



MINISTERIO  
DE TRABAJO  
Y ASUNTOS SOCIALES

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social	
17 MAR 2003	
SALIDA	Nº 1103

SUBSECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE  
INSPECCION DE TRABAJO Y  
SEGURIDAD SOCIAL

CT 34 /2003

## CRITERIO TECNICO SOBRE "MOBBING" (ACOSO PSICOLÓGICO O MORAL)

Según la "Tercera Encuesta sobre Condiciones de Trabajo en la Unión Europea", publicada por la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo, con sede en Dublín, en el año 2000 un 9% de los trabajadores europeos (unos 13 millones de personas) se sienten víctimas de intimidación o acoso psicológico en el trabajo; según dicha encuesta, en España, el porcentaje de trabajadores que se declaran afectados por esta situación se sitúa en torno al 5%.

Como ya es de todos conocido, el "mobbing", también denominado "acoso moral", "acoso psicológico en el trabajo", "psicoterror laboral" u "hostigamiento en el trabajo", puede ser definido, siguiendo a algunos autores como Heinz Leymann (ya que no existe una definición legal), como *"una situación en la que una persona o un grupo de personas ejercen una violencia psicológica extrema, de forma sistemática (al menos una vez por semana) durante un tiempo prolongado (más de seis meses) sobre otra persona en el lugar de trabajo"*.

Tal tipo de violencia psicológica se inicia con una serie de conductas, que pueden tener (según diversos autores) hasta 45 formas de expresión diferentes, que buscan ofender, ridiculizar y llevar a la víctima al aislamiento del grupo, resultando de todo ello, debido a su mantenimiento en el tiempo, la desestabilización emocional y psicológica de la persona a quien van dirigidas. Como mecanismos habituales que conforman el acoso psicológico, la doctrina señala: aislamiento social; privación de las funciones habituales o de responsabilidad; medidas de descrédito o ataque a la reputación de la víctima; y agresiones físicas o verbales.

Tales conductas suelen apoyarse en el silencio, o bien la complicidad, de los compañeros de trabajo de la víctima. En este sentido, los distintos autores que han analizado este tema, distinguen el acoso según sea producido desde una posición de acoso vertical —el que practican los superiores jerárquicos, también denominado "bossing"—, el horizontal —el generado por los propios compañeros del acosado—, y el mixto —cuando existe una combinación de ambos—.

El acoso psicológico persigue en última instancia la autoexclusión o el abandono del puesto de trabajo por parte de quien lo padece, tras haber sido arrinconado e inutilizado a través de métodos más o menos sutiles y mediante un proceso lento de desgaste psicológico caracterizado por su continuidad en el tiempo.



El acoso psicológico, según las encuestas y denuncias conocidas, se plantea fundamentalmente en el Sector de Servicios (Administración Pública, Entidades Financieras, etc.), por ser en este sector en el que existe una mayor fijeza laboral y seguridad en el puesto de trabajo (absoluta en el caso de los funcionarios públicos), mayor presencia sindical y, por ende, mayores dificultades para extinguir la relación laboral o impulsar una movilidad no deseada por el afectado.

Estas situaciones o conjunto de comportamientos constituyen una problemática en el ámbito laboral que viene adquiriendo, en los últimos tiempos, una resonancia considerable desde el punto de vista de las denuncias efectuadas. A estos efectos se significa que existen campañas publicitarias en los centros de trabajo de los Organismos Públicos, promovidas por algunas organizaciones sindicales, y en algunos casos de carácter institucional, en las que se insta a la denuncia ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de los supuestos de acoso psicológico.

Por todo ello, y en la medida en que, en bastantes casos, se está solicitando la intervención de la Inspección de Trabajo, con resultado frecuentes de demanda de oficio ante la Jurisdicción de lo Social, parece necesario adoptar, por parte de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, un criterio técnico sobre la normativa aplicable al respecto, con objeto de definir los principios interpretativos y técnicos comunes a la actuación del Sistema de Inspección, al amparo de las competencias establecidas por el Artículo 18.3.12 de la Ley 42/97, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y del Artículo 47.5 del R.D. 138/2000, de 4 de febrero, del Reglamento de Organización y Funcionamiento dictado en desarrollo de aquélla.

## **ACTUACIÓN INSPECTORA ANTE DENUNCIAS DE MOBBING**

En España, estas conductas empresariales tradicionalmente han sido consideradas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como vulneraciones, y por tanto, infracciones de carácter laboral al apreciarse en tales supuestos un incumplimiento del empresario a los derechos básicos de la relación laboral, incluidos, por tanto, en el artículo 4 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores como por ejemplo el respeto a la intimidad del trabajador y la consideración debida a su dignidad, comprendida la protección frente a las ofensas verbales o físicas (artículo 4.2.e); el derecho a la no discriminación para el empleo (artículo 4.2.c) y el derecho a la ocupación efectiva (artículo 4.2.a).

No obstante, una nueva corriente está a favor de la consideración del "mobbing" o acoso psicológico como una vulneración de la normativa de prevención de riesgos laborales basándose, para ello, en el artículo 4.7 en relación con los apartados 2º y 3º del mismo artículo de la Ley 31/1977, de 8 de Noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en relación con lo dispuesto en los artículos 14, 15 y 16 de dicha Ley), por entender que el citado artículo, al definir el concepto de "condiciones de trabajo" (las cuales han de ser objeto de la correspondiente evaluación) incluye en el mismo cualquier característica del



mismo que pueda influir de manera significativa en la generación de riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores de manera que quedarían también comprendidas en él las características concernientes a la organización y ordenación del trabajo cuando influyan en la magnitud de los riesgos a los que puede estar expuesto el trabajador.

