta situación laboral, padecida en los años 2007 a 2009, fue determinante de la baja laboral iniciada el 30 de marzo de 2010, extendida por su Médico de Cabecera y confirmada por los informes Facultativos de Especialistas en Psiquiatría y Psicología, como ha quedado recogido en los Antecedentes de Hecho. Atribuye el daño sufrido, que cuantifica en 50.000 euros (por días de baja y daños morales), a los problemas habidos en su relación laboral.

A los desencuentros referidos, todos ellos anteriores a la presentación de su reclamación de responsabilidad patrimonial y anteriores a la fecha de la Propuesta de resolución, la reclamante añade los desencuentros suscitados con su situación de baja laboral y la declaración de oficio de alta acordada por Decreto de la Alcaldía de 19 de septiembre de 2011, al no haberse presentado a los actos de reconocimiento médico convocados por el INSS, Decreto contrario —en su opinión— al sistema de bajas, que como funcionaria de carrera, es gestionado por una Aseguradora privada. «*Esta actuación —afirma— debe pasar a engrosar lo expuesto en la reclamación patrimonial presentada por esta parte*» y considera que el comportamiento del Ayuntamiento en esta materia «*raya la mala fe*».

**2.** Para la Propuesta de resolución, sin embargo, no existe relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento de la Administración municipal, a la vista de los informes emitidos por la Secretaria General y por el Técnico de Gestión de Personal, de manera que la Administración municipal no es responsable del daño alegado y no concurren los requisitos para que el daño sea indemnizable. Igualmente considera que tampoco ha quedado acreditada la figura de acoso laboral, al no existir conducta vejatoria, intención de dañar o daño progresivo a la dignidad y personalidad de la reclamante.

**3.** En la cuestión controvertida sometida a nuestra consideración, está acreditada una situación de baja laboral, que se ha prolongado más de un año (iniciada el 30 de marzo de 2010) y que, una vez superado este período temporal, ha entrado en una confusa situación jurídica que alcanza a la actualidad (de baja por I.T, según la Aseguradora privada que gestiona la asistencia sanitaria de los funcionarios municipales de dicho Ayuntamiento, y de alta declarada de oficio por el INSS y la Alcaldía), como consecuencia de la contrapuesta interpretación derivada de las previsiones sobre bajas y altas sanitarias establecida en la legislación general de Seguridad Social y la prevista en el *Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo económico-administrativas de la función pública municipal en el Ayuntamiento de Haro*, previsiones claramente contradictorias que — como se tratará más adelante— deben resolverse a favor de la preferente aplicación de la legislación general de la Seguridad Social, a la que dicho Acuerdo debe adaptarse.

**4.** Consta acreditado en el procedimiento la necesidad de tratamiento médico específico (psiquiátrico y psicológico) como consecuencia de un cuadro depresivo reactivo a estrés y conflicto laboral y la reclamante alega la existencia de daños morales derivados de esta situación. Esto es, en la terminología propia de la responsabilidad patrimonial, existe para la reclamante un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado. Cuestión distinta es si ese daño es antijurídico (que la reclamante no tenga el deber de soportar), antijuridicidad que vendrá determinada por la existencia, en su caso, de un criterio de imputación positivo, consecuencia del funcionamiento de un servicio público municipal, en particular, de la Secretaria Municipal, dependencia administrativa a la que se le atribuye la producción del daño, sin perjuicio de que algunas de las actuaciones productoras del daño se generalizan al Ayuntamiento, como institución.

5. Como es doctrina legal consolidada, la prueba de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público, entendido en sentido amplio, y el daño producido corresponde al reclamante. Y, en el presente caso, ha quedado acreditado que ha existido una contrapuesta valoración jurídica de las condiciones de ejercicio del puesto de trabajo como Jefa de Negociado de Servicios Generales y Personal del Ayuntamiento de Haro. Y esa contraposición de intereses, absolutamente habitual y legítima en las relaciones de las organizaciones administrativas con su personal (las llamadas «relaciones de servicio»), se ha desarrollado de acuerdo con las garantías jurídicas otorgadas a la reclamante para la defensa y tutela de sus derechos e intereses legítimos, ejercida mediante la utilización de la vía de los recursos administrativos y contencioso-administrativos, en unos casos con resultado favorable a sus intereses y en otros favorable a la Entidad Local. Se trata de una contraposición de intereses que puede surgir, en general, en el marco de las relaciones funcionariales, sin que pueda obviarse, en el presente caso, que la proliferación litigiosa (se citan hasta cinco sentencias judiciales en las que ha sido parte la reclamante contra el Ayuntamiento de Haro) puede denotar una mala relación profesional y la existencia de un clima laboral enrarecido, que el Derecho no siempre puede resolver y que tampoco puede siempre fundamentar una reclamación de indemnización por daños y perjuicios.

