

ARTÍCULOS

Derrubio funcional por acumulacion de funciones

Segunda parte¹

Francisco Alemán Paez

Catedrático en Derecho del Trabajo de la Universidad de Córdoba

IV. DERRUBIO FUNCIONAL, ADICIÓN DE TAREAS SIN COBERTURA DE PUESTOS Y RESPONSABILIDADES DERIVADAS

Según avanzamos, el fallo condenatorio por sobrecarga laboral resulta coherente con el cuadro de incumplimientos hechos por una entidad pública y los bienes jurídicos lesionados. El relato fáctico describe varias situaciones abusivas -e incluso hostiles- materializadas por la corporación, y, dentro de ello, cargos con responsabilidad actuando en nombre y representación de la misma, son suficientemente constitutivas de reproche jurídico. Anudan una sucesión de inacciones públicas e incumplimientos organizacionales manifiestos cuya trabazón violentan la deuda de seguridad que atañe a los empleadores públicos y privados. La transgresión de tales reglas ordenancistas, estructurales, organizativas y preventivas, se convierten en factores activadores de riesgos psicosociales, que finalmente resultan materializados con producción lesiva de daño (bajas por estrés laboral e IT).

Esta secuencia activa el régimen de responsabilidades, prescritas al máximo nivel en la Constitución (art. 9.3 y 121 CE) y desarrolladas en la legalidad ordinaria (v.gr. arts. 32, 34 y 36 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; o sobre todo el alambicado art. 67 de la LPACAP 39/2015). La circularidad descrita y las fundamentaciones hilvanadas en la sentencia dan fuste al fallo condenatorio, ahora bien, cabe

1. Puedes acceder a la primera parte de este artículo en el número 261 de nuestra Revista Jurisdicción Social del pasado mes de diciembre: <https://www.juecesdemocracia.es/2024/12/05/revista-jurisdiccion-social-261-diciembre-2024/>

hipostasiar tesis discrepantes, máxime con los “deslizamientos” insertos en el régimen de la responsabilidad patrimonial administrativa. La sentencia ha sido recurrida ante el TSJ autonómico, y aunque el alcalde de la corporación no quiso hacer valoraciones cuando salió la noticia a la palestra, dejó entrever que el nudo gordiano orbita la indemnización decretada por daños y perjuicios (149.858,34 euros) dando por descontado que el TSJ corregirá al órgano a quo. Llegados a este punto, puntualizaremos los ejes centrales litigiosos, con las valoraciones concomitantes.

1. Premisa a: derrubio funcional. Acotación material y teórica

1. La primera puntualización resulta obligada pues centraliza el nudo del litigio. Este hunde sus raíces en deficiencias flagrantes de previsión y gestión de un ente público respecto de la composición de un staff cualificado y especializado (tres plazas de letrado) con vacíos funcionales manifiestos en la correcta cobertura de una RPT. Tales distorsiones operativas trazan un nexo de causalidad entre un cuadro de riesgos psicosociales potenciales y su producción material. O sea, y respectivamente, entre un cúmulo de anomalías previas, provenientes de actos elusivos, extramuros de una actuación diligente y razonable de los gestores públicos, frente a los resultados lesivos producidos por estas inacciones en la salud laboral. Esta misma relación de causalidad entre el hecho antijurídico y los daños resultantes ampara el factor resarcitorio, cuyo título ampara la incoación de una demanda indemnizatoria y el reconocimiento del perjuicio.

Cabe asimismo describir la relación de causalidad en sentido inverso. El letrado en cuestión no tenía deber jurídico alguno de soportar los fallos de previsión organizativa producidos en la cobertura de plazas, menos aún las reversiones lesivas de dichas inacciones en su puesto. Pensemos que incluso la cobertura de tales puestos con plazas interinas, medida galvanizada en el conjunto de la Estatalidad, provoca crasas disfuncionalidades en la dinámica de cualquier staff jurídico. Aparte de colmatar los procesos de adaptación, nada sencillos ni expeditivos en una administración pública, la procrastinación de plazas de letrado en plantilla previstas en la RPT es una enorme anomalía. Además de acrecer los desajustes en el funcionamiento de un servicio de asesoría jurídica, la dilatación de dichas coberturas produce privaciones de expectativas, o, como señala la jurisprudencia, “pérdidas de oportunidad”² que, con la prolongación irrazonable de las vacantes, dan carta de naturaleza al ilícito jurídico a la luz de los resultados lesivos (bajas), como por otra parte confirma el devenir de los acontecimientos en un arco de cuatro años. Los fallos en la gestión ordenancista de los recursos humanos de un ente administrativo no pueden extrapolarse al trabajo normal de un empleado público, ni este debe soportar un surplus de carga laboral por dichas imprevisiones políticas. Menos aún la llevanza de todos los litigios en sede procesal, ni la condensación funcionalista de las responsabilidades jurídicas y el entero rol de la asesoría en su sola persona.

Condensar un cuadro de responsabilidades distribuidas ex RPT entre varias plazas, junto a la adición acumulativa de dichos cometidos en un trabajador, normalizando dichas

2. STS. de 7 de septiembre de 2005 (Cass. 1304/01 FJ 2º)

situaciones cual hechos consumados, entrañan un “*derrubio del estatuto funcional*” del mismo, y, por ende, un incumplimiento de las facultades directivas del empleador. La densificación de los contenidos prestacionales opera en sendas dimensiones, cuantitativa y cualitativamente, saturando la carga laboral del empleado público. Desde este aspecto, la sentencia construye una exégesis pionera en la concepción funcionalista del trabajo, y abre importantes ventanas de oportunidad teórica y práctica. Al refrendar el concepto de “*sobrecarga laboral*” levanta un muro de contención frente a los “derrubios” que de continuo acontecen en las cadenas de trabajo y la asignación de funciones en el sector público y empresarial. Más en concreto, el derrubio operado en el estatuto de un servidor público constituye una medida ilegítima y antijurídica, por acción y por omisión. Su nudo gordiano orbita la “pasividad” del ente público y la “actitud omisiva” del mismo, cuyas conductas subraya la sentencia (FJ. 6). En vez de proceder a una correcta cobertura de las plazas de letrado, el ayuntamiento decide aplicar la acción más sencilla y mediata: asignar los contenidos prestacionales al abogado titular del consistorio.

2. Como sabemos, en el DTSS la ley estatuye unas reglas que propenden equilibrar los desajustes funcionales en la ordenación técnica y práctica del trabajo. La arquitectura de dicha normatividad traza un puente entre varias categorías jurídicas, cuya trabazón viene a ser la fórmula compromisoria de un asunto casuístico y reticular, como los sistemas de encuadramiento, cuyas pormenorizaciones escapan con creces de la abstracción de la ley. Esas reglas principian en la obligación de cumplir las obligaciones del puesto y las órdenes empresariales realizadas en el ejercicio regular de las facultades directivas [art. 5 b) y c) ET]. Luego, la norma anuda los aspectos estáticos o formales del encuadramiento (sistema de clasificación ex art. 22 ET) con los aspectos dinámicos (movilidad funcional ex art. 39), cerrándose dicha dupla con un doble haz de dispositivos de refuerzo: con un primer bloque garantista frente a los excesos de las facultades organizativas empresariales [art. 41.1.f) ET, art. 50.1.a y c) ET] y mecanismos de reacción directiva y sancionadora [art. 54. b) o e) ET]. Clasificación y movilidad son categorías de doble faz y obligada complementación institucional, no en vano, despliegan sinergias que se retroalimentan bi-direccionalmente. Así las cosas, la ordenación práctica del trabajo y los efectos de dicha gestión de los recursos humanos parte de la presunción que las discordancias entre la clasificación formal y material, aunque tengan cobertura en el poder directivo y organizativo, están condicionadas a unas reglas definidas por la ley y modeladas por la autonomía individual y colectiva (“*ius variandi*” ascendente o descendente). La lógica Estatutaria gira alrededor de un plexo hermenéutico y operativo: las contingencias organizativas, y su atención en términos de recursos humanos, encuentran causa en situaciones excepcionales. O lo que es igual, las exigencias coyunturales, que llevan a reajustar la ordenación funcional del trabajo y los contenidos de los puestos, resultan transitorias, sin erigirse en regla ni en normalización. Con esto destacamos otra idea: los problemas derivados del encuadramiento (reitero sus dos dimensiones: clasificación / movilidad funcional) dependen de la manera como se co-honesten ambos anclajes. Una ordenación formal deficiente de la clasificación es un presupuesto -“*ex ante*”- que, de seguro, fuerza -“*ex post*”- los dispositivos relacionados con la movilidad del factor trabajo. “*Mutatis mutandis*”, un ejercicio anacrónico de las potestades modificativas o un uso autoritario de las categorías clasificatorias también revierten efectos negativos, sistémicamente considerados, en el desenvolvimiento del contenido prestacional, y, por ende, en el rendimiento individual del trabajador y la ordenación colectiva del trabajo.

