

# EL ACOSO LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. REFLEXIONES A LA LUZ DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

**DJAMIL TONY KAHALE CARRILLO**

*Doctor en Derecho.*

*Universidad de Salamanca*

Este trabajo ha obtenido el *Accésit Premio Estudios Financieros 2008* en la Modalidad de **DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO**.

El Jurado ha estado compuesto por: don Ángel MENÉNDEZ REXACH, don Javier FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA, don Julio GALÁN CÁCERES, don Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA, don Luis VACAS GARCÍA-ALOS y don José Eugenio SORIANO GARCÍA

## **Extracto:**

EL presente trabajo analiza el acoso laboral en la Administración Pública visto desde la óptica de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en la que se aportan las soluciones para prevenir y erradicarlo mediante la implementación de un Código de Conducta. La investigación se divide en dos capítulos. En el primero, se ofrece la definición del acoso laboral, se analizan los requisitos configuradores para la materialización de este fenómeno, se mencionan los comportamientos más frecuentes que se presentan, se determinan los sujetos intervinientes, se analizan las fases del proceso del hostigamiento laboral, se diferencian las conductas entre acoso laboral y las tensiones ordinarias en el entorno laboral y se establece el precedente jurisprudencial del acoso laboral en la Administración Pública. En el segundo, se aborda todo lo concerniente al binomio: hostigamiento laboral y Estatuto Básico del Empleado Público, con el fin de analizar las soluciones que actualmente nos ofrece el legislador administrativo para prevenir este fenómeno. En el que se hace un recorrido de las recomendaciones internacionales, del Código de Conducta visto desde la óptica del Estatuto Básico del Empleado Público, el acoso laboral como contenido en el Código de Conducta y la responsabilidad disciplinaria.

**Palabras clave:** acoso moral, *mobbing*, hostigamiento laboral, Estatuto Básico del Empleado Público y funcionario público.

«El poder tiende a corromper, y el poder absoluto corrompe absolutamente».

Lord Acton, *Ensayos sobre la libertad y el poder*,

Unión Editorial, Madrid, 1999.

# Sumario

## Abreviaturas

- I. Introducción.
- II. Acoso laboral en la Administración Pública.
  - 2.1. Definición.
  - 2.2. Requisitos configuradores.
  - 2.3. Comportamientos frecuentes.
  - 2.4. Sujetos intervinientes.
  - 2.5. Fases del proceso de acoso laboral.
    - 2.5.1. Estadio inicial.
    - 2.5.2. Fase de instauración.
    - 2.5.3. Fase de formalización.
  - 2.6. Diferencias entre acoso laboral y tensiones ordinarias en el entorno laboral.
  - 2.7. Precedente jurisprudencial del acoso laboral en la Administración Pública.
- III. Código de conducta y deberes de los empleados públicos.
  - 3.1. Recomendaciones internacionales.
  - 3.2. Código de Conducta. Visión desde el Estatuto Básico del Empleado Público.
  - 3.3. El acoso laboral como contenido en el Código de Conducta.
  - 3.4. Responsabilidad disciplinaria.
- IV. Bibliografía.

## ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución Española
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público
LRJAP	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LPRL	Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo

## I. INTRODUCCIÓN

El acoso laboral en la Administración Pública, según el Informe Cisneros V, hace saber que existe en las estructuras burocráticas de la Administración General del Estado un 22 por 100 de funcionarios públicos que se encuentran en situación técnica de *mobbing*, 10 por 100 padecen del síndrome del quemado (*Burn out*), 13 por 100 sufren de cansancio emocional grave, 15,6 por 100 presentan despersonalización en sus relaciones profesionales, 66 por 100 muestran índices de baja realización profesional en el trabajo, y 4,6 por 100 presentan ambos cuadros *mobbing* y *burn out* <sup>1</sup>. En el que dentro de las principales causas del acoso laboral sobrevienen, entre otras, el no ceder ante el servilismo, reivindicar los derechos propios, y la envidia por un hacer profesional.

El observatorio de la Agencia Europea para la Seguridad y el Trabajo de la Comisión Europea ha señalado que el acoso laboral ha afectado a un 10 por 100 de trabajadores españoles lo que ha traído como consecuencia un perjuicio de 90 millones de euros entre bajas médicas de incapacidad temporal e incapacidad permanente <sup>2</sup>. No obstante, la violencia en el trabajo ha aumentado en todo el mundo, en el que se ha considerado, en ciertos países, como una epidemia. Cada día se incrementan las prácticas de intimidación, el acoso laboral, el acoso sexual, las amenazas por parte de trabajadores psicológicamente inestables a otros compañeros y los homicidios, donde el centro de trabajo se transforma en un centro de delincuencia cualificado por razón de sus sujetos y las obligaciones que recaen sobre aquellos <sup>3</sup>.

El acoso laboral en la Administración Pública no es un fenómeno nuevo, anteriormente se hacía eco de ello al establecerse que la finalidad del *mobbing* era la de mantener el *status quo* de la organización imperante, es decir, lo que se protege es un concreto poder, que se revela como una modalidad de corrupción. En el que el funcionario es dominado por la organización, y debe aceptar los roles y acatar los valores de aquella. El desacatamiento de ello llevaría aunado su rechazo para que abandone el trabajo <sup>4</sup>. En este sentido, lo esencial en la Organización pública es el mantenimien-

<sup>1</sup> PIÑUEL, I., *Informe Cisneros V, La incidencia del mobbing o acoso psicológico en el trabajo en la Administración*, en <http://www.acosomoral.org/pdf/informeCisnerosV.pdf>

<sup>2</sup> [http://europa.eu/agencias/community\\_agencias/osha/index\\_es.htm](http://europa.eu/agencias/community_agencias/osha/index_es.htm)

<sup>3</sup> CHAPPELL, D. y DI MARTINO, V., *Violencia en el trabajo*, OIT, Ginebra, 2006.

<sup>4</sup> LORENZO DE MEMBIELA, J., *Mobbing en la Administración*, Bosch Administrativo, Barcelona, 2007, pág. 41.

to o conservación de la denominación y obediencia <sup>5</sup>, ya que el funcionario es un instrumento del poder político y de lo que él pide el Estado es su sumisión, y no su eficacia <sup>6</sup>. En definitiva, la aplicación del acoso laboral en la Administración Pública es utilizada como una estratagema para la conservación de un estatus de preferencia en relación al resto de miembros de una organización, sin importar las consecuencias que devengan de su aplicación.

Es sorprendente que en la Administración Pública puedan existir conductas de hostigamiento laboral, a pesar de que aquella se encuentra sujeta a lo señalado en la Constitución Española (CE) en los artículos 9.1 y 103.1. No obstante, en la práctica se observa que esta se presenta y lo más lamentable es que, en algunos casos, son apoyados y, por ende, permitidos por órganos superiores. Por ello se afirma que, ya en pleno siglo XXI, nos encontramos ante una nueva etapa histórica del Derecho administrativo que se basa en la recuperación del valor de la persona y de sus derechos inalienables, en el que el elemento central es el individuo, por lo que el Derecho positivo administrativo no supone más que un ordenamiento a la merced del libre desarrollo de la personalidad <sup>7</sup>.

A raíz de ello el legislador tras la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) <sup>8</sup>, en el Capítulo VI del Título III, señala los deberes de los empleados públicos a través del Código de Conducta, en el que aquellos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la CE y el resto del ordenamiento jurídico, el cual deberá actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres. El estudio que con estas líneas se inicia tiene por objeto, precisamente, analizar el acoso laboral en la Administración Pública a través de los deberes de los empleados públicos en el cumplimiento del Código de Conducta, ya que la falta de control por la organización pública de las conductas de hostigamiento laboral denota una deficiencia grave del sistema público. A la postre de la insuficiencia de normas con fuerte valor coactivo, se deberá remitir a la elaboración de patrones de conductas exigibles dentro de la propia Administración Pública.

El trabajo de investigación se concentra en dos grandes capítulos. En el primero, titulado «Acoso Laboral en la Administración Pública», se define el acoso laboral, se analizan los requisitos configuradores para la materialización de este fenómeno, se mencionan los comportamientos más frecuentes que se presentan, se determinan los sujetos intervinientes, se analizan las fases del proceso del hostigamiento laboral, se diferencian las conductas entre acoso laboral y las tensiones ordinarias en el entorno laboral y se establece el precedente jurisprudencial del acoso laboral en la Administración Pública. Todo lo anterior se analiza con el fin de tener una visión general de la sociedad institucional, para poder entrar

<sup>5</sup> NIETO GARCÍA, A., *El pensamiento burocrático*, Comares, Granada, 2002, pág. 526.

<sup>6</sup> *Vid.* El prólogo del libro de TRAYTER JIMÉNEZ, J., *Manual de Derecho disciplinario de los funcionarios públicos*, Marcial Pons, Madrid, 1992, pág. 11.

<sup>7</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, J., «Reflexiones sobre la reforma y modernización de la Administración Pública», en AA.VV., *Gestión y Administración Pública*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1996, pág. 55.

<sup>8</sup> BOE núm. 89, de 13 de abril de 2007.

en el segundo gran capítulo, titulado «Código de Conducta y deberes de los empleados públicos», en el que se aborda todo lo concerniente al binomio: hostigamiento laboral y EBEP, con el fin de analizar las soluciones que actualmente ofrece el legislador administrativo para prevenir este fenómeno. En el que se hace un recorrido sobre las recomendaciones internacionales, el Código de Conducta visto desde la óptica del EBEP, el acoso laboral como contenido en el Código de Conducta y la responsabilidad disciplinaria.

## II. ACOSO LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 2.1. Definición.

La palabra *mobbing* proviene del verbo inglés *to mob* que significa «atacar en tumulto»<sup>9</sup>, «atropellar»<sup>10</sup>, es decir, atropellar por «confusión, alboroto producidos por una multitud de personas»<sup>11</sup>. En suma, se trata de un término no jurídico, procedente del campo de la Psicología, que ha sido necesario redefinir en el mundo del Derecho, con el objeto de precisar su alcance y contenido, máxime ante la inexistencia de un concepto normativo de común aceptación que englobe al conjunto de las conductas que son susceptibles de ser calificadas como constitutivas de acoso laboral. El *mobbing* también es conocido como acoso moral, acoso laboral, acoso psicológico en el trabajo, psicoterror laboral, hostigamiento laboral y hostigamiento psicológico en el trabajo. No obstante, aparte de las anteriores expresiones, a nivel jurisprudencial, existen otras menos frecuente tales como violencia psicológica<sup>12</sup>, proceso de distracción<sup>13</sup>, acoso ambiental<sup>14</sup>, orquestación de la creación de un ambiente hostil<sup>15</sup>, estrés laboral<sup>16</sup> y feudalismo industrial<sup>17</sup>.

Antes de seguir avanzando es preciso hacer una acotación, el *mobbing* traducido de manera correcta al castellano es acoso psicológico y no de acoso moral, en todo caso se debería decir inmoral, ya que posee un sustrato ético esencial que se refiere a la falta de respeto y de consideración del derecho a la dignidad del trabajador como un elemento relevante o sustancial de la relación laboral<sup>18</sup>.

<sup>9</sup> Significado de *to mob* en *DICCIONARIO INGLÉS-ESPAÑOL*, Home English, Edim, S.C.C.L., Barcelona, 2000, pág. 207.

<sup>10</sup> Significado de *mob* en *DICCIONARIO BÁSICO LANGENSCHIEDT INGLÉS*, Langenscheidt KG, Alemania, 1985, pág. 490.

<sup>11</sup> Significado de tumulto, en REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, Tomo II, Espasa, Madrid, 2001, pág. 2.243. *Diccionario Sm Avanzado Lengua Española*, Ediciones SM, Madrid, 2001, pág. 1.217.