Es la reclamante, la que califica y atribuye a la Secretaria General del Ayuntamiento una conducta hacia ella de «*descrédito y desprestigio*», de «*entorpecimiento profesional*», de «*intimación encubierta*», de «*maniobras degradantes e intimidatorias para desacreditarla profesional y personalmente*», de «*maniobras de presión e intimidación*», conducta que, de ser cierta, podría ser constitutiva incluso de un ilícito penal (acoso laboral). Sin embargo, esa es una apreciación personal y subjetiva de la reclamante que ésta no ha probado en modo alguno. Las actuaciones obrantes en el procedimiento no acreditan esa apreciación subjetiva ni se han probado, salvo la ya referida contraposición de intereses propia e inherente a la relación de servicios, debidamente objetivada y resuelta en la vía judicial. En modo alguno, puede admitirse que la actuación de la Secretaria General, al informar negativamente las solicitudes de complemento de destino o el complemento específico, que han servido de fundamento para la denegación administrativa municipal de dichos complementos retributivos, pueda considerarse, *per se*, causa de «*descrédito o desprestigio*», pues, finalmente, la jurisdicción contencioso-administrativa ha fallado a favor de la reclamante.

Fuera de esas actuaciones objetivadas, desplegadas y desarrolladas en el ejercicio de la función pública, en la que es necesario el informe y asesoramiento legal preceptivos que incumben a la Secretaria General [Disposición Adicional Segunda. 1.2.a) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, antes art. 92 Ley 7/1085, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local, derogado por aquella], no consta acreditado comportamiento vejatorio de ésta hacia la reclamante y así lo deja aquélla de manifiesto en los informes recogidos en el Antecedente Sexto.

Tampoco la reclamante ha identificado —fuera de la contraposición de intereses objetivada ya aludida— actuaciones concretas que pudieran acreditar un trato inadecuado, de las que hayan podido ser testigos el resto del personal del Departamento de Secretaría. Los «insultos» que —a juicio de la reclamante— pronunciaron algunos Concejales y funcionarios —incluida la Secretaria General—contra ella en una reunión de las personas responsables de la función de Secretaría de las Comisiones Municipales Informativas, se basan en un añadido, manuscrito apócrifo, al acta realizado al parecer por una de las personas asistentes a la reunión. Pero el acta definitiva de dicha reunión, de 8 de abril de 2010, no recoge tales insultos y, requerido el Secretario de la misma, informa que no recuerda que se pronunciaran tales insultos contra la reclamante. Es cierto que estos extremos debieran haber merecido una más exhaustiva actuación instructora para depurar este extremo, dado que el Secretario de la Comisión facilita el nombre de la persona que —a su juicio— añadió el manuscrito apócrifo. No es menos cierto, sin embargo, que el Secretario niega que se pronunciaran tales insultos contra la reclamante, y que a él le corresponde la función de fe pública en el ámbito organizatorio interno.

6. La última actuación municipal a la que la reclamante atribuye —ya redactada la Propuesta de resolución— la condición de factor determinante y explicativo del cuadro depresivo reactivo a estrés y conflicto laboral, es la actuación municipal en relación precisamente con la presentación y efectos de sus bajas laborales, la declaración de oficio del alta médica y el requerimiento de reintegro del importe de la prestación por incapacidad temporal percibida el mes de agosto.