El recordatorio, cuya temática ha recibido atención doctrinal³, no es ocioso pues arroja luces comparativas. Las RPT acotan los deberes de los empleados públicos desglosando los puestos en factores valorativos (tareas, condiciones, normas, cualificaciones, etc) y estos elementos permiten agrupar selectivamente grupos de plazas semejantes y aplicar además puntajes ordenadores de las políticas retributivas. Ahora bien, las evaluaciones no tienen en cuenta la calidad relativa de cada ejecutoria en el puesto. Y además, dejan en el aire las “planificaciones de contingencia”⁴, lo que, de ser así, impide dar respuestas ágiles a los “vacíos funcionales” producibles en el devenir organizativo. Estos elementos explican que muchas medidas adoptables, cuando acontecen materialmente las contingencias de personal (v.gr. licencia por asuntos propios, IT, etc), presenten un recorrido transferencial, esto es, asignándose las funciones de los puestos vacantes a los perfiles, digamos, próximos, colindantes o equivalentes. Sea como fuere, seguimos hablando de medidas transitorias, de suerte que, de prolongarse los vacíos funcionales en la organización, impera cubrirlos con los correspondientes ajustes operativos, sin recurrir a un régimen de re-asignaciones acumulativas con el puesto de trabajo más parejo o afín⁵.

En nuestro caso, el derrubio en la asignación de las responsabilidades de letrado desbordó toda lógica ordenancista de los recursos humanos y de la gestión pública estratégica. La adición de los contenidos prestacionales de las plazas vacantes en el estatuto de un empleado público fue la opción más cómoda pese a ser contraproducente, pues se aprovecharon las ventajas comparativas de los puestos densificando el de referencia. Llegados a este punto la causación es prístina: la hipertrofia funcional transmuta en sobrecarga laboral, que, por resultar “desmedida” e “insoportable” (FJ. 6), acaba materializando el riesgo psicosocial en daño psíquico. Los contra-argumentos aducidos corporativamente resultan espurios e inanes. Es irónico aducir que el letrado asintió hacer todas las tareas acumuladamente, asunto además negado por él en la vista del juicio y advertido en su día a los responsables del ayuntamiento. Pero mucha más espuria resulta la contención cicatera de los puestos vacantes en dicha corporación cuanto esta seguía la práctica (“path dependence”) de externalizar los asuntos litigiosos a un despacho de abogados.

Los argumentos expuestos avalan el concepto “*derrubio*” para describir tales situaciones y rubricarlas teóricamente. La dogmática de la movilidad interna tiene un cuadro conceptual escueto pues, en puridad, pivota sobre seis rúbricas: movilidad funcional, modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, ius variandi ascendente y descendente, vaciamiento de funciones y retrogradación profesional, así como las figuras de la polivalencia y la equivalencia. Esta categoría, precisamente, daba cobertura a

-
3. Vid. RODRIGUEZ ESCANCIANO S. “La realización de funciones de superior categoría en el sector público durante largos períodos de tiempo no conlleva el reconocimiento de la pertinente clasificación profesional”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, nº4, 2024; ALEMÁN PÁEZ, F. “Clasificación y movilidad funcional: relaciones estructurales y problemas aplicativos”, *Lex Social* Vol. 14, nº 1, 2024; “*El encuadramiento profesional*”, MTSS, Madrid, 1995; MONTOYA MEDINA D. “*Relaciones de trabajo en el Sector Público*”, Ed. Aranzadi La Ley”, Madrid, 2024; ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A. “*La clasificación profesional del trabajador*”, Mergablum, Sevilla, 2002; CUENCA ALARCÓN, M. “*La determinación de la prestación de trabajo. Clasificación profesional y trabajo convenido*”, CES, 2006.
 4. Vid. OLMEDA GOMEZ JA “Ciencia de la administración...”, op, cit, pp. 446-63.
 5. El fallo del juzgador de instancia colaciona numerosas sentencias confirmatorias del defectuoso funcionamiento de la administración autonómica de referencia, cuyos litigios han derivado indemnizaciones por responsabilidad patrimonial de la administración, así: SSTSJ Castilla y León 226/2003, de 19 de diciembre, 437/2005, de 11 de octubre, 220/2021, de 22 de octubre (FJ nº 2).

las acumulaciones prestacionales operadas en un plano de horizontalidad funcional, y aunque el legislador abrogó dicho concepto en la reforma del 2012, sigue teniendo un espacio propio como canon hermenéutico y en la negociación colectiva⁶. Con todo, de haberse sustanciado el litigio ante los tribunales del orden social, no tendría encaje en los parámetros hermenéuticos ni operativos de la equivalencia. La adición funcionalista del puesto de letrado saturó en extensión e intensidad los contenidos obligaciones. Hipertrofió la carga laboral del empleado público y desbordó ampliamente (“derrubio”) sus capacidades de intervención con resultados lesivos en su salud.

La noción que metaforizamos para este análisis adquiere sustantividad en el universo conceptual de la ciencia geológica, y a mi modo de ver sirve para cualificar estas situaciones de hipertrofia funcionalista. Como locución verbal (derrubiar) infiere un cuadro de exigencias prestacionales que desbordan unos estándares básicos de afrontamiento, de manera que la acumulación sucesiva de tareas tensa a tal extremo los parámetros de normalidad que impiden un abordaje responsable de los cometidos del puesto. Asimismo, el sustantivo (derrubio) describe proyectivamente un resultado (saturación funcionalista) cuya entidad revierte negativamente en el puesto de referencia y en la persona que lo ocupe. Aplicando este régimen nocional al litigio que nos ocupa, este enhebra una sucesión de “sedimentos funcionales” acumulados en un mismo sustrato deudor (dupla: puesto(s) / prestaciones obligacionales) empero provenientes de unidades laborales no cubiertas y desatendidas corporativamente (plazas vacantes). La condensación funcional y locativa resuelta organizativamente derrubia la carga de trabajo mucho más allá de unos parámetros elementales de rendimiento, con resultados lesivos y dañinos para las personas que desempeñan los cometidos de dichas plazas.