<sup>12</sup> STSJ de Madrid, de 24 de septiembre de 2002.

<sup>13</sup> STSJ de Navarra, de 30 de abril de 2001.

<sup>14</sup> STSJ de Canarias, de 28 de abril de 2003.

<sup>15</sup> STSJ de Galicia, de 29 de diciembre de 2003.

<sup>16</sup> STSJ de Andalucía, de 19 de diciembre de 2002.

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 88/1985, de 10 de julio.

<sup>18</sup> PIÑUEL, I., *Informe Cisneros V, La incidencia del mobing o acoso psicológico en el trabajo en la Administración*, en <http://www.acosomoral.org/pdf/informeCisnerosV.pdf>

El *mobbing* en la jurisprudencia escocesa significa asamblea o reunión de gentes para propósitos violentos e ilegales, que incluyen lesiones a personas, destruir propiedades y sembrar el terror y la alarma en la población. Por extensión, se usa como vulgarismo con la acepción de ataque indiscriminado por parte de un grupo desestructurado <sup>19</sup>.

El acoso laboral, en España, no se encuentra definido taxativamente, no obstante, se apoya en la CE bajo los artículos 10, 14 y 15 <sup>20</sup>. Se trata de un comportamiento que en la última década del siglo pasado se ha convertido en el centro de atención pública, en la que se ha incrementado, notablemente, el número de estudios y debates. Del cual existe un cúmulo de sentencias que, ante la falta de definición legal, han adoptado la definición establecida por el psicólogo Heinz Leymann, recogida en la Nota Técnica preventiva número 476 del Instituto Nacional de la Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) <sup>21</sup>. En el que se define el acoso laboral o *mobbing* como una «conducta abusiva o violencia psicológica a la que se somete de forma sistemática a una persona en el ámbito laboral, manifestada especialmente a través de reiterados comportamientos, palabras o actitudes que lesionen la dignidad o integridad psíquica del trabajador y que pongan en peligro o degraden sus condiciones de trabajo. Actitudes de hostigamiento que conducen al aislamiento del interesado en el marco laboral, produciéndole ansiedad, estrés, pérdida de autoestima y alteraciones psicosomáticas, y determinando en ocasiones el abandono de su empleo por resultarle insostenible la presión a que se encuentra sometido. Se trata de forma de estrés laboral que se caracteriza por tener su origen –más que en el trabajo– en las relaciones interpersonales que se producen en el seno de la Empresa» <sup>22</sup>.

<sup>19</sup> GONZÁLEZ, J., *El maltrato psicológico. Cómo defenderse del mobbing y otras formas de acoso*, Espasa, Madrid, 2002, pág. 40.

<sup>20</sup> «Tal actuación, desde un punto de vista jurídico no cabe duda que constituye un ataque a la dignidad personal y un trato degradante, que utiliza prevalentemente medios de menoscabo psicológico, y que en conjunto constituye violación de los derechos fundamentales de la persona humana (arts. 10.1, 14 y 15 Constitución), incompatible con los principios del Derecho del Trabajo moderno, que establece como su principio fundamental el del trabajo humano por cuenta ajena, en el sentido obvio no solo de ser prestado por personas humanas, sino especialmente de serlo conforme al respeto y protección de los derechos fundamentales que definen a la persona humana desde un punto de vista jurídico, reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales sobre la materia, derechos que permanecen y han de protegerse a lo largo de toda la prestación de servicios, extremo –y no solo por la libertad en su concertación o extinción– en lo que se distingue sustancialmente del derecho de prestación de servicios de otras épocas». SSTSJ, de 23 de julio de 2003 y 17 de mayo de 2006.

<sup>21</sup> Cfr. Nota Técnica de Prevención núm. 476 del INSHT en el Trabajo: «El hostigamiento psicológico en el Trabajo»: [http://www.mtas.es/insht/ntp/ntp\\_476.htm](http://www.mtas.es/insht/ntp/ntp_476.htm) Vid. STSJ de Cataluña, de 1 de abril de 2005.

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 11 de abril de 2005. Entre otras, SSTSJ de Cataluña de 11 de junio de 2003 y 10 de junio de 2005. El TSJ de Madrid ha señalado como situación de hostigamiento «a un trabajador frente al que se desarrollan actitudes de violencia psicológica de forma prolongada y que conducen a su extrañamiento social en el marco laboral, le causan alteraciones psicosomáticas de ansiedad, y en ocasiones, consiguen el abandono del trabajador del empleo al no poder soportar el stress al que se encuentra sometido». En este mismo sentido, ha puntualizado que para que se produzca el hostigamiento laboral se necesita la presencia de «una violencia psicológica de forma sistemática, recurrente y durante un tiempo prolongado, sobre otra persona o personas en el lugar de trabajo, con la finalidad de destruir las redes de comunicación de la víctima o víctimas, así como su reputación, perturbar gravemente el ejercicio de sus labores y lograr que esa persona o personas abandonen el lugar de trabajo, señalando que entre estas actuaciones no pueden olvidarse las que pretenden atentar contra la reputación de la víctima, ridiculizándola públicamente, las que van contra el ejercicio de su trabajo encomendándoles tareas de excesiva dificultad o trabajo en demasía, o recriminándoles por unos supuestos malos resultados en su tarea, o en fin, pretenden manipular su comunicación e infor-

Dicho en otras palabras, el acoso laboral comprende las situaciones de hostigamiento hechas al trabajador, mediante actitudes de violencia psicológica de manera prolongada, en el que le causan alteraciones psicosomáticas de ansiedad y, en el que, generalmente, se consigue el abandono de su empleo al no poder soportar el estrés al que se ve sometido <sup>23</sup>. Sin embargo, el acoso laboral en la Administración Pública es una de las experiencias más devastadoras que puede sufrir un ser humano en situaciones sociales ordinarias, en vista que el funcionario puede ser objeto de agresión por los miembros del propio grupo social <sup>24</sup>. Bajo esta premisa, se distinguen dos situaciones próximas, por una parte, el rechazo social, en el que el individuo puede ser excluido por sus iguales de contactos e interacciones, pero no perseguido. Por otra, la desatención social, en la que el individuo es, simplemente, ignorado.

En definitiva, el acoso laboral en la Administración Pública se centra en la presión que sufre un funcionario en el ámbito de trabajo por parte de sus superiores al considerar que el rendimiento de su trabajo no se acomoda a las expectativas de su destino, con el fin de que el mismo renuncie o cause baja por enfermedad, es decir, que desaparezca del entrono laboral en el que presta sus servicios <sup>25</sup>. No obstante, la doctrina ha apuntado que el acoso laboral en la Administración concurren tres problemas de gran importancia <sup>26</sup>: a) El prejuicio judicial sobre el empleo de la pericial médica, b) La justicia gratuita no reconocida a los funcionarios públicos, y, c) Análisis de la gerencia realizada por el acosador en el supuesto de *mobbing* descendente.

Su concurrencia se ha descrito en instituciones altamente reglamentadas y homogéneas, como en escuelas, fuerzas armadas y cárceles, así como en instituciones conservadoras, en las que hay poca tolerancia a la diversidad y fuertes vínculos e identidades compartidas entre sus miembros. La presentación de acoso psicológico es más probable en organizaciones relativamente cerradas, cuya cultura interna considera el poder y el control como valores prioritarios sobre la productividad y la eficacia. Por ello, dentro del ámbito laboral, parece darse con más frecuencia en universidades y hospitales, aunque ninguna entidad, pública o privada, parece estar a salvo del problema <sup>27</sup>.

---

mación con los demás compañeros o superiores». STSJ de Madrid, de 15 de julio de 2002. Esta práctica ha sido definida como una situación en la que se ejerce una violencia psicológica, de forma sistemática y recurrente y durante un tiempo prolongado sobre otra persona o personas en el lugar de trabajo con la finalidad de destruir las redes de comunicación de la víctima, destruir su reputación, perturbar el ejercicio de sus labores y lograr, finalmente, que esa persona o personas acaben abandonando el lugar de trabajo. STSJ de Valencia, de 25 de septiembre de 2001. El acoso moral consiste en una insistente conducta hostil hacia el trabajador que somete al mismo a un trato degradante, conculcando el derecho a la integridad moral e interdicción de tratos degradantes que protege el artículo 15 de nuestra Constitución. STSJ de Cataluña, de 28 de noviembre de 2001.

<sup>23</sup> STSJ de Madrid, de 18 de junio de 2001 y STSJ de Cataluña, de 22 de septiembre de 2005.

<sup>24</sup> SCHUSTER, B., «Mobbing, bullying and peer rejection», *American Psychological Association*, [www.apa.org/psa/julaug96/sb.html](http://www.apa.org/psa/julaug96/sb.html)

<sup>25</sup> Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, núm. 2, Sentencia de 25 de septiembre de 2007, Rec. 453/2006.

<sup>26</sup> LORENZO DE MEMBIELA, J., *Mobbing en la Administración*, *op. cit.*, págs. 47 y ss.

<sup>27</sup> GONZÁLEZ DE RIVERA Y REVUELTA, J., «El síndrome del acoso institucional», en [www.diariomedico.com](http://www.diariomedico.com)

## 2.2. Requisitos configuradores.

La jurisprudencia ha establecido unos parámetros para determinar si las conductas efectuadas por el empresario puedan constituir indicios de acoso laboral <sup>28</sup>, en el que se ha configurado para ello cuatro elementos:

1. «El hostigamiento, persecución o violencia psicológica contra una persona o conjunto de personas». Se requiere para que pueda concurrir este requisito, que la víctima sea objeto de varias conductas que conformen en su totalidad una perspectiva de maltrato moral, una denigración o vejación del trabajador en el que no debe confundirse con una simple situación de tensión en el sitio de trabajo. Los comportamientos realizados por el empleador, principalmente, son acciones encaminadas a aislar al trabajador de su ámbito laboral, fijándole tareas excesivas o privándole de trabajo efectivo u ordenándole tareas de difícil realización. Todo ello con el fin de agobiarle y desacreditarle como una persona incompetente, sin permitirle la comunicación con sus compañeros de trabajo, e incluso de aislarlo con el resto del personal <sup>29</sup>.
2. «Carácter intenso de la violencia psicológica». Las conductas realizadas por el empresario deben ser graves (intensa o extrema). No puede constituirse el acoso laboral cuando la violencia psicológica sea leve o menor que no produzca daño en persona normal, requiriéndose que el hostigamiento posea un alto grado de intensidad. En el supuesto que no exista dicha intensidad, y la víctima resulta afectada, la patología tendría que ver más con la propia personalidad del trabajador que con la real hostilidad del entorno laboral.
3. «Prolongada en el tiempo». No es suficiente que el hostigamiento se presente como una conducta aislada y se origine en un momento muy concreto, se requiere que la violencia ejercida por el acosador de forma intensa tenga una duración de seis meses <sup>30</sup>. Este plazo tiene que ser interpretado de manera flexible, ya que lo importante es la idea de continuidad en la violencia, ordenada a un fin determinado: la destrucción psicológica o moral del trabajador. Dicho en otros términos, no puede basarse en hechos aislados, sino de conductas; expresión sinónima de comportamiento o proceder y, por ende, opuesto a hechos aislados <sup>31</sup>.
4. «Que tenga como finalidad dañar psíquica o moralmente al trabajador, para marginarlo de su entorno laboral». Este requisito «es el que sirve de nexo o conductor, dotando de entidad y sustantividad propias al conjunto de actos aislados y espaciado el tiempo, que integran la

<sup>28</sup> STSJ de Castilla y León, de 28 de febrero de 2005.