Este Consejo Consultivo considera que la confusa situación administrativa de la reclamante a partir de abril de 2011 (no se sabe con seguridad qué períodos a partir de esa fecha está en servicio activo; de baja por incapacidad temporal; en activo pero disfrutando las vacaciones de 2010; en situación de suspensión de empleo y sueldo por cinco días; en activo pero con licencia por intervención quirúrgica de familiar; etc.) no tiene el debido reflejo en la documentación incorporada al procedimiento y ha sido deducida de manera indirecta.

Manifiesta la reclamante que, en su condición de funcionaria, las bajas laborales deben ser expedidas por los Médicos de la Aseguradora privada (en concreto ADESLAS). En efecto, según establece el art. 6 del Real Decreto 480/1993, por el que se integró el antiguo Régimen Especial de Funcionarios de la Administración Local (MUNPAL) en el Régimen General de la Seguridad Social, las prestaciones de asistencia sanitaria y de incapacidad laboral transitoria (actual incapacidad temporal, I.T.) se concederán al personal activo y, en su caso, a sus familiares, en los mismos términos y condiciones que los previstos en el Reglamento General de la Seguridad Social, si bien serán prestadas de acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria Quinta. Esta Disposición recoge

particularidades, en materia de asistencia sanitaria, permitiendo su prestación por la vía de concierto con entidades privadas, mutualidades, etc. como es el caso presente.

Cuando la asistencia sanitaria se realice por una Aseguradora privada (como ocurre con ADESLAS y los funcionarios del Ayuntamiento de Haro), el control de la I.T. por parte del INSS (con todo lo que ello conlleva) se verifica sólo a partir del transcurso de los 365 días de duración máxima de la I.T. que establece el art. 128.1, a) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (TRLGSS).

Esta previsión de la legislación general de Seguridad Social es compatible con las particularidades contempladas en el art. 26 del *Acuerdo Regulator* que rige en el Ayuntamiento de Haro (bajas de duración indefinida que deben ser confirmadas semanalmente, art. 26.6, párrafo primero; las bajas superiores al mes deben contener previsión respecto de la duración de la misma, art. 26.6, párrafo segundo; posibilidad de inspección médica en consulta a petición del Ayuntamiento, art. 26.6, párrafo tercero; las bajas superiores a cinco meses serán comprobadas e informadas por otro Facultativo designado por la Alcaldía, art. 26.6, párrafo quinto).

Sin embargo, el control de las bajas por I.T. superiores a 365 días corresponde a los órganos competentes del INSS, de acuerdo con lo establecido en el art. 128.1, a) TRLGSS. Ellos son los únicos competentes para reconocer la situación de prórroga expresa con un límite de 180 días o para determinar la iniciación de un expediente de incapacidad permanente o bien emitir el alta médica, por curación o por incomparecencia injustificada a los reconocimientos médicos convocados por los servicios del INSS. A dichos órganos les corresponde emitir una nueva baja médica en situación de I.T. cuando aquella se produzca en un plazo de 180 días posteriores a la antes citada alta médica por la misma o similar patología.

El art. 27 del *Acuerdo regulator*, al no haber sido adaptado a la vigente legislación citada en materia de Seguridad Social, se aparta de estas previsiones legales en aspectos relevantes. Así dispone que, si la baja es superior al año, la *Inspección médica* determinará la recuperabilidad o no del enfermo, oída la Junta de Personal y Facultativo por parte de la Alcaldía. (art. 27.2). Parece lógico entender que la mencionada Inspección médica es la del INSS, cuyo juicio médico no puede estar condicionado, como contempla el *Acuerdo Regulator*, por el criterio de la Junta de Personal y Facultativo, cuyo art. 27.2, a) establece que: «*en los casos de recuperabilidad, la baja se deberá prolongar hasta un máximo de dieciocho meses, siendo a partir de este momento cuando de oficio se instará del INSS la incoación del oportuno expediente de invalidez a los efectos oportunos*».

Es evidente, que, en estos preceptos, el *Acuerdo regulator*, probablemente por no haber sido adaptado a la actual regulación del TRLGSS, contradice dicho texto legal, pues la previsión de los dieciocho meses es contraria a los 180 días (esto es, seis meses)

establecida ahora en la Ley referida como plazo para que pueda instarse la incapacidad permanente o el alta médica por curación o por incomparecencia. Y es obvio que el control de la I.T. de larga duración constituyan asunto de responsabilidad de INSS para evitar los abusos en su percepción que dañan los intereses generales de la Seguridad Social.