2. Premisa b: el plexo: riesgo psicosocial/ sobrecarga laboral/ incumplimiento prevencionista

1. El segundo eje del caso y la sentencia traba el plexo: riesgo, sobrecarga laboral e incumplimiento de las obligaciones prevencionistas. Manejamos, en efecto, un trinomio de categorías cuyas causaciones activan las responsabilidades empleadoras merced a la deuda de seguridad que están obligadas a salvaguardar en sus ecosistemas laborales. La sentencia subsume este trípode en su contenido material, erigiéndolo además en uno de los fustes justificadores de la resolución condenatoria. Para ello anuda argumentalmente la normativa aplicable (LPRL, LEBEP) y la doctrina de varias instancias especializadas en temas preventivos (UE, TC y TS). Según vimos, el epicentro litigioso deviene de una falta de cobertura de varias plazas de letrado y las disfuncionalidades derivadas de dichas imprevisiones organizativas, las cuales saturan la carga laboral del empleado público sin atajarse los riesgos psicosociales producidos por los defectos de cobertura. El derrubio funcional y las lesiones derivadas en la salud del trabajador encuentran causa en la

6. El otrora art. 22.3 ET señalaba lo siguiente: “Se entenderá que una categoría profesional es equivalente de otra cuando la aptitud profesional necesaria para el desempeño de las funciones propias de la primera permita desarrollar las prestaciones básicas de la segunda, previa la realización, si ello es necesario, de procesos simples de formación o adaptación”. Con todo, los convenios colectivos siguen recogiendo un amplio mapa nocional al referirse a dicha categoría jurídica: no solo con su conceptualización expresa, sino barajando expresiones sinónimas, tales como de tareas “compatibles”, “similares”, “secundarias”, “anexas”, “adyacentes”, “análogas”, o “accesorias”.

conversión del estrés en distrés; o como apunta la sentencia, en el hecho de soportar “concretos padecimientos físicos o psicológicos” (FJ. 7).

El hecho antijurídico, según apostilla el órgano judicial, hunde sus raíces en el derecho individual de los servidores públicos de recibir una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo y en la vulneración de dicho estatus garantista. Según decreta la sentencia, hubo un incumplimiento de los prescriptores generales (arts. 4, 14 y 15 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de PRL) y particulares (art. 14 RDLeg. 5/2015, de 30 de octubre, EBEP). A tal efecto colaciona sendas categorías conceptuales de la LPRL: las nociones de prevención y riesgo laboral, de manera que, si el primer concepto integra el conjunto de actividades o medidas adoptadas o previstas en todas las fases de la actividad empresarial a fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo, estos resultan definidos como posibilidades potenciales de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del mismo.

El órgano judicial confiere una mayor compacidad fundamentadora a su resolución integrando en ella sendas construcciones de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo y la doctrina judicial más autorizada. Del primer organismo recaba la noción de *riesgo psicosocial*. Esta contingencia surge “de una mala concepción, organización y gestión del trabajo”, e integra materialmente “*aquellas condiciones que conllevan cargas de trabajo excesivas*”. Los trabajadores públicos y privados sufren estrés “cuando las exigencias generales de su trabajo son excesivas y superiores a su capacidad para hacerles frente”. Entre los síntomas de dichas contingencias están los problemas de salud mental, que integran: “el agotamiento, la ansiedad, la depresión e incluso las intenciones suicidas” (patrones autolíticos). Es más, cuando se prolongan tales situaciones de estrés, los trabajadores “pueden desarrollar graves problemas de salud física, como enfermedades cardiovasculares o trastornos musculoesqueléticos”⁷. Cerrando la cuadratura argumental, y refrendando la transversalidad de los bienes jurídicos protegidos, la resolución recaba la doctrina del TC y del TS. La dogmática de ambas instancias traba un régimen de conexiones entre la protección de la salud y la integridad física, de suerte que en ciertos casos se vulnera el derecho fundamental “cuando existe un peligro grave y cierto, o un efectivo daño a la salud”⁸. Las relaciones directas entre la salud y la integridad física infieren una vulneración del art. 15 CE con el hecho de generar un riesgo grave para la salud de los trabajadores omitiéndose las obligaciones de protección y prevención que atañen al empleador⁹. Expuesto de otro modo. Las garantías prevencionistas no requieren que el riesgo se materialice en un daño efectivo, basta la existencia de un peligro o riesgo grave y cierto en la salud para entender vulnerado el derecho fundamental a la integridad física¹⁰.

2. Los anclajes fundamentadores de la sentencia tienen una lógica incontestable, no solo por razones de justicia material sino desde una proyección hermenéutica de sus códigos.

7. AESST: “Psicosocial risks and workers health” (26/01/2022), “work-related stress: nature and management” (26/01/2015). La doctrina más autorizada lleva tiempo evidenciando la deuda de seguridad preventiva y la asignatura pendiente de los riesgos psicosociales; por todos, vid. RIVAS VALLEJO P., “La prevención de los riesgos laborales de carácter psicosocial”, Ed. Comares, Granada, 2009.

8. STC 118/2019, de 16 de octubre.

9. STS (sala 4ª) de 17 de febrero de 2021 (rec nº 129/2020).

10. Ibidem.



gos. Aparte de la plena aplicación de tales argumentos al caso, el fallo levanta un muro de contención frente a las derivadas de la carga -mental/ digital- de trabajo, avizorando a la vez un cuadro de advertencias propedéuticas y disuasorias. Sigue la línea que por otra parte propendiera el Constituyente (art. 40.2 CE) y el legislador respecto del afianzamiento de una verdadera “cultura preventiva” (Exp. de Mots. Ley 31/1995, punto 3). Según refrenda este texto, la protección de los trabajadores frente a los riesgos requiere actuaciones que trascienden del “mero cumplimiento formal de un conjunto predeterminado, más o menos amplio, de deberes y obligaciones empresariales, menos aún, “la simple corrección a posteriori de situaciones de riesgo ya manifestadas” (punto 4).

Una correcta planificación prevencionista, dados los bienes jurídicos en juego, requiere además un canon más ambicioso: el principio de precaución. Nuestro heurístico representa un salto cualitativo en la nomogénesis prevencionista pues conmina una actitud pro-activa a los actores con responsabilidad en dicha materia desde otros parámetros referenciales. Presupone identificar y evaluar los efectos potencialmente peligrosos del trabajo desde la perspectiva del daño ambiental y aunque no haya una certeza fehaciente en sus posibilidades de acaecimiento. Se diferencia del principio de prevención clásico porque impele adoptar medidas que reduzcan la posibilidad de sufrir un daño grave pese a no haber una base absolutamente fehaciente de que acaezca. El canon de precaución o de cautela exige la toma de medidas de protección antes de que se produzca el deterioro real del medio ambiente. Opera ante la amenaza a la salud o al medio ecológico y desde la falta de certeza exacta de sus causas y efectos, y avanza la prevención porque exige adoptar medidas que reduzcan la posibilidad de sufrir un daño ambiental grave pese a no tener certidumbre del mismo¹¹. Los cánones prevencionistas, por otra parte, no quedan laminados en el del mapa de riesgos de los planes de prevención, antes bien, conminan evaluaciones periódicas a medida que se alteran las circunstancias materiales y modulan los ecosistemas de trabajo en aras de una ordenación coherente y globalizadora de políticas afectantes a la salud (Exp. Mots, LPRL punto 4).

A mi modo de ver, estos ejes fundantes de la acción preventiva fueron descuidados absolutamente por el ayuntamiento. No es baladí que la sentencia plasme “obiter dicta” la problemática del desfase estructural entre los “*inputs de servicio*” demandados funcionalmente a las empresas y el sector público y los “*out-puts de respuesta*” en términos de recursos humanos. Hoy por hoy esas respuestas, en general, se antojan insuficientes. El hecho de ser sujetos y objetos de los cambios transformacionales en curso impide apreciar las auténticas magnitudes del “rodillo digitalizador”, con la fatal derivada de rebajar tales dislocaciones por un efecto gregario de normalización comparativa.