<sup>29</sup> «De tales hechos falta el elemento de hostigamiento entendido como actitud reiterada y mantenida a través del tiempo en orden a minar la resistencia psicológica del trabajador». STSJ de Cataluña, de 17 de mayo de 2006. En este mismo sentido, se ha establecido que no toda situación de tensión en el desarrollo de la relación laboral puede merecer la consideración de acoso moral. Debe distinguirse entre una situación de verdadera hostilidad, vejación o persecución sistemática de lo que puede ser la exigencia rigurosa de determinado comportamiento laboral. STSJ de Madrid, de 16 de mayo de 2006.

<sup>30</sup> Período que señala el INSHT en la Nota Técnica preventiva núm. 476.

<sup>31</sup> STSJ de Cataluña, de 27 de julio de 2006.

conducta de acoso. Hay que tener en cuenta que la intencionalidad puede ser un elemento plenamente consciente o premeditado o puede existir de forma larvada, formas de rechazo y hostilidad hacia la víctima, el propio acosador puede no racionalizar conscientemente, pero que pueden manifestar de forma más o menos subconsciente la intencionalidad oculta de su entorno de trabajo»<sup>32</sup>.

Visto los anteriores elementos configuradores se puede delimitar el concepto jurídico de acoso laboral en un plano descriptivo, analítico y detallado, como toda situación de conflicto interpersonal o grupal con el fin de poner propósito al mismo, en el que una o varias personas deciden ejercer sobre otra, una violencia psicológica extrema a través de varias actuaciones, al menos una vez por semana, durante un tiempo prolongado de más de seis meses con el fin de conseguir aislamiento en relación al grupo, haciéndole perder su autoestima personal y su reputación profesional.

Cabe resaltar que la jurisprudencia ha señalado un quinto elemento, que no se ha hecho mención por ser polémico entre la doctrina y la propia jurisprudencia, a la hora de elaborar el concepto de acoso laboral. Este requisito se refiere a si es exigible o no, que se produzcan daños psíquicos en la víctima. Del cual existen dos tipos de acoso: el simple y el moral. El primero, se sustenta en el daño a la integridad o salud psíquica y, el segundo, en el daño moral. Los seguidores de este quinto requisito, son de la opinión que para constituir acoso laboral debe causarse un daño psíquico a la víctima; mientras que el sector contrario, entiende «que el atentado contra la integridad moral del trabajador se produce, no solo cuando concurre daño psíquico, que afecta a la salud mental del trabajador, sino también cuando la persona afectada por el hostigamiento presenta dolor moral intenso, consecuencia de la vejación y denigración de que es objeto, pues esto constituye también un daño en su integridad moral»<sup>33</sup>, que puede ir concatenado con la angustia, la tristeza y el dolor.

### 2.3. Comportamientos frecuentes.

La jurisprudencia ha agrupado como comportamientos clásicos de hostigamiento laboral<sup>34</sup>:

a) El aislamiento de la víctima, dificultándole el trabajo, con menoscabo de su formación. Conductas que pueden ser generadas por la encomienda de un exceso de trabajo o de funciones superiores a la competencia exigible para su desarrollo u obligándole a realizar tareas de nivel inferior al suyo; b) Trato desigual recibido frente a sus compañeros; c) Desacreditación al acosado en relación a su reputación personal o laboral, con la única finalidad de provocarle una situación límite que le lleve a desistir de sus derechos profesionales e, incluso, la propia relación de trabajo<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> STSJ de Castilla y León de 28 de febrero de 2005.

<sup>33</sup> Ídem.

<sup>34</sup> STSJ de Cataluña de 2 de noviembre de 2006.

<sup>35</sup> Un ejemplo de acoso moral es poner «palmariamente de manifiesto una conducta hostil hacia el trabajador demandante por parte del administrador y del encargado general de la empresa demandada. Esta conducta que se inició en 1996 retirando al demandante entre las cinco y seis personas que tenía bajo su mando y suprimiéndole las horas extraordinarias, ha tenido su culminación recientemente al manifestar en público, ante sus compañeros, que era un mal ejemplo para la empresa recriminándole una actitud contraria la misma y recomendar al resto de trabajadores que no hablasen con él. Esta

No obstante, cabe resaltar que, a nivel judicial, cobra especial interés la prueba pericial médica cuando la misma viene revestida de las correspondientes garantías procedimentales y en la que, previa descripción detallada de las secuelas padecidas por el examinado, sus consecuencias, etiología y previsible evolución se establezca una conclusión razonada consecuente con ello. Prevalciendo, en tal caso, sobre la valoración realizada en vía administrativa por el Tribunal Médico, cuando esté huérfana de una descripción de las secuelas tan minuciosas que se reflejen en el informe forense, y no manifieste las limitaciones que tales secuelas imponen al funcionario, su origen, ni su previsible evolución <sup>36</sup>.

Sin embargo, las conductas indiciarias de la presumible existencia del acoso laboral <sup>37</sup>, vista desde la psicología, suelen ser: a) Aislamiento, incomunicación o desamparo en las relaciones laborales; b) Privar a la víctima de la capacidad de expresión; c) Desacreditar a la persona; d) Amenazar a la persona con usar instrumentos disciplinarios; e) Poner en peligro la salud del trabajador; f) Desestabilizar mentalmente; g) Asignar al acosado trabajos sin valor; h) Rebajar a las personas asignándoles trabajos por debajo de su capacidad; i) Abrumar con una carga de trabajo insoportable; j) Humillar, desprestigiar en público a la persona; k) Restringir las posibilidades de comunicarse, hablar o reunirse con el superior; l) Controlar aspectos del trabajo de forma malintencionada; y, m) Acusar sin base o fundamento por incumplimientos, errores, entre otras <sup>38</sup>.

Los cambios de personalidad de un trabajador acosado se transforman en una nueva personalidad predominante en la que se diferencian tres tipos: obsesiva, depresiva y resignada (**cuadro 1**). En este sentido, una de las primeras causas de hostigamiento laboral en la Administración Pública es el deseo del funcionario directivo de querer ganar prestigio y dominio en la propia Organización, ya que al chocar con sus valores anularían su liderazgo en la misma.

---

serie de conductas hostiles, el atentado contra las condiciones de trabajo que supone la pérdida de las funciones del demandado, el atentado contra la dignidad que implica la desacreditación ante sus compañeros (...) configuran una situación de acoso moral (también denominado *mobbing*) que somete al trabajador a un trato degradante conculcando el derecho a la integridad moral e interdicción de tratos degradantes que protege el art. 15 de nuestra constitución». STSJ de Cataluña, de 28 de noviembre de 2001.

<sup>36</sup> Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, núm. 2, Sentencia de 25 de septiembre de 2007, Rec. 453/2006.

<sup>37</sup> HIRIGOYEN, M., *El Acoso Moral. Maltrato en el trabajo. Distinguir lo verdadero de lo falso*, Paidós, Barcelona, 2001, pág. 165.

<sup>38</sup> «Conforme a la doctrina psicológica, que lo ha definido, el acoso moral se manifiesta a través de muy variados mecanismos de hostigamiento y recriminación constante, con ataques a la víctima por medio de implantación de medidas organizativas tales como no asignar tareas, asignar tareas innecesarias, degradantes o repetitivas, o asignar tareas imposibles de cumplir; medidas de aislamiento social como impedir las relaciones personales con otros compañeros de trabajo, con el exterior, con clientes o no dirigirle la palabra; medidas de ataque a la persona de la víctima con críticas hirientes, vejaciones, burlas, o con medidas de violencia física, agresiones verbales, así, insultos, críticas permanentes, amenazas, o rumores sobre la víctima». STSJ de Cataluña, de 17 de mayo de 2006. El acoso moral también puede provenir de juicios ofensivos sobre el trabajo realizado, cuestionamiento de las tareas desempeñadas y agresiones verbales (insultos gritos y críticas permanentes al trabajo) con el fin de provocar aislamiento social, prohibiendo o recriminando contactos con otras trabajadoras. STSJ de Cataluña, de 25 de julio de 2006.

## CUADRO 1

CAMBIOS DE PERSONALIDAD TRAS UNA SITUACIÓN DE ACOSO LABORAL	
<b>Nueva personalidad predominante obsesiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actitud hostil y suspicaz hacia el entorno.</li> <li>• Sentimiento crónico de nerviosismo o de encontrarse en peligro.</li> <li>• Fijación compulsiva en el propio destino en un grado que excede la tolerancia de los que le rodean, provocando su aislamiento y soledad.</li> <li>• Hipersensibilidad respecto a las injusticias cometidas con otras personas, en una forma casi compulsiva.</li> </ul>
<b>Nueva personalidad predominante depresiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sentimiento de vacío y desesperanza (distimia).</li> <li>• Incapacidad crónica para disfrutar o sentir placer con nada.</li> <li>• Elevado riesgo de presentar conductas adictivas.</li> </ul>
<b>Nueva personalidad predominante resignada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aislamiento social voluntario.</li> <li>• La víctima no se siente parte de la sociedad.</li> <li>• La víctima muestra una actitud cínica hacia el mundo.</li> </ul>

FUENTE: PIÑUEL y ZABALA, I., *Mobbing. Cómo sobrevivir al acoso psicológico en el trabajo*, Sal Térrea, Santander, 2001.

Los efectos que puede sufrir el trabajador al estar acosado laboralmente aparecen de forma gradual como: la depresión, ansiedad y problemas con las actividades laborales; produciendo lesiones incluso irreversibles en la salud física y psíquica del trabajador. Los daños más frecuentes entre las víctimas del acoso laboral que se pueden traducir con el tiempo en depresión y cuadros de estrés<sup>39</sup> postraumático se pueden agrupar en<sup>40</sup>: a) Apatía, falta de iniciativa; b) Bajo estado de ánimo y depresión; c) Dolores de espalda; d) Problemas de concentración; e) Dolores musculares; f) Irritabilidad; g) Inseguridad; h) Despertar temprano; i) Sueño ligero e interrumpido; j) Dificultad para conciliar el sueño; k) Problemas de memoria; l) Fatiga crónica; m) Cefaleas; y, n) Sensibilidad a los retrasos (cuadros 2, 3 y 4).

<sup>39</sup> La mera situación de estrés laboral no puede elevarse a la categoría de acoso moral o psicológico si no se acredita una conducta abusiva ejercida de forma sistemática, manifestada especialmente a través de reiterados comportamientos, palabras o actitudes que lesionen la dignidad o integridad psíquica y que pongan en peligro o degraden las condiciones de trabajo. Actitud de hostigamiento que deberá conducir al aislamiento del interesado en el marco laboral, produciendo ansiedad, estrés, pérdida de autoestima y alteraciones psicósomáticas, determinando en ocasiones el abandono del empleo por resultar insostenible la presión a la que se encuentre sometido. STSJ de Extremadura de 2 de junio de 2006.

<sup>40</sup> El hostigamiento laboral debe ser objeto de cumplida y adecuada demostración de la intención de dañar como la efectiva producción de un daño. STSJ de Aragón de 28 de febrero de 2006.

## CUADRO 2

10 COMPORTAMIENTOS DE <i>MOBBING</i> MÁS FRECUENTES	% sobre población activa
1. Asignar trabajos sin valor o utilidad alguna	9,29
2. Rebajar a la persona asignándole trabajos por debajo de su capacidad profesional o sus competencias habituales	9,12
3. Ejercer contra la persona una presión indebida o arbitraria para realizar su trabajo	8,71
4. Evaluar su trabajo de manera inequitativa o de forma sesgada	8,64
5. Desvalorar sistemáticamente su esfuerzo o éxito profesional o atribuirlo a otros factores o a terceros	7,97
6. Amplificar y dramatizar de manera injustificada errores pequeños o intrascendentes	7,63
7. Menospreciar o menoscabar personal o profesionalmente a la persona	7,46
8. Asignar plazos de ejecución o cargas de trabajo irrazonables	7,36
9. Restringir las posibilidades de comunicarse, hablar o reunirse con el superior	7,13
10. Ningunear, ignorar, excluir o hacer el vacío, fingir no verle o hacerle invisible	7,00

FUENTE: Datos extraídos del Barómetro Cisneros II.