En el presente caso, la reclamante, en cuanto funcionaria municipal integrada en el Régimen General de la Seguridad Social, una vez transcurridos 365 días de baja laboral por I.T. pasa, en cuanto al control de la misma a la Inspección Médica del INSS, razón por la que, en modo alguno, puede considerar la aplicación de la legislación general de la Seguridad Social como una muestra más de actuación degradante y de desprestigio profesional causantes del estrés laboral que padece.

Cuestión distinta es la serie de disfunciones que han concurrido en la aplicación de esta normativa general. Es el caso de los intentos fallidos de citación para reconocimiento médico, que la reclamante manifiesta que no ha recibido o, cuando lo ha hecho, el plazo había transcurrido, presumiendo, claro está, su colaboración activa a la hora de retirar las notificaciones giradas.

Como disfuncionales en el tiempo son las declaraciones oficiales de alta, por la Dirección Provincial del INSS (la tardía comunicación de 4 de octubre de 2011, registrada de entrada en el Ayuntamiento de Haro el 8 de octubre de 2011, que declara a la reclamante, en situación de alta médica con efectos de 13 de abril de 2011, frente a la que ella solicita se expida nueva baja médica por recaída, que es denegada); o el oficio de 9 de septiembre de 2011, por el que el Director Provincial de INSS comunica al Ayuntamiento de Haro que la reclamante no ha comparecido al reconocimiento médico ante los servicios médicos del INSS los días 4 de julio, 17 de julio y 2 de agosto de 2011 y que, en consecuencia, no se ha podido evaluar si la baja extendida con fecha de 21 de junio de 2011 genera una prestación nueva de I.T. por distinta patología.

Igualmente disfuncional resulta que el Ayuntamiento de Haro mantenga vigente y no adapte a la legislación vigente una normativa (el *Acuerdo regulador*) que resulta contraria a lo dispuesto en el actual art. 128.1, a) del TRLGSS, pues el control de las bajas por I.T. superiores al año de los funcionarios de carrera, cuya asistencia sanitaria prestan entidades aseguradoras privadas, debe hacerse, de conformidad con lo dispuesto en dicha Ley, pues la misma, desplaza, de acuerdo con el principio de jerarquía normativa, lo dispuesto en el *Acuerdo regulador*, tanto si éste es fruto de la potestad reglamentaria como si lo es de la negociación colectiva. En modo alguno puede alegar la reclamante la doctrina de los actos propios (que el Ayuntamiento haya venido aceptando las bajas presentadas por Facultativos de la Aseguradora privada) pues, aunque hubiere el Ayuntamiento actuado de conformidad con lo dispuesto en el citado *Acuerdo regulador*, es patente que dicha actuación es contraria a lo dispuesto en una Ley, razón por la que lo



establecido en ésta es de aplicación preferente, debiéndose entender nulo, por infracción del citado principio de jerarquía normativa, el *Acuerdo regulador*.

En conclusión, la confusa gestión de la baja por I.T. de la reclamante, una vez superado el año, y las contrapuestas interpretaciones del marco normativo aplicable, sostenidas por el Ayuntamiento y por la reclamante, en modo alguno pueden valorarse como una nueva manifestación de trato inadecuado, degradante, con la finalidad de desprestigiarle y causantes de su baja laboral y de daño moral.

Por consiguiente, no existe relación de causalidad entre el daño alegado por la reclamante y el funcionamiento del servicio municipal (Secretaría General), daño que, en modo alguno, puede ser imputado a la Administración municipal, sin desconocer o negar que en el presente caso existe una relación de servicios que ha resultado conflictiva.

Además, este Consejo advierte que no se puede emplear el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración para obtener una finalidad que no le es propia, como la normalización del funcionamiento de una relación de servicios funcionarial que esté resultando disfuncional por cualquier motivo.

## **CONCLUSIONES**

### **Única**

No existe relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio de la Secretaría General del Ayuntamiento de Haro y la baja laboral sufrida por la reclamante, al no ser el daño alegado imputable a la Administración municipal.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO**

Joaquín Espert y Pérez-Caballero