Aparte de los problemas de dislocación funcional en el staff de letrados, el trasfondo del litigio actualiza una fenomenología especialmente problemática: la densificación exponencial de un vasto jaez de gestiones digitales impuestas con calzador por los “*Leviatanes de la Estatalidad*”. Los cambios sistémicos producidos desde la otrora “manualización” del trabajo (primera revolución industrial) hasta la “intelectualización” del mismo (revoluciones en curso) no son apreciados en sus auténticas magnitudes. Una vez diluida la valencia del esfuerzo físico en los intersticios de la automatización, del imperio algorítmico y el

11. Vid. MONEREO PÉREZ JL y RIVAS VALLEJO P., “*Prevención de riesgos laborales y medio ambiente*”, Ed. Comares, Granada, 2010, p. 78

trabajo en plataformas, es fácil sesgar las tremendas gravedades a las que está expuesto el esfuerzo intelectual y mental y el derrubio de tales cargas. La nube de la cercanía (y comodidad) tecnológica obnubila la facticidad de sus riesgos; dificulta la apreciación de los enormes derrubios de la “descifrabilidad digital”, y reaccionar con contundencia frente a los “riesgos informacionalizados”. Baste un ejemplo para ilustrar tales sesgos y religaciones (o si se quiere, los mecanismos subyacentes de oculto dominio político). Así, mientras el art. 15 LPRL conmina al empleador a aplicar medidas adaptativas del trabajo a la persona “con miras a atenuar el trabajo monótono y repetitivo” (patrones fordistas), el art. 88 de la LOPDPDD 3/2018, de 5 de diciembre, religa al empleador la elaboración de las políticas internas de desconexión digital, con la sola recomendación de realizar “acciones de sensibilización del personal sobre un uso razonable de las herramientas tecnológicas que evite el riesgo de fatiga informática” (patrones tecno-globalistas).

Teóricamente la Estatalidad debería capitanear las respuestas contra la sobrecarga (mental) laboral; por el contrario, se erigió en adalid de tales riesgos levantando más la altura de los muros digitales y el grosor maquinal de su gestión, no solo entre los servidores públicos sino en la relación con el ciudadano, explicando con ello el efecto bucle y el derrubio al alza de los expedientes administrativos y la tramitación ordinaria de los mismos en toda la Estatalidad. Tamaña “densificación digitalista” deviene desmesurada en el conjunto de administraciones, y, siguiendo el hilo causal de tales derrubios, todo ello revierte en el contenido de los puestos y el estatuto prestacional de los servidores públicos. La Estatalidad dice combatir la brecha digital empero la amplía sedicentemente. Las bajas por estrés y depresión (causa/ efecto) devienen triplicadas, y, de solicitarse una adecuación de la carga laboral, fundada en los dispositivos del art. 25 LPRL, las respuestas suelen ser procrastinadoras o de silencio administrativo. El derrubio de las obligaciones del letrado del ayuntamiento y las transgresiones concomitantes prevencionistas acontecieron pues doblemente. La corporación obvió las capacidades del trabajador (v.gr. IT sufridas) antes bien, le asignó nuevas responsabilidades, violentando en ese sentido las previsiones del art. 15.2 LPRL. Por si fuera poco, el ayuntamiento minusvalora el cuadro de contingencias incidentes en las personas trabajadoras que sucesivamente ocupaban los puestos de letrado, violentando con ello esta vez las previsiones ordenadoras de la política preventiva, cuyos códigos conminan una evaluación y vigilancia continua de los riesgos atajando dichas contingencias cuando acontecen en la realidad [ex art. 15.1.c) y 16.3 LPRL].

3. El caso que venimos comentando y sus categorizaciones son un excelente caleidoscopio del desfase existente entre la bondad de la norma y la eficacia de sus códigos, con el factor cualificante que tales incumplimientos se producen en el seno de un órgano público y -para colmo- de unos servicios jurídicos. El incorrecto desenvolvimiento del proceso de constitucionalización territorial del poder ahonda un hiato estructural entre los déficits de personal y los puestos necesarios para atender los servicios públicos a fuer de densificar los estatutos prestacionales de los trabajadores que los ocupan, y, desde esta pauta, los ayuntamientos ilustran con prístina evidencia ese desequilibrio orgánico y el juego de influencias de la arena partidista.

Como digo, es verosímil que la corporación leonesa trasparenca esa distorsión entre las exigencias incrementales de atender el mapa de servicios municipales y el decremento de las plantillas. La naturaleza sistémica corporativa catapulta un vasto proceso de “generatividad gestional” que, mutatis mutandis, complejiza exponencialmente las dimensiones de los asuntos litigiosos; y en ese aspecto, huelga decir que tamaña densificación co-ges-

tional revierte sus efectos en el abordaje interno de los asuntos administrativos, que, por irradiación, produce situaciones de colapso en cualquier servicio jurídico, saturando la carga laboral de los letrados con reversiones negativas subsiguientes en la salud. La “elefantiosis” del funcionamiento jurisdicente, antes mentada, acrece la magnitud de los expedientes judiciales tanto como la complejidad técnica de los mismos. Son aspectos sincréticos en sociedades complejas que, por ser de tal guisa, traducen tales cualificaciones en sus sistemas normativos y en la configuración de sus ordenamientos. A la luz de ello, la composición de un equipo de recursos humanos difícilmente colmata tamañas dificultades técnico-jurídicas en necesidades de personal. Un aumento incremental de tales exigencias de servicio público (“inputs”) requiere más plazas de abogados, o, como poco, una estabilidad básica de los puestos existentes. Pensemos que la densificación actuarial de la entera Estatalidad irradia “mutatis mutandis” una “elefantiosis gestio-administrativa”: unas veces con intensificaciones en el formalismo de los requisitos burocráticos, y otras veces con un exceso de celo interno de los negociados, con la derivada común de acrecer el efecto bucle de la gestión, efecto que, se quiera o no, vuelve a retroalimentar circularmente la entidad de los asuntos litigiosos encomendables a un servicio jurídico corporativo.

El trabajo en red impuso sus formatos desde hace dos décadas, y, de consuno a ello, dilató expansivamente las condiciones funcionales de los puestos en clave tecnológica. Las TIC y el correo electrónico llevan tiempo normalizados en nuestras prácticas diarias sin depararse empero en un dato: consumen grandes cantidades de (nuestro) tiempo; y por ende, “*fagocitan energía cognitiva*”. La com-presión realizadora de las prestaciones digitales, cuya centralidad es seminal para el tecno-globalismo, expande a la vez los pasos necesarios para su afrontamiento, cuando además los abordajes realizadores de las tareas se retroalimentan en extensión (volumen de asuntos atendibles y gestionables) e intensidad (urgencia en su resolución). La digitalización multiplica, divide e irradia los contenidos funcionales (dimensión cualitativa) y el conjunto de tareas atendibles (dimensión cuantitativa) sin depararse en el crecimiento exponencial de los niveles atencionales y estrés que requiere atender tamaños requerimientos. Estos transitan un sinfín de “filtros previos” de desbroce intelectual que, por ende, acrecen la carga mental laboral. Como derivada, tales inercias allanan procesos inmersivos y de aislamiento sociolaboral, erigiéndose en espoletas activadoras de enfermedades psicosociales. No en vano, espolean un riesgo reticular: *la fatiga informática*, riesgo, esto es, inserto en los conceptos de esfuerzo cognitivo y carga mental.