## CUADRO 3

EFECTOS DEL ACOSO LABORAL SOBRE LA SALUD DEL TRABAJADOR AFECTADO		
<b>Efectos cognitivos e hiperacción psíquica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Olvido y pérdida de memoria</li> <li>• Dificultades para concentrarse</li> <li>• Decaimiento/depresión</li> <li>• Apatía, falta de iniciativa</li> <li>• Irritabilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inquietud/nerviosismo/agitación</li> <li>• Agitación</li> <li>• Agresividad/ataques de ira</li> <li>• Sentimientos de inseguridad</li> <li>• Hipersensibilidad a los retrasos</li> </ul>
<b>Síntomas psicósomáticos de estrés</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesadillas/sueños vividos</li> <li>• Dolores de estómago y abdominales</li> <li>• Diarreas/colón irritable</li> <li>• Vómitos</li> <li>• Náuseas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de apetito</li> <li>• Sensación de nudo en la garganta</li> <li>• Llanto</li> <li>• Aislamiento</li> </ul>
<b>Síntomas de desajuste del sistema nervioso autónomo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dolores en el pecho</li> <li>• Sudoración</li> <li>• Sequedad en la boca</li> <li>• Palpitaciones neuralmente inducida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sofocos</li> <li>• Sensación de falta de aire</li> <li>• Hipertensión/hipotensión arterial</li> </ul>
<b>Síntomas de desgaste físico producido por un estrés mantenido durante mucho tiempo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dolores de espalda dorsales y lumbares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dolores musculares</li> <li>• Dolores cervicales</li> </ul>
<b>Trastornos del sueño</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultad para conciliar el sueño</li> <li>• Sueño interrumpido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Despertar temprano</li> </ul>
<b>Cansancio y debilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fatiga crónica</li> <li>• Flojedad en las piernas</li> <li>• Debilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desmayos</li> <li>• Temblores</li> </ul>

FUENTE: PIÑUEL y ZABALA, I., *Mobbing. Cómo sobrevivir al acoso psicológico en el trabajo*, Sal Térrea, Santander, 2001.

## CUADRO 4

DAÑOS MÁS FRECUENTES QUE MANIFIESTAN LAS VÍCTIMAS DE <i>MOBBING</i>			
Problemas de salud	Víctimas encuestadas que presentan el problema	Problemas de salud	Víctimas encuestadas que presentan el problema
Dolores de espalda	63	Fatiga crónica	26
Dolores musculares	55	Palpitaciones/taquicardia	24
Irritabilidad	54	Irritación de la garganta	23
Bajo estado de ánimo	48	Pesadillas	21
Dolores de cabeza	48	Sequedad en la boca	20
Dolores en la nuca	48	Sofocos	19
Dificultad para dormirse	47	Diarrea	17
Sueño ligero	44	Aislamiento	17
Despertar temprano	44	Mareos	16
Dificultad de concentrarse	43	Dificultad respiratoria	14
Apatía, falta de iniciativa	37	Hipotensión	12
Sentimiento de inseguridad	35	Vértigo	11
Llanto, ganas de llorar	35	Temblores	10
Agresividad	33	Dolores de pecho	10
Problemas de memoria	32	Hipertensión	9
Debilidad general	31	Otros	9
Falta de apetito	31	Vómitos	6
Sensibilidad a los retrasos	30	Fiebre moderada	5
Debilidad en las piernas	30	Ideas suicidas	5
Dolores de estómago	28	Desvanecimiento/desmayos	4

**FUENTE:** PIÑUEL y ZABALA, I. y OÑATE, A., «La incidencia del mobbing o acoso psicológico en el trabajo en España», *Lan harremanak: Revista de Relaciones Laborales*, núm. 7 (II), 2002.

## 2.4. Sujetos intervinientes.

Los sujetos que intervienen en las situaciones de acoso laboral son los siguientes:

- A) Sujeto activo: son las personas que llevan a cabo el acoso de manera individual o colectiva en contra de una o varias personas que trabajan en la empresa, en la que actúan de manera consciente e, incluso, inconscientemente con conductas de hostigamiento psicológico con el propósito de marginarlas y humillarlas frente a otras personas <sup>41</sup>. Las características más resaltantes que definen a esta clase de sujeto de la agresión son la exagerada centralización en sí mismos, la falta de interés o empatía hacia los demás y la necesidad de aprobación y triunfo. Generalmente, suelen ser personas egocéntricas, intolerantes a las críticas y necesitadas de admiración y reconocimiento <sup>42</sup>. El funcionariado directivo de la Organización pública entraría en esta clase de sujeto.
- B) Sujeto pasivo: son las víctimas de la agresión <sup>43</sup>, que se dividen en tres grupos: a) Personas eficaces y trabajadoras que ponen en evidencia su calidad y pretenden imponer reformas, que son vistas por el agresor como un peligro o amenaza de su *status* actual en la empresa; b) Personas brillantes, atractivas y algo seductoros, y por tanto envidiables y consideradas peligrosas o amenazadoras por el agresor que teme perder su protagonismo; y, c) Personas vulnerables o depresivas que son el blanco fácil del agresor en el que descargar sus propias frustraciones. En esta clase de sujeto entraría el funcionariado no directivo de la Administración Pública.

## 2.5. Fases del proceso de acoso laboral.

El hostigamiento laboral es un proceso interpersonal fuertemente destructivo que se desarrolla a través de unas fases secuenciadas: estadio inicial, fase de instauración y fase de formalización del problema. Cada una de estas fases se caracteriza porque se dan unas condiciones de trabajo anómalas que suelen ser muy habituales. Estas condiciones son agentes causales directos e indirectos del problema y, como ya se ha apuntado, tienen que ver con unas relaciones interpersonales inadecuadas, una organización del trabajo o diseño del puesto inapropiado, o bien una deficiente gestión del factor humano y de los conflictos interpersonales en la empresa.

<sup>41</sup> «Los mecanismos del *mobbing* –en su variedad vertical y horizontal– admiten pluralidad de formas (medidas organizativas del trabajo que resulten peyorativas para el afectado, actitudes de aislamiento en el seno de la empresa, agresiones verbales por medio de insultos, críticas, rumores o subestimaciones) y pueden tener por sujeto activo tanto a compañeros de trabajo (*mobbing* horizontal) como al personal directivo (*bossing*), el que incluso puede ser sujeto pasivo (*mobbing* vertical); aunque sin duda, el más característico y usual es el que parte de una relación asimétrica de poder». STSJ de Cataluña de 11 de abril de 2005.

<sup>42</sup> CONESA, J. y SANAHUJA, M., «Acoso moral en el trabajo: tratamiento jurídico (*mobbing*)», *Actualidad Laboral*, núm. 30, 2002, pág. 645.

<sup>43</sup> Ídem.

### 2.5.1. *Estadio inicial.*

En esta fase se suelen encontrar una serie de pequeños incidentes que nunca se resuelven. Los motivos que los originan pueden deberse a la existencia de objetivos contrapuestos o de intereses no afines. También acontecen roces o enfrentamientos interpersonales que no se solventan por la incompatibilidad de carácter o por diferencias en los estilos personales o modos de ser. La deficiente organización del trabajo propicia incidentes y dificultades en la relación: sobrepresión, sobrecarga o infracarga de la tarea, indefinición de la función, falta de personal, estilo de mando autoritario y falta de apoyo social.

### 2.5.2. *Fase de instauración.*

En esta fase se manifiesta una amplia gama de comportamientos abusivos y humillantes, de forma continua y prolongada en el tiempo, que pueden atentar contra la dignidad e integridad física y psicológica del trabajador, acciones en contra del desempeño del trabajo, manipulación de la información y negación de la comunicación al afectado. La inadecuada organización del trabajo sigue presente pero se le añade un mayor aumento del control formal. La disminución del rendimiento cuantitativo y cualitativo se manifiesta, así como la ausencia de apoyo social en el trabajo. Asimismo, se produce una falta de recursos o medios para la información tanto formales como informales, o para la tramitación de incidentes o quejas. No existe una gestión del conflicto por parte de la dirección o bien aquella es ineficaz, y suele ser frecuente la evitación o negación del conflicto mismo.

### 2.5.3. *Fase de formalización.*

En esta etapa la Organización adoptará medidas correctivas que no son adecuadas para solucionar el conflicto. La baja del afectado por enfermedad, especialmente, por depresión, acontece de forma más continua y pueden ser cada vez más duraderas. Por ello se produce una manifestación de daños en la salud del trabajador por la exposición excesiva y la intensidad elevada a los agentes de riesgo. En síntesis, el efecto del *mobbing* en la víctima es la sensación de verse excluido de la comunidad social del entorno de trabajo y de enfrentarse a exigencias insolidarias, sin posibilidad alguna de enfrentarse a ellas.

En esta faceta, la víctima de la agresión pasa por diferentes *status* psíquicos<sup>44</sup>. Existe una renuncia al enfrentamiento, y luego le apodera un sentimiento de confusión por desconocer si lo que le está sucediendo es real o son imaginaciones suyas, aunado al miedo a las repercusiones socio-laborales que pueda tener esta situación para su persona. Todos estos sentimientos acaban degenerando en una situación de estrés y desequilibrio que, finalmente, suele desencadenar la baja laboral del trabajador agredido. Las prolongaciones de los períodos de baja laboral suelen acabar en la dimisión del trabajador afectado, al verse incapaz de reincorporarse a la empresa y de enfrentarse al agresor. No obstante, cabe destacar que, el acoso laboral no solo produce para la Administración Pública un

<sup>44</sup> HIRIGOYEN, M., *El Acoso Moral. Maltrato psicológico en la vida cotidiana*, Paidós, Barcelona, 2006.

elevado índice de absentismo y bajas laborales, sino también un aumento de la siniestralidad, puesto que los trabajadores afectados no están en condiciones psíquicas adecuadas para llevar a cabo sus funciones de forma correcta.

## 2.6. Diferencias entre acoso laboral y tensiones ordinarias en el entorno laboral.

Las investigaciones realizadas por la psicología del trabajo y la psiquiatría han establecido que ciertos contextos organizativos favorecen el desarrollo del hostigamiento laboral, como los modelos organizativos y de gestión del personal autoritario o despótico, entre otros <sup>45</sup>. No obstante, el acoso laboral puede constituir en sí mismo un estilo de gestión. Dicho en otras palabras, el *mobbing* aparece cuando los malos tratos psíquicos y la humillación del personal se emplean como herramientas al servicio de una mayor productividad. Sin embargo, no cabe equiparar de forma automática el modelo autoritario de gestión del personal y acoso laboral, porque la especial ofensividad que caracteriza a este último no está necesariamente presente en todo modelo autoritario de dirección, aunque fomenta su aparición <sup>46</sup>.

El hostigamiento laboral se funda en actos concretos que tienen un principio y un fin, de modo que para que pueda intervenir ante los órganos jurisdiccionales deben existir elementos de referencia para constatar que el acoso en el trabajo ha comenzado. Sin embargo, todo acoso laboral es derivado de actos arbitrarios, «por lo que la diferencia entre arbitrariedad y acoso no puede fundar la existencia o no de acoso, ya que, más bien, el acoso se funde en una forma de expresión, especialmente dañina, de la arbitrariedad. Siendo dicha arbitrariedad una comunicación hostil y no ética que se dirige de manera sistemática a un individuo o grupo de individuos que se sitúan en posición de desamparo y sin defensa, siendo realizados con mucha frecuencia y por un largo periodo de tiempo» <sup>47</sup>. En cualquier caso el hostigamiento laboral ha de tener su origen en actos arbitrarios, pues de no ser así, cualquier exigencia que pudiera hacerse con relación a un trabajador que no cumple con sus obligaciones, podría identificarse con *mobbing*, desvirtuando notoriamente el carácter de esta expresión.