Desde la óptica preventiva, el nudo gordiano del trabajo digital orbita estos conceptos matrices. Son muchas las disciplinas que arrojan luz para medir tales indicadores; de hecho, la psicología, la sociología y la ergonomía tienen técnicas evaluadoras de contrastada solvencia empírica, y esta última cuanta con una batería de herramientas cuya operacionalización ofrecen datos contrastados y cuantificables de los ecosistemas laborales, los factores de estrés y los escalamientos de los conflictos. El dilema sin embargo nos lleva a la aplicación objetiva y efectiva de tales dispositivos, máxime si las empresas escudan su praxis o, sobre todo, cuando las administraciones orillan el reconocimiento del “riesgo psicosocial”, ora por omisión (procrastinación) y acción (remoción material del mismo). El trabajo inmaterial deviene dominante en el conjunto de la actividad administrativa y en gran parte de las actividades de producción, pero la derivada plantea la dificultad de delimitar mediciones correctas de la productividad y el rendimiento individual; máxime cuando dichos factores valorativos se irradian sistémicamente.

Ilustraré el aserto con un sector colindante al caso, cuyo ministerio lleva impulsando plausibles iniciativas evaluadoras de la carga mental laboral. Me refiero al CGPJ, cuyo órgano ha avanzado en el desbroce del concepto al hilo de la labor de los jueces y tribunales. Para ello desglosa tal indicador en distintas variables, fundamentalmente tres. La primera atiende a la carga de trabajo del órgano judicial, definida como “carga de “entrada”, y la vincula con el número de asuntos que un órgano puede tramitar y resolver en un año. La segunda variable de medición atiende a la dedicación de los jueces y magistrados; viene a ser definida como asuntos “de salida”, con la derivada que no es del órgano judicial sino del juez en cuestión, y su indicador mide el número de autos y sentencias pronunciadas. A su vez, estas fórmulas medidoras del trabajo judicial se dividen en tres segmentos: el central atiende a una carga de trabajo “razonable”, y su indicador mide la cantidad de trabajo que puede asumir un juez de forma ordinaria y habitual realizando su trabajo diario. Así, si el trabajo que no llega a ese “módulo razonable” puede abrir efectos sancionadores y disciplinarios. Los patrones “razonables” abren los índices de productividad, cuyos plexos permiten estatuir variables por objetivos con sus correspondientes traducciones remunerativas¹².

Lo expuesto hasta ahora reverdece el Criterio N° 104/2021 de la Inspección de Trabajo, referida a los riesgos psicosociales, esto es, un conjunto de hechos, acontecimientos, situaciones o estados que son consecuencia de la organización del trabajo y que tienen altas probabilidades de afectar negativamente a la salud de los trabajadores (INSST, 2010). La nota técnica desglosa un cuadro de riesgos psicosociales, muchos de cuyos indicadores aparecen en el caso práctico, y así: aislamiento, relaciones insuficientes, carga excesiva, plazos cortos en el abordaje de los asuntos, sistemas comunicacionales insuficientes, conflicto de demandas o exigencias entre ambas esferas, sobrecarga de rol, y, por ende, inadecuado de los puestos¹³. Los riesgos psicosociales no operan de forma independiente, antes bien, suelen concatenarse material y con-causalmente. Los más conocidos son las situaciones de estrés, violencia y acoso laboral, ergo la sobrecarga mental y el derrubio funcional de las exigencias del puesto entran sin ambages bajo la cobertura de dicho paradigma preventivo.

Recientemente, el Ministerio de Trabajo ha publicado sendas encuestas-tipo para la detección de los referidos riesgos. La primera va dirigida a la generalidad de las empresas (“cuestionario: salud mental”) y la segunda a las Pymes (“cuestionario salud y bienestar, mental para Pymes”). Sendos formularios desglosan un amplio cuadro de factores afectantes a la salud mental, y se acompañan de una batería de graduaciones. Debemos presumir la implicación directa de las empresas y administraciones en la detección y detención de dichos factores de contingencia en el conjunto de los puestos, y que los trabajadores y empleados públicos son consultados individualmente en dichas identificaciones. También debemos presumir que los planes de prevención están obli-

12. Ex art. 7 Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal). Las voces más autorizadas, respecto de los indicadores de productividad, consideran que la retribución del juez no debe estar vinculada al pronunciamiento de un mayor o menor número de sentencias, so pena de minorar la calidad fundamentadora de los fallos judiciales y la atención y resolución de los conflictos; sobre este asunto, vid. RODRIGUEZ CASTILLA AJ., “Las cargas de trabajo en la carrera judicial”, Blog “Hay Derecho”, 11 de marzo del 2018.

13. Sobre el alcance del mentado criterio técnico y las resoluciones judiciales atinentes a la obligación empresarial de evaluar los riesgos psicosociales, vid. TRUJILLO PONS F “*La fatiga informática en el trabajo. Un riesgo nuevo y emergente: su tratamiento jurídico y preventivo*”, Ed. Bomarzo, pp. 104-108.

gados a integrar dichos cuestionarios ex art. 15 LPRL, y que las respuestas obtenidas conminan a las empresas y entidades públicas a intervenir en los ecosistemas laborales, removiendo las condiciones ambientales y factoriales identificadas materialmente en los mismos. Conviene asimismo colacionar la reciente Directiva (UE) 2024/23831 sobre mejora de las condiciones laborales del trabajo en plataformas (DOUE 11-11-2024). Su contenido estatuye un cuadro de medidas para mejorar las condiciones profesionales de dichas fórmulas de laboralidad, independientemente de su lugar de establecimiento o del derecho aplicable, siempre que estén organizadas como tales dentro de la UE. Entre otros avances del texto, consigna una presunción de laboralidad cuando se constaten hechos prestacionales que infieran indicios de dirección y control por parte de la plataforma. La digitalización laboral y la densificación del trabajo está llevando a muchas administraciones a externalizar servicios en remoto, y hay ya sentencias condenatorias que decretan conversiones de fijeza de contrataciones temporales, más allá de las omisiones preventivas que atañen al trabajo deslocalizado previstas en la normativa general (LTAD) y especial de las administraciones públicas¹⁴.

3. Régimen de responsabilidades

Como hemos visto a lo largo de este análisis, el hilo conductor del caso y el fallo condenatorio enhebran un cuadro de inacciones e incumplimientos, daños y responsabilidades cuya causación traslada al ayuntamiento el deber de reparar las lesiones producidas por una deficitaria cobertura de las plazas del servicio jurídico y la concentración de los cometidos prestacionales en un puesto. Tales premisas plantean finalmente dos asuntos, abordados en la sentencia: los fundamentos que avalan la imputación de responsabilidad y el importe económico de la misma; lo que a su vez llevan dos derivadas: las categorías conceptuales que dan cobertura a la indemnización y los parámetros utilizables en su tasación. Estos dilemas coligen el alcance de la responsabilidad patrimonial y el justo resarcimiento de las lesiones sufridas por el servidor público. Su régimen anuda una normatividad compleja y evanescente a la par (arts. 42 y ss de la Ley 40/2015, y art. 55 LBRL 7/1985) y sus categorías han venido siendo perfiladas por la doctrina judicial y administrativista. En ese sentido, y como comprobaremos, el órgano judicial articula un sólido armazón resolutorio integrando apoyaturas doctrinales y judiciales dictadas por los distintos órdenes jurisdicentes.