La diferencia principal entre lo que, fundamentalmente, es acoso laboral con el defectuoso ejercicio, abusivo o arbitrario, de las facultades empresariales es que en el primero se agreden derechos fundamentales de la persona, mientras que en el segundo se limita a comprender estrictos derechos laborales. Diferencia que «extiende a la motivación para significar cómo mientras que en el hostigamiento se aprecia intención de perjudicar al trabajador, en el ejercicio indebido de la actividad directiva prima el mal entendido interés empresarial» <sup>48</sup>. No obstante, la «ausencia de un planteamiento sistemático de comportamientos repetitivos frente al trabajador permite diferenciar el *mobbing* de aquellas situaciones de conflicto que tiene su origen en el ejercicio (por parte del empresario) de su poder de dirección y organizativo» <sup>49</sup>.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pág. 165.

<sup>46</sup> SERRANO, R., *El acoso moral en el trabajo*, CES, Madrid, 2005, pág. 67.

<sup>47</sup> STSJ de Castilla y León de 19 de septiembre de 2006.

<sup>48</sup> STSJ de Galicia de 12 de septiembre de 2002.

<sup>49</sup> STSJ de Cataluña, de 2 de noviembre de 2006.

De igual manera, los estudios científicos en el ámbito de la psicología del trabajo y de la psiquiatría han sostenido la necesidad de distinguir el maltrato de dirección, por violencia y falta de respeto a todos los trabajadores del acoso laboral. En el que se señala en el supuesto de que un jefe de servicios hostigue a cada trabajador a título individual, en su parte más vulnerable, se pasa del maltrato de dirección al acoso laboral<sup>50</sup>. Sin embargo, la jurisprudencia no ha reconocido como acoso laboral el hecho que en una entrevista los mandos intermedios de la empresa hicieran uso del insulto, la amenaza, la coacción, la vejación o la humillación, con el propósito que los trabajadores aceptaran el cambio de jornada, ya que «coaccionar o amenazar para lograr una modificación de sus condiciones laborales en una entrevista celebrada en un momento determinado es un hecho puntual que no encaja en absoluto en los elementos integrantes de la definición de acoso, pues no hay aquí una reiteración de comportamientos con permanencia en el tiempo con la finalidad de socavar la personalidad del trabajador y procurar su atollimitación mediante el abandono o su baja médica»<sup>51</sup>. Al igual que la empresa haya incumplido su obligación de dar trabajo efectivo al empleado al no concurrir el «ejercicio de violencia psicológica de forma sistemática y recurrente por parte de la empresa y durante un tiempo prolongado con la finalidad de destruir las redes de comunicación del actor con otros compañeros de trabajo»<sup>52</sup>.

En suma, las víctimas del acoso laboral tienden a confundir el hostigamiento, persecución o violencia psicológica con una mera situación de tensión en el trabajo o mal clima laboral. La diferencia fundamental para distinguir ambas figuras es que en el acoso laboral persigue causar un daño al trabajador socavando su personalidad; mientras que en la mera situación de tensión en el trabajo el empresario busca en sus conductas por medios inadecuados, un mayor aprovechamiento de la mano de obra imponiendo condiciones de trabajo más favorable a sus intereses. Si el empleador busca un rendimiento en su productividad no va utilizar de manera arbitraria sus facultades para crear un clima hostil en el lugar de trabajo, y mucho menos imponer al trabajador en actividades inútiles, repetitivas e irrealizables; mientras que sí pueden suceder tales actuaciones en el supuesto de que se persiga hostigar al trabajador moralmente. De manera que los motivos que inducen al empleador a utilizar arbitrariamente sus potestades directivas son diferentes a las que puede emplear para hostigar al trabajador.

Algunos ejemplos de las conductas que adopta el acosador con el fin de vulnerar los derechos laborales del trabajador por su ejercicio arbitrario se destacan: a) Traslado de puesto de trabajo; b) Modificación de las condiciones de trabajo; c) Cambio de funciones; d) Movilidad geográfica; e) La inadecuada política de seguridad e higiene que lleve el empresario; f) Cambio de horario; g) Discrepancias de carácter personal; y h) Atentar contra la intimidad del trabajador pero no contra su dignidad, entre otras.

Otra diferencia entre el ejercicio arbitrario del poder empresarial y el acoso laboral proviene del perjuicio causado. Dicho en otras palabras, en el abuso del poder empresarial se pueden ver afectados los derechos laborales sobre lugar, tiempo, modo y contraprestación por el trabajo; mientras que en el

<sup>50</sup> HIRIGOYEN, M., *El Acoso Moral. Maltrato psicológico en la vida cotidiana*, op. cit., pág. 30.

<sup>51</sup> STSJ del País Vasco de 9 de julio de 2002 y Sentencia del Juzgado de lo Social número 7 de la Región de Murcia, de 7 de marzo de 2003.

<sup>52</sup> STSJ de Cataluña de 23 de julio de 2003.

hostigamiento laboral solo se afecta a la integridad psíquica y la salud mental del acosado. Esta diferencia exige la práctica de medios probatorios diferentes, por tanto quien alegue padecer de acoso laboral no le bastará con acreditar posibles arbitrariedades empresariales ejercidas por el acosador, sino que es preciso demostrar que se han causado daños psíquicos, lo que exige, sin duda, la existencia de una clínica demostrativa de la patología descrita por la psicología. Y esta diferencia será la que permita distinguir los dos planos diferenciados de protección legal frente a estas conductas. Así, frente al ejercicio arbitrario del poder empresarial, no estando comprometidos otros posibles y distintos derechos fundamentales, cabrán las respuestas que proporciona la legalidad ordinaria que logran corregir las conductas empresariales arbitrarias mediante las acciones o reclamaciones oportunas; mientras que frente al acoso la respuesta la obtendremos en la propia Carta Magna por constituir un atentado al derecho a la integridad moral. En definitiva, en el acoso laboral se lesionan derechos fundamentales de la persona; y, en el ejercicio de las facultades empresariales como abusivas, se lesionan los derechos estrictamente laborales.

Puede existir un ataque a la dignidad del trabajador que no necesariamente debe considerarse hostigamiento laboral, en el sentido de obligarse al trabajador a colocar la mesa y la pantalla del ordenador de una determinada forma para ser vista por el empresario. El hecho que el trabajador haya visto modificado la ubicación física de su puesto de trabajo, no puede «ser visto por sí mismo como determinante de un comportamiento empresarial discriminatorio, cuando aquellas, le son encargadas dentro del ámbito material propio de la categoría profesional que tiene reconocida la trabajadora, que tienen un contenido significado económico e interés evidente para la empresa»<sup>53</sup>.

En definitiva, es necesario delimitar lo que constituye un acoso laboral y lo que son las tensiones ordinarias que subyacen en toda comunidad de personas, «de las que no puede decirse que se encuentre exenta el entorno laboral, si tenemos en cuenta el permanente dinamismo con que se desenvuelve el trabajo en general y que genera por sí mismo tensiones físicas y psíquicas, desencadenantes de padecimientos para el trabajador en atención a la propia sensibilidad que pueda tener. Pues debe tenerse claro que postular unas relaciones profesionales impolutas sería tanto como demandar quimeras. De este modo, no todas las situaciones que revelen un conflicto entre un trabajador y su superior jerárquico o entre trabajadores de igual categoría han de calificarse, sin más, como acoso laboral; es decir, no toda manifestación del poder empresarial, aunque se ejerza de forma abusiva, puede calificarse como acoso laboral, sin perjuicio, obviamente, de que tales prácticas abusivas encuentren respuesta a través de otras vías previstas legalmente»<sup>54</sup>. Para recibir la consideración jurídica propia de acoso, ha de involucrarse la actuación empresarial desde el prisma de una presión que

<sup>53</sup> SSTSJ de Cataluña, de 10 de diciembre de 2002 y 11 de junio de 2003.

<sup>54</sup> La ausencia de un planteamiento sistemático de comportamientos repetitivos frente al trabajador permitirá diferenciar el *mobbing* de aquellas situaciones de conflicto que tengan su origen en el ejercicio por parte del empresario de su poder de dirección y organización. Para la existencia de *mobbing* deberán ser agredidos derechos fundamentales, existir hostigamiento e intención de perjudicar al trabajador, mientras que en el defectuoso o indebido ejercicio de la actividad directiva primará el mal entendido interés empresarial, dando lugar al ejercicio de los derechos previstos en el artículo 41.3 del Estatuto de los Trabajadores, pero no a la extinción del contrato. STSJ de Cataluña, de 6 de abril de 2006.

ha de ser maliciosa y con cierta continuidad en el tiempo<sup>55</sup>, con claro objetivo degradante para la personalidad del trabajador afectado por la conducta»<sup>56</sup>.

En este sentido, la problemática laboral que no demuestran en la configuración empresarial y social conductas desafortunadas que permitan circunscribir y enmarcar lo acontecido en el hostigamiento laboral o social buscado de propósito, determina que nos encontremos ante una incompatibilidad de caracteres o choque de personalidades en una confrontación propia del conflicto laboral<sup>57</sup>.

## 2.7. Precedente jurisprudencial del acoso laboral en la Administración Pública.

La primera Sentencia en que el Alto Tribunal de nuestro país ha reconocido el acoso laboral en la Administración Pública ha sido la de 23 de junio de 2001, recurso 3715/1997, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo. En el que se reconoce una indemnización de daños y perjuicios a un funcionario público al que no se le daba ocupación, en vista de que se le destinaba a un sótano sin hacer nada, y sin ventilación y luz natural, al cual se le rechazaban los partes de baja por depresión ansiolítica con somatización de síntomas, y se le imponían ciertas sanciones que fueron revocadas judicialmente.

*Grosso modo* el Tribunal Supremo señala que «al mantener al funcionario durante la jornada de trabajo en un sótano sin ventilación ni luz natural, sin darle ocupación de ningún tipo; por qué cuando el funcionario solicita la baja por enfermedad, con apoyo en un certificado médico que acredita que procede la baja laboral, se le contesta con un oficio en que el Presidente de la Corporación local rechaza la petición con el escalofriante argumento de que "su actual situación en el trabajo pasa por la inactividad absoluta"; por qué a cada certificado médico que presenta se le contesta exigiéndole otro expedido por especialistas diferente, siendo así que cada certificado corrobora al anterior; por qué se expedienta al funcionario por unos hechos cuya producción había anunciado en varias ocasiones como inevitables dado el mal estado de los filtros. Actuaciones... (que)... constituyen una forma de acoso moral sistemáticamente dirigido contra el funcionario público reclamante, carentes de toda justificación»<sup>58</sup>.

Como se puede observar el hostigamiento laboral también tiene incidencia, aparte del nivel empresarial, en la Administración Pública, en el que los funcionarios tienen un estatuto especial que se rige por unas normas distintas a las laborales, que imposibilitan notablemente la posibilidad de rescisión contractual, motivo por el que el acoso florece como una estrategia inmediata y tentadora ante la fina-

<sup>55</sup> Presión, que puede ser explícita o implícita, es decir, tanto si esta se produce mediante malas palabras como si acontece mediante miradas, risas o «dándose la vuelta». A su vez, puede ser mediante contacto físico, entrando de lleno en lo que es presión, actitudes repetidas de un trabajador sobre otro como puede ser el tirón de orejas, el pisotón o la colleja diaria a quien se le dice que está siempre en medio. STSJ de Canarias, de 22 de febrero de 2006.

<sup>56</sup> STSJ de Cataluña, de 11 de febrero de 2004.

<sup>57</sup> STSJ del País Vasco, de 25 de abril de 2006.

<sup>58</sup> Un análisis de la sentencia. MOLINA NAVARRETE, C., «Una "nueva" patología de gestión en el empleo público: el acoso institucional (*mobbing*)», *Diario La Ley*, núm. 5436, año XXII, 10 de diciembre de 2001, págs. 1-12. ESCUDERO MORATALLA, J. y POYATOS I MATAS, G., *Mobbing: Análisis multidisciplinar y estrategia legal*, Bosch, Barcelona, 2004, págs. 305-306.

lidad de abandonar de manera voluntaria la plaza por parte del propio funcionario acosado <sup>59</sup>. Lo que es plausible, por parte del Tribunal Supremo, es el hecho de reconocer ya el acoso laboral tras haberse solicitado la misma declaración en diferentes juicios por diferentes funcionarios, en que nunca se pudo declarar este hostigamiento, lo que demuestra que siempre ha estado presente en la Organización pública, y, lamentablemente, el juzgador y el legislador habían hecho caso omiso a este fenómeno.

### III. CÓDIGO DE CONDUCTA Y DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

#### 3.1. Recomendaciones internacionales.

En el anterior capítulo se ha analizado el acoso laboral en la Administración Pública abordando su definición y los requisitos configuradores para su materialización. En este capítulo se analizarán las soluciones que el EBEP nos ofrece. En este sentido, la Administración constituye un elemento esencial para la consecución de unos factores óptimos de progreso en cualquier sociedad contemporánea. Por esta razón es que la elaboración de un texto uniforme que integre de manera unitaria la actividad de la función pública ha sido una meta perseguida de la historia legislativa.

En lo que a los derechos de los funcionarios se refiere, se amplía el abanico al añadir a los ya clásicos otros de reciente reconocimiento, como el respeto a la intimidad personal, especialmente en lo concerniente al acoso laboral. El Código de Conducta establece los deberes que, conforme a un conjunto de principios, los funcionarios deberán llevar a cabo. Por ello se afirma la dispersión legislativa que ha venido regulando la función pública, antes de la aprobación del actual EBEP, en la que se destacan, entre otros, los siguientes: Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado <sup>60</sup>; Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo, de reforma de la legislación sobre funcionarios de la Administración Civil del Estado y personal militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire <sup>61</sup>; Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública <sup>62</sup>; Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas <sup>63</sup>; Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local <sup>64</sup>; Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas <sup>65</sup>; Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales

<sup>59</sup> ESCUDERO MORATALLA, J. y POYATOS I MATAS, G., *Mobbing: Análisis multidisciplinar y estrategia legal*, op. cit., págs. 305-306.

<sup>60</sup> BOE núm. 40, de 15 de febrero de 1964.

<sup>61</sup> BOE núm. 83, de 7 de abril de 1977.

<sup>62</sup> BOE núm. 185, de 3 de agosto de 1984.

<sup>63</sup> BOE núm. 4, de 4 de enero de 1985.

<sup>64</sup> BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985.

<sup>65</sup> BOE núm. 144, de 17 de junio de 1987.

vigentes en materia de Régimen Local <sup>66</sup>; y Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Comunidad Europea <sup>67</sup>.

El cambio de cultura administrativa, desde hace algunas décadas, ha situado en primer plano la regulación de los deberes de los empleados públicos. Desde esta perspectiva se han elaborado Códigos de Conducta de los empleados públicos en diferentes Estados y en organizaciones internacionales, con un contenido bastante igual pero con eficacia y consecuencias jurídicas muy diferentes en cada caso. El Consejo de Europa y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han impulsado la asunción de estos instrumentos por sus Estado miembros, con el fin de fortalecer las relaciones y, por ende, aumentar la confianza entre las instituciones públicas y los ciudadanos.

En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha adoptado ciertos convenios para la protección de los trabajadores y la dignidad en el trabajo, al haber advertido de los costes del acoso laboral con grandes pérdidas cuantiosas a consecuencia del absentismo presencial, como resultado de una defectuosa gestión por objetivos que no compromete al funcionario público en su ejecución. Cabe resaltar que los Códigos de Conducta creados en el sector privado, han sido amoldados por ciertas Administraciones Públicas, que se han redactado en base a las recomendaciones de aquel Organismo que a continuación se señalan:

- a) Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la violencia en el trabajo en el sector de servicios y medidas para combatir este fenómeno. Recomendación que incluye el acoso laboral en la Administración Pública <sup>68</sup>.
- b) Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento <sup>69</sup>.
- c) Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales <sup>70</sup>. Misma que ha sido adoptada por la OCDE y el Pacto mundial de las Naciones Unidas.

La Administración Pública como ente garante debe respetar los derechos fundamentales y los Tratados internacionales suscritos por España sobre derechos humanos. En este sentido, los Tratados más relevantes son los siguientes:

- a) Declaración Universal de Derechos Humanos <sup>71</sup>.

<sup>66</sup> BOE núm. 96, de 22 de abril de 1986.

<sup>67</sup> BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 1993.

<sup>68</sup> Ginebra, 8 de octubre de 2003.

<sup>69</sup> Colombia, 19 de junio de 1998.

<sup>70</sup> Ginebra, 17 de noviembre de 2000.

<sup>71</sup> Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

- b) Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea <sup>72</sup>.
- c) Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales <sup>73</sup>.
- d) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos <sup>74</sup>.
- e) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <sup>75</sup>.

La OCDE, las Naciones Unidas y el Consejo de Europa han propulsado la creación de Códigos éticos en la Administración Pública. La OCDE ha recomendado varias actuaciones para su promoción entre las que destacan las siguientes <sup>76</sup>: a) Las normas éticas se agruparán en forma de Código de Conducta, b) Los funcionarios deberán conocer sus derechos y obligaciones cuando ostenten cargo responsables, c) El proceso de toma de decisiones deberá ser transparente y controlado, d) En caso de comportamientos culpables deberá existir procedimientos y sanciones apropiados, e) Los directivos deberán promover un comportamiento ético, f) Establecerán líneas directrices en materia de relaciones entre el sector público y el sector privado, g) Implementarán mecanismos en el servicio público que permitan rendir cuentas, h) Las prácticas de gestión deberán favorecer un comportamiento conforme a la ética; i) El compromiso de los responsables políticos a favor de la ética deberá reforzar las actitudes éticas de los sujetos que ostenten un cargo público ,y, j) Las condiciones de empleo adecuadas a la función pública y la gestión de los recursos humanos deberán favorecer una actitud conforme a la ética.

Independientemente de las recomendaciones antes expuestas, la Administración Pública no posee las herramientas suficientes para que pueda erradicar las situaciones de acoso laboral contra los funcionarios públicos. Por ello se afirma que la Organización pública puede obrar a su libre capricho sin que nada y nadie se lo impida para frenar estos comportamientos. Lamentablemente, la falta de directivos con formación ética y preparación técnica suficiente es la piedra angular ante este fenómeno en la Administración <sup>77</sup>.

Sin embargo, ante esta situación el Defensor del Pueblo ha recomendado que a consecuencia del aumento constante de quejas de sufrimiento de acoso laboral por trabajadores, las empresas y la Admi-

<sup>72</sup> Firmado en Roma en 1957, reúne a Francia, Alemania, Italia y los países del Benelux en una Comunidad que tiene por objetivo la integración a través de los intercambios con fines de expansión económica. A partir del Tratado de Maastricht, la CEE se convierte en la Comunidad Europea, lo que expresa la voluntad de los Estados miembros de ampliar las competencias comunitarias a ámbitos no económicos. *Vid.* artículo 177.

<sup>73</sup> Hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979.

<sup>74</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49 Lista de los Estados que han ratificado el pacto Declaraciones y reservas.

<sup>75</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

<sup>76</sup> OCDE, *La ética en el servicio público: cuestiones y prácticas actuales*, Instituto Nacional de Administraciones, Madrid, 1997.

<sup>77</sup> LORENZO DE MEMBIELA, J., *Mobbing en la Administración*, *op. cit.*, pág. 88.

nistración elaboren protocolos *antimobbing* de carácter preventivo<sup>78</sup>. A pesar de que la Fiscalía General del Estado tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, no se ha pronunciado al respecto.

### 3.2. Código de Conducta. Visión desde el Estatuto Básico del Empleado Público.

Se han dado voces en afirmar que la aplicación de los Códigos éticos y de conducta puede garantizar un mejor servicio a los ciudadanos, ya que representan un factor adicional de competitividad, clave en toda sociedad moderna. Dicho en otras palabras, estos instrumentos fortalecen a la idea de buena administración, entendida como un derecho más de los ciudadanos, en garantía de sus intereses legítimos en sus relaciones con las Administraciones Públicas<sup>79</sup>. Asimismo, estos instrumentos se instauran como garantía de cumplimiento y compromiso de conductas subordinadas y limitadas por los derechos humanos.

En esta dirección, el Consejo de Ministros ha aprobado un Código de Buen Gobierno para los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado<sup>80</sup>, en el que se recoge el compromiso, con los principios y valores, que han de regir su actuación, cuya finalidad es aproximar el comportamiento de los altos cargos a las exigencias de los ciudadanos para incrementar la confianza de estos en su Administración. El cual se le critica por no crear un órgano ajeno al Gobierno, lo que lo hace insustancial para la actividad administrativa en relación al acoso laboral. Asimismo, en diferentes Administraciones y sectores del empleo público se han elaborado Códigos de Conducta específicos, adaptados a las características de las funciones a realizar. Prueba de ello nace por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 25 de febrero de 2005, en el que ordena al Ministerio de Economía y Hacienda elaborar un Código de buenas prácticas en las empresas públicas, que agrupe las pautas elaboradas por la OCDE. Al igual que al Ministerio de Administraciones Públicas que confeccione un Código de Conducta para los empleados públicos involucrados en procesos de contratación.

La implantación de Códigos éticos obedece a la necesidad de amoldar las actitudes de las corporaciones a determinados cánones morales que las hagan públicas y respetables, y, por ende, se consiga un medio de trabajo en libertad y digno en el que pueda el trabajador desarrollar todas sus capacidades creativas. Dicho respeto se exterioriza como medio de alcanzar y mantener en la sociedad un prestigio social y un lugar habitable. Por ello se afirma que estos instrumentos tratan de erradicar la corrupción del acoso laboral al ser asumido por el funcionario los compromisos internos y externos establecidos para con la Administración Pública. Compromisos internos en relación a la conducta ética entre los propios funcionarios y los externos para el comportamiento de aquellos con los usuarios del servicio público<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> Informe del Defensor del Pueblo de 20 de mayo de 2006.

<sup>79</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Informe de la comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, 2005, pág. 178.

<sup>80</sup> ORDEN APU/516/2005, de 3 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.

<sup>81</sup> LORENZO DE MEMBIELA, J., *Mobbing en la Administración*, op. cit., págs. 123 y 135.

El legislador administrativo por primera vez a través del EBEP establece una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos, fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico Código de Conducta. Reglas que se han incluido en aquel texto legal con finalidad pedagógica y orientadora, pero, a su vez, como límite de las actividades lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias. Por tanto, la condición de empleado público no solo comporta derechos, sino también una especial responsabilidad y obligaciones específicas para con los ciudadanos, la propia Administración y las necesidades del servicio. Este, el servicio público, se asienta sobre un conjunto de valores propios y una específica *cultura* de lo público que, lejos de ser incompatible con las demandas de mayor eficiencia y productividad, es preciso mantener y tutelar, hoy como ayer <sup>82</sup>.