1. La clave de la responsabilidad patrimonial administrativa encuentra causa en la “situación lesiva generada de forma directa” en una plaza de letrado tras acumular en un puesto las tareas de las otras plazas, y se cualifica por la “pasividad del ayuntamiento” frente a los riesgos psicosociales inherentes a ello, finalmente materializados en daños (FJ. 6). El hecho antijurídico embrida los rasgos típicos de una “*mala administración institucional*”¹⁵, destacando de dicha cualificación fundamentalmente tres elementos: primero, un trato inequitativo de base en la ordenación del trabajo de los letrados; segundo, sendas faltas: de efectividad (inacción frente a un “input” o insumo) y de voluntad en remover

14. Tuvimos ocasión de avanzar la problemática del teletrabajo en el sector público en ALEMÁN PÁEZ F, “El trabajo a distancia en la post-pandemia” (I y II), Revista Jurisdicción Social (JpD) números 230 y 231, 2022.

15. OLMEDA GOMEZ JA., “Ciencia de la administración...”, op, cit, pp. 730-31.

la situación (4 años de procrastinación) pese al riesgo psicosocial generado; y en tercer lugar, el seguimiento de inercias (“path dependence”) que hacen creer a los gestores corporativos la no producción de consecuencias jurídicas.

La antijuridicidad surge de esa mala administración y de su normalización fáctica. Al hecho de yuxtaponerse las responsabilidades de varios puestos en uno, se une la decisión corporativa (acción por omisión) de prolongar el riesgo psicosocial (carga desmedida de trabajo) y de acrecerlo sin hacer nada al efecto. La metáfora que propusimos inicialmente (derrubio) conceptualiza estos elementos factoriales y volitivos. Identifica críticamente una situación de “desbordamiento deudor”, debida a una excesiva acumulación de tareas y responsabilidades, cuya entidad “desvía” el curso realizador de las prestaciones profesionales. Los tribunales del orden social han abordado estos casos desde el prisma de la movilidad horizontal o descendente, y aplican la acción extintiva del art. 50 ET por “desnaturalizarse” el objeto prestacional contratado¹⁶. Pues bien, los antecedentes del caso orbitan la mentada “desnaturalización” en tanto hipertrofian un puesto con prácticas aditivas, cuya acumulación transmuta “vicios contraproducentes”¹⁷ en la gestión de la cosa pública (deficiente funcionamiento del servicio de asesoría) amén de concatenar una materialización riesgos con resultados lesivos.

Los supuestos de “derrubio funcional” resultan más lábiles cuando el encuadramiento pivota mayormente sobre factores valorativos (iniciativa, autonomía, mando, responsabilidad etc). El peso de estos parámetros clasificatorios traba una relación de proporcionalidad directa con la estimación sociolaboral y económica de cada perfil en la escala jerárquica. De ese modo, la “evanescencia factorial” aumenta a medida que ascendemos en los niveles neurálgicos organizativos, con la paradoja que las taxonomías prestacionales de los RPT suelen intensificarse en las escalas intermedias e inferiores administrativas, más sindicalizadas en estos estratos. Con todo, estas elevaciones de los “débitos factoriales” a escalas más amplias, como el rol de letrado, no quita un ápice al derrubio operado en su puesto yuxtaponiendo las responsabilidades de otras plazas (vacantes). No deja de ser un efecto más de la “des-mesura deudora” que viene produciéndose en todos los sectores laborales. La digitalización e intelectualización del trabajo licuan las dimensiones de espacio y tiempo, de tal manera que los parámetros que hoy resultan no medibles (“des-mesura”) se irradian -licuados- en la gestión del tiempo y en los intersticios del espacio laboral: lo primero, con dilataciones compresivas de la jornada y fórmulas de disponibilidad flexible; y lo segundo, mediante reconversiones multi-ubicuas de un sinfín de celdillas y nódulos ocupacionales bajo dispositivos variopintos de trabajo en remoto y en red.

La sentencia se antoja contundente en estos términos, que además enuclean el eje de la argumentación resolutoria. Recabando pronunciamientos del orden social de la jurisdicción¹⁸, entiende que la acumulación funcionalista va “más allá de lo legalmente exigible

16. Vid. ALEMÁN PÁEZ F., “El encuadramiento profesional”, op, cit, pp. 327-332. Recientemente contamos con un interesante pronunciamiento: la Sentencia de 19 de junio del 2024, proveniente del Juzgado de lo Social nº 1 de Madrid (Autos nº 424-24).

17. OLMEDA GÓMEZ JA., “Ciencia de la administración...”, cit, p. 731.

18. SSTSJ Castilla-León de 19 de diciembre de 2003 (nº 226/2003), de 11 de octubre de 2005 (nº 437/2005) o de 22 de octubre de 2021 (nº 220/2021), aportadas por la parte actora.

pues no hay título jurídico que justifique la obligación (de desempeñar) además de las funciones que le son propias las de otro puesto”¹⁹. El instituto de la responsabilidad patrimonial resarcitoria por daños producidos en servidores públicos es inherente al régimen funcional estatutario, e impele a la Estatalidad “que queden indemnes en el ejercicio de sus funciones” (FJ. 5). La asignación de una carga laboral desmedida, acumulando las responsabilidades de varias plazas en un puesto, fue la espoleta activadora del riesgo psicosocial; y ambas cosas son hechos generadores “per se” de daños reales efectivos. La indemnidad de los empleados públicos cuando ejercen sus obligaciones opera desde la vertiente prevencionista y desde el incumplimiento de la deuda de seguridad que compete al Estado con sus servidores públicos. Desde ese plexo hermenéutico-corrector, ningún empleado “debe soportar en su propio patrimonio un daño generado en el seno de la relación específica funcional, siempre que no haya mediado culpa o negligencia por su parte” (ibidem).

La resolución confirma la adecuación de la demanda al instituto de la responsabilidad patrimonial administrativa, y, en ese aspecto, integra los elementos conceptuales de dicha categoría. La relación estatutaria de los servidores públicos con la administración viene definida normativamente, y la reparación de daños deriva de estos códigos regulatorios. Los ámbitos de responsabilidad y de reparación lesiva también operan cuando no hay una regulación específica o, cuanto existiendo esta, no repara los daños integralmente. Esta arquitectura normativa, confeccionada a modo de traje a medida de la Estatalidad, le conmina indemnizar las lesiones siempre que encuentren causa en un funcionamiento normal o anormal de un servicio público²⁰. Estos elementos explican la línea argumental sostenida por la corporación en el expediente administrativo y el acto de juicio. Para que el funcionamiento de un servicio público resulte antijurídico debe analizarse la índole de la actividad administrativa y si responde a unos parámetros racionales, por ello, la clave solutoria del canon de responsabilidad se hace depender de la normalidad o deficiencia en la prestación del servicio público, y, en su caso, si esto último resulta o no imputable al funcionario²¹. La línea de defensa del ayuntamiento reiterará que el letrado asumió voluntariamente la acumulación de funciones. Obviamente era una estrategia prístina, incluso esperable “ex post facto”, no en vano, el asentimiento trasladaría los centros de imputación jurídica. El riesgo psicosocial (sobrecarga laboral) habría sido asumido por el letrado, eximiendo a la corporación de sendas responsabilidades: no solo la patrimonial, sino también la política.

Los antecedentes del caso y su hilo discursivo descartan, sin embargo, tales extremos. Muy por el contrario, fue el ayuntamiento quien desprotegió al servidor público quebrantando su deuda de seguridad, hipertrofiando el puesto de letrado y religando la cobertura de las plazas. Los gestores políticos dieron forma a la responsabilidad patrimonial

19. STSJ Castilla y León 226/2003, de 19 de diciembre (supra cit); el fallo, favorable al servidor público, resolvía un caso de hipertrofia funcional mantenida durante dos años.

20. Recuerda en este punto el órgano juzgador que la doctrina administrativa concibe dicho concepto en sentido amplio, esto es, como “sinónimo de actividad, giro o tráfico, gestión o quehacer administrativo” (punto 5).