El artículo 52 del EBEP señala que los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Carta Magna y el resto del ordenamiento jurídico. El cual deberán actuar con arreglo a los principios que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado bajo los principios éticos y de conducta de objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres <sup>83</sup>. Principios que informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.

De su simple lectura se observa que el legislador quiso diferenciar en dos grupos los principios éticos de los principios de conducta. En relación a los primeros, se señalan <sup>84</sup>:

- a) Los empleados públicos respetarán el Texto Constitucional y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico español.
- b) Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
- c) Su actuación se ajustará a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.
- d) Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento,

<sup>82</sup> Exposición de Motivos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del EBEP.

<sup>83</sup> En este sentido, el Informe de la comisión para el estudio del EBEP señaló, aparte de los mencionados principios que inspiran al Código de conducta, los siguientes: honestidad, profesionalidad e iniciativa. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Informe de la comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público, op. cit.*, pág. 180.

<sup>84</sup> Artículo 53 del EBEP.

origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

- e) Los funcionarios se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.
- f) No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.
- g) No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.
- h) Los funcionarios públicos actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.
- i) No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.
- j) Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.
- k) Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.
- l) Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

En relación a los principios de conducta, se señalan los siguientes <sup>85</sup>:

- a) Los funcionarios tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.
- b) El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecido.
- c) Los funcionarios obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.

<sup>85</sup> Artículo 54 del EBEP.

- d) Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y, asimismo, facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- e) Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.
- f) Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.
- g) Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.
- h) Los funcionarios mantendrán actualizada su formación y cualificación.
- i) Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.
- j) Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. En este sentido, se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.
- k) Los funcionarios públicos garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.

De todo el conjunto de los principios antes expuestos, los que más se destacan al objeto del presente estudio son las conductas que deberían tener los funcionarios al respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Al igual que la obediencia que deben acatar de las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes. Asimismo, observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.

En este sentido, el EBEP establece en el artículo 14 h) que los empleados tendrán derecho al respeto de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, y de manera especial frente a las conductas de acoso sexual y laboral. Dicho en otros términos, el legislador ha querido plasmar taxativamente el derecho a la dignidad del funcionario, estableciendo una correlación entre acoso moral y dignidad, es decir, lo establecido en los artículos 1.1 y 18.1 de la CE. Cabe resaltar que el artículo 14 h) tiene cierta similitud con el principio ético número 4 del artículo 53 al establecer que la conducta de aquellos se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Desde este enfoque, el EBEP señala como falta muy grave, la misma que es sancionada de manera dual, en el artículo 95.2 b) y o) al establecer, respectivamente, como tal, toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo. Y, de manera específica, el acoso laboral. Como se puede observar el legislador ha cobijado como falta disciplinaria el acoso laboral, sin dejar a dudas que ya se ha concienciado por los sinnúmeros de situaciones que se presentan y se siguen presentando en la Administración Pública, que anteriormente no se venía regulando de manera taxativa, ya que había que escudriñar en todo el ordenamiento jurídico español para determinar cuál de las normas se deberían aplicar a las actitudes que se encontraban expuestos los funcionarios públicos por la implementación de este fenómeno. Lamentablemente, el legislador no ha querido especificar más para su erradicación o prevención, abriendo solo la brecha en crear el Código de Conducta. Dicho en otras palabras, ha dejado en manos de este instrumento, en base de los principios éticos y de conducta, su solución. Cabe recordar que la Administración, antes de la aprobación del EBEP, carecía de medios que pudieran frenar situaciones de acoso laboral entre los funcionarios públicos.

### 3.3. El acoso laboral como contenido en el Código de Conducta.

Resulta deseable que el Código de Conducta recogiera preceptos relativos al acoso laboral y el modo de evitarlo y tratarlo. Dicho en otros términos, que aquel instrumento señalara cómo prevenir este fenómeno ante cualquier Administración Pública que quisiera instaurar este instrumento. Cabe destacar que los códigos pretenden que los funcionarios públicos interioricen sus principios y axiomas, con el fin de que actúen por propia iniciativa sin el temor a la coacción disciplinaria. Asimismo, se busca su cumplimiento obedeciendo a estímulos íntimos sobre la consideración deontológica de su comportamiento <sup>86</sup>.

Por ello, el legislador, con apoyo de la doctrina administrativa, ha establecido que los Códigos de Conducta deben contener postulados de pautas de actuación más extensas y genéricas que las normas jurídicas <sup>87</sup>. En este sentido, estos instrumentos se construyen sobre cuatro bases fundamentales: a) Equidad, b) Derechos, c) Honestidad, y, d) Poder activo de la corporación. No obstante, los Códigos éticos son reglas de corrección profesional que acreditan la integridad personal, los cuales debe cumplir con unas funciones esenciales para su materialización: tiene la condición de subproducto del control social asumido por los profesionales como código normativo de conducta; asimismo, propugna la idea de que la profesión constituye una comunidad profesional unitaria vinculada a valores e intereses comunes, tradicionales y principios propios que es necesario aprender <sup>88</sup>.

<sup>86</sup> LORENZO DE MEMBIELA, J., *Mobbing en la Administración*, op. cit., pág. 131.

<sup>87</sup> GARCÍA MEXÍA, P., «La ética pública. Perspectivas actuales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 114, 2001, pág. 154.

<sup>88</sup> ITURMENDI MORALES, J., «Deontología, función social y la responsabilidad de las profesiones jurídicas», *Anuario jurídico y económico escurialense*, núm. 31, 1998, pág. 309.

La aplicación del Código de Conducta en relación al acoso laboral, es ventajosa, ya que mejora el clima organizacional, y evita la desnaturalización del servicio público como instrumento de desarrollo social <sup>89</sup>. De las diferentes posibilidades para prevenir el acoso laboral, sería deseable que la Administración Pública asumiera valores éticos, ya que al implantarse una cultura ética disminuiría el acoso, en vista que el medio laboral interacciona con el acosador inhibiendo su actuación. Lo esencial es que el Código sea conocido por todos los funcionarios públicos, donde se verifiquen conductas y pautas y se controle efectivamente, sin perder de vista a la Administración Pública, los sistemas de trabajo y la ética. Lo fundamental es que dicho instrumento establezca que los funcionarios tienen derecho a desempeñar su trabajo en un ambiente en el que no haya acoso, es decir, debe tener como objetivo promover e impulsar un conjunto de acciones tendentes a generar una cultura organizacional, que conlleve a evitar la ocurrencia o reincidencia de un hecho.

En este sentido, la Administración Pública debe ceñirse a lo señalado en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) <sup>90</sup>, es decir, aquella debe garantizar la seguridad y salud de los trabajadores a su servicio, adoptando en el marco de sus responsabilidades cuantas medidas sean necesarias para tal fin, a través de un sistema de gestión y planificación de las actividades preventivas, valiéndose de una organización y de los medios necesarios <sup>91</sup>. La Administración debe planificar la prevención mediante la búsqueda de un conjunto coherente que integre en aquella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo. Asimismo, el artículo 25 de la LPRL señala una regulación específica de protección de los trabajadores que se encuentren notoriamente en situaciones o estados transitorios que se les imposibilite responder a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo.

Una vez que la violencia psicológica en el trabajo pueda ser considerada como riesgo laboral por los daños para la salud de los trabajadores que de ello pueda derivarse, se aplicarán todas las normas generales que hagan referencia a la gestión de todos los riesgos laborales, lo que supone:

- a) La obligación de identificar y eliminar los riesgos, al igual que su evaluación por no poder ser evitados, aplicando las medidas resultantes de esta a través de una acción planificada para la prevención de dichos riesgos <sup>92</sup>. La ubicación de un riesgo de estrés laboral o una figura similar en las instalaciones de la organización, una vez incluidas tales actuaciones en el ámbito de aplicación de la LPRL, fuerzan a la Administración a establecer un conjunto de medidas que eviten la materialización de tal riesgo en el futuro o que al menos sean capaz de aminorarlo lo más pronto posible. De manera que deberá dar formación a todos los trabajadores de los riesgos propios de su puesto de trabajo <sup>93</sup>.

<sup>89</sup> LORENZO DE MEMBIELA, J., *Mobbing en la Administración*, op. cit., pág. 134.

<sup>90</sup> BOE núm. 269, de 10 de noviembre de 1995.

<sup>91</sup> Artículo 14 de la LPRL.

<sup>92</sup> Artículos 15 y 16 de la LPRL.

<sup>93</sup> Artículo 19 de la LPRL.

- b) La obligación de adecuar las condiciones del puesto de trabajo a las condiciones personales y al estado biológico del trabajador <sup>94</sup>.
- c) La obligación de llevar a cabo las actividades de prevención mediante profesionales con formación adecuada, y que puedan desempeñar el papel de trabajadores designados por la empresa o que puedan integrarse a un Servicio de Prevención propio o ajeno concertado con la empresa, donde existirán expertos en la evaluación y diagnóstico de riesgos psicosociales <sup>95</sup>.
- d) La obligación de la vigilancia de la salud para detectar enfermedades psíquicas debe ser una herramienta eficaz para el diagnóstico precoz de los efectos negativos sobre la salud de los factores psicosociales de riesgo. Dicho instrumento puede contar con otras actividades a nivel individual y grupal, que coadyuven al objetivo de prevención y control de los efectos negativos del estrés. De manera que el uso de distintas técnicas preventivas de identificación y evaluación del riesgo psicosocial resultan fundamentales para este fin <sup>96</sup>.
- e) Los deberes de cooperación y coordinación de las Administraciones que se encuentren en un mismo centro de trabajo <sup>97</sup>.
- f) Los derechos de participación e información de los trabajadores y sus representantes en materia de prevención de riesgos laborales <sup>98</sup>.

No obstante, la Administración tiene la obligación de prevenir la aparición de posibles conductas de hostigamiento laboral en la Organización, por lo que deberá adoptar las medidas preventivas correspondientes como las de información y formación. De manera que aquella debe ser contundente al materializar su propósito de no permitir conductas de acoso laboral, por lo que deberá ser inflexible en la aplicación del régimen disciplinario sobre los acosadores. Las fórmulas preventivas que la Administración pueda poner en práctica ante la aparición de esta situación son las medidas de carácter organizativo, que tendrá que modificar el procedimiento de producción, disminuyendo las cargas y ritmos de trabajo, aumentando la transparencia, autonomía y participación de los trabajadores y, en su caso, rotación en diferentes tareas, evitando los procesos que propicien el aislamiento físico y profesional del trabajador, poniendo énfasis en los aspectos funcionales y de colaboración, que han de anteponerse a los modelos basados fuertemente en la jerarquía, entre otros <sup>99</sup>.

En el supuesto de que las anteriores medidas no fueran suficientes para eliminar el acoso laboral, ineludiblemente la Administración deberá adoptar medidas eficaces e inmediatas para poner remedio a esta situación, y así, evitar su reproducción en el futuro. En este sentido, la Administración deberá actuar contra el acosador adoptando ciertas medidas como el mandato en forma escrita para

<sup>94</sup> Artículos 15.1 d) y 25 de la LPRL.

<sup>95</sup> Artículos 30 y 31 de la LPRL.

<sup>96</sup> Artículo 29 de la LPRL.

<sup>97</sup> Artículo 24 de la LPRL.

<sup>98</sup> Artículos 18, 33 a 40 de la LPRL.