21. Los fustes de dicha doctrina judicial están compendiados, entre otras obras, en el estudio de COBO OLVERA T., y COBO PERALTA T. “El procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas”, Bosch, Wolters Kluwer, Madrid, 2019, en espec. pp. 62-73.

administrativa nada más procrastinar las coberturas estables de los otros puestos con su traslación funcionalista al de referencia. Cuando un servicio jurídico opera bajo mínimos, sin solución de continuidad o intermitentemente, esa falta de diligencia actuarial revierte en la corporación los efectos de su propia inacción. Según avanzamos, el encuadramiento laboral y las RPT despliegan unas finalidades ordenadoras, valorativas, clasificadoras, objetivadoras y “uniformistas”; lo cual quiere decir que, por vía negativa, estos fundamentos se quiebran de raíz al incumplirse tales caracteres institucionales. O lo que es igual: cuando la inacción pública proyecta un esquema funcional confuso, asimétrico y des-ordenado, cuando la plantilla y la RPT no trasparecen objetivamente las bases fundamentadoras de dichos anclajes clasificatorios; o en fin, cuando se focalizan en un puesto durante cuatro años las cargas laborales de varias plazas.

La responsabilidad corporativa hunde sus raíces en el incumplimiento de las reglas prevencionistas y la “cejada negligencia (in)actuarial”. Tales dispositivos se activan por acción u omisión, de ahí que, confirmado el daño, se concatene un enriquecimiento patrimonial a costa de quien soporta el incumplimiento normativo (esto es, los códigos de la LPRL) y desde el resultado lesivo²². El ayuntamiento pudo haber actuado en cualquier momento, minimizando los riesgos, pero procrastinó de hacerlo, antes bien, mantuvo materialmente un puesto saturado de carga laboral. A mi modo de ver la acción antijurídica no debe ser mitigada heurísticamente, máxime cuando los tempos de exposición a dispositivos digitales se multiplican exponencialmente, tanto como los cauces de comunicación (TIC) y los “filtros cognitivos” que desbrozan la información, acreciendo de continuo la carga mental y la fatiga informática. Hoy día el canon de prevención integral, al cual propenden teleológicamente los arts. 14 y 15 LPRL, tiende a ser menos debitorio desde la figura del dador de trabajo; al contrario, cede cada vez más metros de espacio en pro de criterios “maximizadores de utilidad”²³.

2. La responsabilidad patrimonial del ayuntamiento a mi juicio es prístina y contundente. El mantenimiento del letrado en su puesto sin reductores funcionales, la incorrecta cobertura de las vacantes, y, en suma, las huidas hacia delante del ayuntamiento escapan de los parámetros más elementales de racionalidad organizativa, antes bien, son formas de actuar irresponsables de un ente público. Para mayor abundancia, el ayuntamiento escoró los informes prevencionistas; es más, y según espeta el órgano judicial, ni si quiera constan la emisión de dichos informes en el expediente de la sentencia²⁴. Todos estos elementos deben resolverse con un resarcimiento indemnizatorio por los daños y perjuicios infligidos al letrado en aras de una plena y ecuánime indemnidad. La cuantía de la reparación debe colmar el daño continuado producido desde que no se cubrían las otras plazas, sucediéndose desde el 2020 las altas y bajas de tales puestos con ceses intermitentes y vacíos de cobertura.

La sentencia colaciona la dogmática de la responsabilidad patrimonial administrativa como “prius fundamentador” de la tasación del daño, cuyos términos anudan tres pre-

22. Vid con mayor amplitud COSCULLUELA MONTANER L., “Consideraciones sobre el enriquecimiento injusto en el derecho administrativo”, RAP nº 84, 1977, pp. 185 y ss, en espec, p. 187.

23. HECLÓ, H. “Pensar institucionalmente”, Ed. Paidós, Madrid, 2010, p. 31.

24. “...en el aquí caso enjuiciado ni si quiera constan tales informes (de prevención) como tampoco ninguna actuación del ayuntamiento de León en materia de salud laboral” (punto 9).

misas: la lesión debe ser imputada a la administración pública, lo cual exige al actor la prueba de la conexión causal entre el daño y el funcionamiento normal o anormal del servicio público. Como dije, el hecho antijurídico lesivo deviene del incumplimiento de las reglas preventivas y de la pasividad del ayuntamiento. Estas faltas de previsión e intervención prevencionista del riesgo elongaron en demasía una situación lesiva, con la derivada de configurar un ecosistema de “pluri-ofensividad” (procrastinación, quiebra de la confianza en los gestores, relativismo valorativo hacia los patrones de servicio público, etc) y de “multi-lesividad” (riesgos psicosociales concatenados, bajas, daño físico y moral, etc). Como argumento “ex abundantia”, hay sentencias que refrendan la responsabilidad patrimonial cuando las administraciones dejan de realizar los servicios públicos²⁵. No en vano, esta situación material aconteció en la realidad cuando la asesoría jurídica estuvo sin ningún abogado operando dicho servicio con las tres plazas vacantes.

El órgano judicial reconoce la casuística de los mecanismos reparadores de la responsabilidad administrativa, sobre todo, lo relativo a los indicadores referenciales, lo que con buen criterio le lleva a explicitarlos para objetivar la tasación y salvaguardar la congruencia del fallo. La demanda solicitó referenciar las retribuciones de las vacantes de letrado. Entiende que, si las responsabilidades de tales plazas fueron derivadas al letrado titular, su realización material equilibra ecuánimemente en términos indemnizatorios los daños soportados, visto en un horizonte justo de equivalencias prestacionales. Con todo, la sentencia apostillará un doble orden de aclaraciones.

En primer lugar, el órgano judicial puntualiza que el montante económico reconocido en la sentencia no tiene naturaleza retributiva sino indemnizatoria, y que encuentra causa en los daños infligidos al actor de forma continuada por una doble acción omisiva (falta de cobertura de vacantes/ no remoción del derrubio funcional). La segunda aclaración resulta nominalista, y recaba el sentido de otros pronunciamientos judiciales atinentes al enriquecimiento injusto. Para la doctrina administrativista más autorizada, el enriquecimiento injusto es una fuente restitutoria del valor de una ventaja patrimonial ingresada (“versus” “retenida”) que termina siendo consentida o consolidada²⁶. Transduce una ruptura de un equilibrio patrimonial dado, de suerte que la acción personal frente al órgano administrativo “enriquecido” no persigue tanto deshacer dicha “patrimonialización” sino la restitución del precitado valor²⁷. El fallo toma aquí como referencia los indicadores conceptuales y económicos expuestos en la demanda, la cual recabó valorativamente el importe de los sueldos y las retribuciones complementarias (plus de productividad inclusive). A mi modo de ver, el órgano judicial explicita estos extremos en la parte final de la sentencia, no solo por razones de congruencia procesal sino avizorando posibles recursos y la centralidad impugnatoria de dichas tasaciones. Recuerda, en este sentido, que operacionaliza la indemnización en sintonía con la praxis realizadora seguida por

25. STS de 7 de julio del 2008. Para profundizar en las bases de la responsabilidad patrimonial administrativa y las acciones de enriquecimiento injusto, vid. SSTS. 15 de abril de 2002 (Ar. 6495, 6496 y 6497), 6 de abril de 1987 (Ar. 4234), 7 de julio de 2003, 7 de septiembre de 2005 (Cass 1304), 15 de enero de 2008, 16 de febrero de 2009, 28 de octubre de 2010, 18 de mayo del 2010, 4 de noviembre de 2010, 18 de julio de 2011; vid en este punto, COBO OLVERA T., y COBO PERALTA T. “El procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial...”, op, cit. p. 72.

26. Vid. REBOLLO PUIG M. “Enriquecimiento injusto y nemo auditur en el Derecho Administrativo”, QDL nº 12, octubre de 2006, p. 10.

27. Ibidem.

otros órganos judiciales, y efectúa una ponderación de las retribuciones medias de los puestos cuyas funciones debieron realizar los otros letrados²⁸.

3. Terminaré el comentario con una consideración final. Si recordamos, la demanda solicitaba el reconocimiento de dos conceptos y sendas cantidades: una de 330.555,74 E, como indemnización de la sobrecarga de trabajo y sus efectos, y otra de 16.527 E, en concepto de daños morales. Ahora bien, la sentencia obvia el distingo unificando todas las cantidades sin aludir a la noción de daño moral.

A mi modo de ver, el resarcimiento indemnizatorio de las responsabilidades administrativas debe operacionalizar en términos de realidad, proporcionalidad, efectividad y suficiencia, en la idea de restablecer la lesión y la integridad de los bienes jurídicos violentados. “Prima facie” la cantidad indemnizatoria reconocida en el fallo pudiera parezca alta (149.858,34 E) pero no lo es de tal guisa. Los daños aunaron lesiones físicas, psíquicas y morales, pero es que, además, la técnica sancionatoria requiere ser “penetrante”. El ayuntamiento procrastinó de sus obligaciones preventivas con daños materiales en el actor, es más, el propio juez colaciona en su sentencia otra resolución, también condenatoria del Ayuntamiento Leonés, en un litigio análogo de acumulación de funciones en un puesto²⁹. La reparación administrativa requiere ser pues rigurosa, so pena de “salir gratis” las prácticas de derrubio funcional, tanto como los intentos “post hoc” de ocultar las negligencias contumaces, abyecciones inclusive de la arena política y partidista, y de derivar sus efectos en la Estatalidad. Solo con hermenéuticas rigoristas y mediante sanciones como las que hace gala la sentencia, logra abrirse paso una proyección justa, propedéutica y disuasoria de la acción de justicia; máxime en lo relativo a las acciones prevencionistas de los riesgos psicosociales, la “infoxicación” y la sobrecarga mental-digital.

Nuestra apostilla viene a colación por las acciones de reversión y acoso institucional materializadas por los representantes del ayuntamiento, cuyos elementos explicita la sentencia (FJ. 8). Por una parte, el concejal de régimen interior denegaría una prolongación en el servicio activo, otrora solicitada por el actor, con la que propendía de evitar su pase a la jubilación. Por si fuera poco, la secretaria del ayuntamiento tachará de “falta de deslealtad y de buena fe” las acciones judiciales incoadas por nuestro letrado titular. La paradoja, que como esperpento valleinclanesco ilustra el hilo del caso, reverdece las tesis de Carl Schmitt: la *dialéctica amigo-enemigo*. Pese a haber defendido durante su carrera los intereses de la corporación municipal, ejerciendo de letrado, este pasa a convertirse en “el otro que está en contra de mi posición”. Los goznes del poder corporativo no solo

28. Así, los cuatro años (umbral impuesto por la LGP, que impide reclamar cantidades anteriores a cuatro años) traducen el siguiente desglose: 2017: 24.590 E (50% de un puesto cuyas funciones debieron asumir los otros letrados); 2018: 24.982,69 (50% de un puesto cuyas funciones debieron asumir los otros letrados); 2019: 25.615,27 (50% de un puesto cuyas funciones debieron asumir los otros letrados); 2020: 74.669,96 E (para la tasación de este año se diseccionan los montantes en función de los meses de cobertura y la ocupación material de las plazas en la cadena de sustitución). Todo lo cual da un total de 149.858,34 E (FJ. 10).

29. “Ha de citarse asimismo la STSJ Castilla-León (Valladolid) de 20 de octubre de 2020 (apelación 103/2020), asunto en el que se demandaba igualmente al ayuntamiento de León, y con el que, partiendo de unas circunstancias diferentes, presenta una acusada similitud estructural con el ahora enjuiciado. Establece la Sala que “para evitar lo que sin duda sería un enriquecimiento de la Administración demandada al beneficiarse de la prestación de servicios por parte de un funcionario de su puesto de trabajo junto con funciones de otro puesto que la Administración no ha proveído a través de los mecanismos oportunos, debe fijarse una indemnización a favor del recurrente apelante” (FJ. 9)

se blindan con sutiles pactos sinalagmáticos “do ut das”, antes bien, pasan a la ofensiva proyectando conductas mefíticas de acoso y manipulación instrumental. La disciplina corporatista se antoja habilidosa rentabilizando toda una “anatomía política del detalle” (excesos de formalismo burocrático inclusive) y gran parte de la “eficacia maquinista” de Leviatán orbita su capacidad para infundir valores pragmáticos, los cuales pueden ir desde el “giro en cerviz co-gestional” hasta la corrección de las conductas a través de “lo minúsculo”³⁰.

El paroxismo de las categorías expuestas en este comentario es que operan en un terreno donde la garantía representada en la institución se vuelve en contra de las propias garantías institucionales. Antes bien, las administraciones públicas son ámbitos sobremanera propicios donde instilar conductas de acoso, con dos fatales paradojas: la reificación de los códigos de transparencia y buen gobierno, y la utilización política de los intersticios administrativos cual nódulos de “mixtificación ocultante”. A veces, por suerte, la valentía de los órganos judiciales logra abrir esa maraña maquina, testimoniando además críticas contundentes a actuaciones irresponsables de los representantes políticos. Así, aparte de calificar tales conductas de “aberrantes e inadmisibles”, nuestro juez deja abierta una ventana de oportunidad. Según espeta “obiter dicta”, tamañas formas de actuar “en terminología laboralista (entrañan) una represalia al trabajador (que) unida a las demás circunstancias ya expuestas, permitirían sin dificultad identificar los elementos típicos de una situación de mobbing o acoso laboral”³¹. Es verosímil hipostasiar que, avizorando el oleaje de las vías impugnatorias y el sustrato del “Derecho de la administración”, omitiese mayores referencias al acosamiento, las cuales podrían sustanciarse, de darse el caso, ante la jurisdicción social por el procedimiento de tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas siguiendo los cánones previstos en los arts. 177.4 y 179.3 LJS³².

30. FOUCAULT, “*Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*”, Ed. Siglo, XXI, Madrid. 2005, pp. 144 y 148. A fin de cuentas, las formas de dominio disciplinario entrañan procedimientos de normalización conductual y modelación individual.

31. El fallo añade “obiter dicta” que el referido acosamiento “no es una cuestión que pueda examinarse aquí, puesto que la demanda se plantea desde el punto de vista exclusivo de la responsabilidad patrimonial y a ello ha de circunscribirse la sentencia” (punto 8 in fine)

32. Los cuales prevén, respetivamente, la posibilidad de instar dicho cauce “con motivo u ocasión de las relaciones jurídicas atribuidas al conocimiento del orden jurisdiccional social o en conexión directa con las mismas, tanto contra el empresario como contra cualquier otro sujeto que resulte responsable, con independencia del vínculo que le una al empresario”, debiéndose explicitar en la demanda, dado el petium de lesión por los daños morales unidos al derecho fundamental, “las circunstancias relevantes para la determinación de la indemnización solicitada, incluyendo la gravedad, duración y consecuencias del daño, o las bases de cálculo de los perjuicios estimados para el trabajador”. La doctrina del TS y de los tribunales del orden social decretan la competencia del orden social para conocer los supuestos de acosamiento en el ámbito de la administración y mediante actos infligidos a funcionarios o servidores públicos; vid. STS. de 11 de octubre de 2018 (EDJ 637406).