<sup>99</sup> CAVAS MARTÍNEZ, F., «Derecho de la prevención y nuevos riesgos profesionales», *Aranzadi Social*, núm. 18, 2005.

que cese su acción. Llegado el caso en que el acosador a consecuencia de sus actuaciones produjera daño moral se deberán elevar las actuaciones a la respectiva Delegación de Gobierno, para que inste ante el órgano competente la tramitación del expediente disciplinario y de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por los perjuicios causados <sup>100</sup>.

En este sentido, es de aplicación lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP) <sup>101</sup>, en el que para hacer efectivo la responsabilidad patrimonial los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio. La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca. Para la exigencia de dicha responsabilidad se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas y su relación con la producción del resultado dañoso. De igual manera, la Administración instruirá igual procedimiento a las autoridades y demás personal a su servicio por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia graves. Finalmente, la resolución declaratoria de responsabilidad pondrá fin a la vía administrativa.

Cabe destacar que el control sobre la observancia de las reglas del Código de Conducta podrá ser atribuido al Defensor del Pueblo o, en caso contrario, en que el propio Código cree una Comisión de Seguimiento. Esta última, a modo de arbitraje en el que la solución dada al conflicto deberá ser dirimida por terceros y no por las propias partes en conflicto. Asimismo, sería deseable que este equipo se encuentre conformado por dos Inspectores, uno de Trabajo y otro Médico, y un Técnico Superior en Prevención de Riesgos Laborales <sup>102</sup>. No obstante, se han dado voces en invocar que se promovieran vías alternas de solución de estos conflictos intersubjetivos a la judicial, es decir, reforzar las vías de resolución extrajudiciales para este tipo de conflictos, facilitando la intervención de terceros, como instancia de mediación, conciliación o arbitraje que anticipen la tutela y eviten acudir a la engorrosa vía judicial <sup>103</sup>.

<sup>100</sup> LORENZO DE MEMBIELA, J., *Mobbing en la Administración*, op. cit., pág. 139.

<sup>101</sup> BOE núm. 28, de 27 de noviembre de 1992.

<sup>102</sup> En este sentido, se ha propuesto que la Comisión de Seguimiento esté compuesta, a su vez, por un representante del acosado y del acosador, un funcionario público de mayor edad y otro más joven con independencia del grupo de adscripción. LORENZO DE MEMBIELA, J., *Mobbing en la Administración*, op. cit., págs. 137-138.

<sup>103</sup> «Es esta una solución que se revela no solo acorde con la evolución general del sistema de ordenación de las relaciones de trabajo, y en general de todas las relaciones jurídico-administrativas, según un novedoso proyecto de ley anunciado sobre arbitraje administrativo, sino que aparece en un significativo número de proyectos legislativos orientados a introducir una específica tutela contra el acoso moral. La negociación colectiva tiene abierta, por su parte, las puertas para recorrer esta vía». MOLINA NAVARRETE, C., «Una "nueva" patología de gestión en el empleo público: el acoso institucional (*mobbing*)», op. cit., pág. 9.

En relación a la primera –la observancia de las reglas del Código de Conducta por el Defensor del Pueblo–, esta opción fue adoptada, a su vez, por la OCDE y, por ende, por la mayoría de los países del continente europeo. De hecho la propia Carta Europea de salvaguarda de los Derechos Humanos en la ciudad, también los adopta. De manera mixta el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa de la Comisión <sup>104</sup> y el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa del Parlamento Europeo remiten al procedimiento ante el Defensor del Pueblo Europeo.

### 3.4. Responsabilidad disciplinaria.

El EBEP agrupa dentro de su articulado, en el Título VII, el Régimen disciplinario. Como ya se ha adelantado, el hecho de activar el fenómeno del acoso laboral en la Organización pública es considerado como una falta muy grave. Al igual que toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo, conforme lo señalado en el artículo 95.2 b) y o) del EBEP.

En cuanto al régimen disciplinario, el EBEP, se limita a ordenar los principios a que debe someterse el ejercicio de esta potestad pública respecto de los empleados públicos, tipifica las infracciones muy graves y amplía el abanico de posibles sanciones. Por lo demás se remite ampliamente a la legislación que, en su desarrollo, dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias <sup>105</sup>. En el que sería deseable que se especificaran de manera taxativa, en los Códigos de Conducta, la sanción que le pueda corresponder a un funcionario público por el solo hecho de realizar actitudes hostigadoras a otro funcionario.

En este sentido, las Administraciones Públicas corregirán de manera disciplinaria las infracciones del personal a su servicio, cometidas en el ejercicio de sus funciones y cargos, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones. Por lo que se deberá tener en cuenta ciertos principios para el ejercicio de la potestad disciplinaria por aquel Órgano, en la que se destacan los siguientes:

- a) Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, a través de la predeterminación normativa o, en el caso del personal laboral, de los convenios colectivos.
- b) Principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor.

<sup>104</sup> Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas con el número DO L 267, de 20 de octubre de 2000.

<sup>105</sup> Exposición de Motivos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del EBEP.

- c) Principio de proporcionalidad, aplicable tanto a la clasificación de las infracciones y sanciones como a su aplicación.
- d) Principio de culpabilidad.
- e) Principio de presunción de inocencia.

El único supuesto en que el legislador administrativo ha declarado la suspensión del régimen disciplinario, es cuando de la instrucción de este procedimiento resulte la existencia de indicios fundados de criminalidad en la que se pondrá en conocimiento al Ministerio Fiscal. En este sentido, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a la Administración Pública <sup>106</sup>.

De manera que si un funcionario tuviera comportamientos hostigadores hacia otro funcionario podrá ser sancionado por una o varias de las siguientes actuaciones:

- a) Separación del servicio de los funcionarios, que en el caso de los funcionarios interinos comportará la revocación de su nombramiento, y que solo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves.
- b) Despido disciplinario del personal laboral, que solo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaban.
- c) Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años.
- d) Traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca.
- e) Demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.
- f) Apercibimiento.
- g) Cualquier otra que se establezca en el ordenamiento jurídico.

En relación a esta última se observa que el legislador ha querido dejar abierto el abanico, al manifestar «cualquier otra (sanción) que se establezca por ley», el cual podrá endurecer su carácter coercitivo. En relación al acoso laboral, visto como falta muy grave, solo se procederá a la readmisión del personal laboral fijo cuando sea declarado improcedente el despido acordado como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario. Como es lógico, el alcance de cada sanción se establecerá teniendo en cuenta el grado de intencionalidad, descuido o negligencia que

<sup>106</sup> Artículo 94 del EBEP.

se revele en la conducta, el daño al interés público, la reiteración o reincidencia, así como el grado de participación.

Las faltas muy graves, como es el caso de conductas hostigadoras entre funcionarios, prescribirán a los tres años. Y el plazo de prescripción comenzará a contarse desde que la falta se hubiera cometido, y desde el cese de su comisión cuando se trate de faltas continuadas. Sin embargo, no se podrá imponer sanción por la comisión de faltas muy graves, sino mediante el procedimiento previamente establecido en el EBEP. Dicho procedimiento se estructurará atendiendo a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa del presunto responsable. Asimismo, quedará establecida la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándose a órganos distintos. Cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores, se podrá adoptar mediante resolución motivada medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.

La suspensión provisional como medida cautelar en la tramitación de un expediente disciplinario no podrá exceder de seis meses, salvo en caso de paralización del procedimiento imputable al interesado. La suspensión provisional podrá acordarse también durante la tramitación de un procedimiento judicial, y se mantendrá por el tiempo a que se extienda la prisión provisional u otras medidas decretadas por el juez que determinen la imposibilidad de desempeñar el puesto de trabajo. En este supuesto, si la suspensión provisional excediera de seis meses no supondrá pérdida del puesto de trabajo. No obstante, el funcionario suspenso tendrá derecho a percibir durante la suspensión las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo.

Cuando la suspensión provisional se eleve a definitiva, el funcionario deberá devolver lo percibido durante el tiempo de duración de aquella. Si la suspensión provisional no llegara a convertirse en sanción definitiva, la Administración deberá restituir al funcionario la diferencia entre los haberes realmente percibidos y los que hubiera debido percibir si se hubiera encontrado con plenitud de derechos. El tiempo de permanencia en suspensión provisional será de abono para el cumplimiento de la suspensión firme. Finalmente, cuando la suspensión no sea declarada firme, el tiempo de duración de la misma se computará como de servicio activo, debiendo acordarse la inmediata reincorporación del funcionario a su puesto de trabajo, con reconocimiento de todos los derechos económicos y demás que procedan desde la fecha de suspensión.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

CAVAS MARTÍNEZ, F., «Derecho de la prevención y nuevos riesgos profesionales», *Aranzadi Social*, núm. 18, 2005.

CHAPPELL D. y DI MARTINO V., *Violencia en el trabajo*, OIT, Ginebra, 2006.

- CONESA, J. y SANAHUJA, M., «Acoso moral en el trabajo: tratamiento jurídico (*mobbing*)», *Actualidad Laboral*, núm. 30, 2002.
- DICCIONARIO BÁSICO LANGENSCHIEDT INGLÉS, Langenscheidt KG, Alemania, 1985.
- DICCIONARIO INGLÉS-ESPAÑOL, Home English, Edim, S.C.C.L., Barcelona, 2000.
- DICCIONARIO SM AVANZADO LENGUA ESPAÑOLA, Ediciones SM, Madrid, 2001.
- ESCUADERO MORATALLA, J. y POYATOS I MATAS, G., *Mobbing: Análisis multidisciplinar y estrategia legal*, Bosch, Barcelona, 2004.
- GARCÍA MEXÍA, P., «La ética pública. Perspectivas actuales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 114, 2001.
- GONZÁLEZ, J., *El maltrato psicológico. Cómo defenderse del mobbing y otras formas de acoso*, Espasa, Madrid, 2002.
- HIRIGOYEN, M., *El Acoso Moral. Maltrato en el trabajo. Distinguir lo verdadero de lo falso*, Paidós, Barcelona, 2001.
- HIRIGOYEN, M., *El Acoso Moral. Maltrato psicológico en la vida cotidiana*, Paidós, Barcelona, 2006.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Informe de la comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, 2005.
- LORD, A., *Ensayos sobre la libertad y el poder*, Unión Editorial, Madrid, 1999.
- LORENZO DE MEMBIELA, J., *Mobbing en la Administración*, Bosch Administrativo, Barcelona, 2007.
- MOLINA NAVARRETE, C., «Una "nueva" patología de gestión en el empleo público: el acoso institucional (*mobbing*)», *Diario La Ley*, núm. 5436, año XXII, 10 de diciembre de 2001.
- NIETO GARCÍA, A., *El pensamiento burocrático*, Comares, Granada, 2002.
- ITURMENDI MORALES, J., «Deontología, función social y la responsabilidad de las profesiones jurídicas», *Anuario jurídico y económico escurialense*, núm. 31, 1998.
- PIÑUEL, I., *Mobbing. Cómo sobrevivir al acoso psicológico en el trabajo*, Sal Térrea, Santander, 2001.
- PIÑUEL, I. y OÑATE, A., «La incidencia del *mobbing* o acoso psicológico en el trabajo en España», *Lan harremanak: Revista de Relaciones Laborales*, núm. 7 (II), 2002.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo II, Espasa, Madrid, 2001.

RODRÍGUEZ-ARANA, J., «Reflexiones sobre la reforma y modernización de la Administración Pública», en AA.VV., *Gestión y Administración Pública*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1996.

OCDE, *La ética en el servicio público: cuestiones y prácticas actuales*, Instituto Nacional de Administraciones, Madrid, 1997.

SERRANO, R., *El acoso moral en el trabajo*, CES, Madrid, 2005.

TRAYTER JIMÉNEZ, J., *Manual de Derecho disciplinario de los funcionarios públicos*, Marcial Pons, Madrid, 1992.