Igualmente, en los Tribunales de la Jurisdicción Social se aprecia una tendencia reciente a poder considerar tales supuestos de acoso psicológico como determinantes de la calificación de los hechos como accidentes de trabajo o enfermedades derivadas del trabajo a los efectos de causar derecho a las correspondientes prestaciones en materia de Seguridad Social, en tanto se produzcan secuelas o enfermedades psíquicas o psicológicas.

El establecer un criterio uniforme a la hora de abordar las posibles denuncias ante la Inspección de Trabajo, referidas a conductas empresariales que presuntamente puedan constituir casos de "mobbing" o acoso psicológico en el trabajo, es una cuestión que tiene gran trascendencia para la actuación inspectora, y ello es así en la medida en que en función del criterio adoptado puede variar sustancialmente el colectivo de trabajadores o empleados públicos respecto a los cuales la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tendría competencia para actuar.

### **CONSIDERACIÓN DEL "MOBBING" COMO INFRACCIÓN DE CARÁCTER LABORAL**

Valorando las dos posibilidades existentes, ya reseñadas en el apartado anterior, se considera procedente el considerar las conductas empresariales de acoso psicológico como infracción de carácter laboral, al estimar tales conductas como actos contrarios a los derechos de los trabajadores reconocidos en el artículo 4 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, infracción tipificada específicamente como MUY GRAVE en el artículo 8.11 del Real Decreto Legislativo 5/2000 de 4 de Agosto, (BOE del 8) por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, "los actos del empresario que fueren contrarios al respeto de la intimidad y consideración debida a la dignidad de los trabajadores" (aunque en algunos casos también podrían reconducirse a infracción grave por vía del artículo 7.10 de la LISOS), y ello en base a la siguiente fundamentación:

1º. Estas conductas de acoso u hostigamiento psicológico en el trabajo van a suponer, en cualquier caso, una lesión de los derechos básicos reconocidos al trabajador en el marco de la relación laboral que le vincula con su empresario y son supuestos expresamente previstos y tipificados, en la Sección 1ª, Subsección 1ª del Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, como "Infracciones en materia de relaciones laborales", como ya se dijo, como infracción muy grave en función de las circunstancias concurrentes.

2º. Ante la posible tipificación alternativa de tales conductas como una infracción en materia de prevención de riesgos laborales ha de tenerse en cuenta que: .



a) Tal infracción no aparece expresamente tipificada ni en el Art. 12 ni en el 13 del R.D. Leg. 5/2000, por el que se aprueba el Texto refundido de la L.I.S.O.S. (esto es, ni entre las infracciones graves ni entre las infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales). El tipo que podría aplicarse sería el recogido en el artículo 12.16 del citado Real Decreto Legislativo 5/2000 (siempre que se pruebe que el incumplimiento crea un riesgo grave para la integridad física o la salud de los trabajadores), y por tanto podría constituir una infracción GRAVE si se acreditara su similitud con los supuestos incluidos en el mismo tipo. En casos muy excepcionales en que el empresario adscribiera deliberadamente a estos trabajadores a puestos de trabajo incompatibles con sus características personales o con sus condiciones psico-físicas, o a tareas peligrosas o nocivas para su salud, sin tomar en consideración su capacidad profesional en materia de seguridad y salud en el trabajo, podrían ser de aplicación los artículos 12.2 y 13.4 de la LISOS.

b) Ante ello, y por la concurrencia de hechos que pudieran dar lugar simultáneamente a infracciones laborales y de prevención de riesgos laborales, resultaría de aplicación lo dispuesto en el artículo 4.4 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora aprobado por Real Decreto 1398/1973 de 4 de Agosto (BOE del 9), según el cual "En defecto de regulación específica establecida en la norma correspondiente, cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida", y, por tanto, en el presente caso lo que procede es proponer la sanción correspondiente a la infracción de normas laborales, por ser ésta la tipificada como "muy grave" y, además, con carácter específico, frente a una aplicación extensiva y más problemática, respecto de los supuestos tipificados como infracción de prevención de riesgos laborales.

c) Además, hay que significar que las Cortes Generales rechazaron el 5 de marzo de 2002, la toma en consideración de una Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Socialista que incluía la modificación tanto en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales como en la LISOS para, entre otras cuestiones, incluir el acoso moral como infracción específica de riesgos laborales. El motivo fundamental de rechazo estribaba en que en la Comisión Europea se había constituido un grupo de trabajo "ad hoc" para estudiar precisamente el fenómeno de la violencia en el ámbito laboral, definir la figura del acoso moral, y sus líneas para prevenirlo, a efectos de las actuaciones que deban aplicar los Estados miembros. El planteamiento de la indicada Proposición de Ley y el de otras iniciativas sociales pone de manifiesto que la vigente legalidad no contempla el acoso moral como materia de prevención de riesgos laborales.

d) Hay que señalar adicionalmente que en los trabajos preparatorios de la Comisión de las Comunidades Europeas dirigidos a elaborar la Comunicación de la citada Comisión sobre "la nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad para el período 2002-2006", se preveía inicialmente la elaboración de una Directiva europea sobre "mobbing" en materia de seguridad y salud laboral. La elaboración de dicha Directiva fue descartada por la Comisión



Europea, precisamente por las dificultades que tiene encajar la violencia en el trabajo en los supuestos generales de evaluación de riesgos y planificación preventiva, y en el Documento definitivo de la Comunicación de la Comisión de las CC.LL. de 11-3-2002, sobre la estrategia europea citada, se ha sustituido el compromiso de elaborar la citada Directiva por lo siguiente: "la Comisión estudiará la conveniencia y el ámbito de aplicación de un instrumento Comunitario sobre el acoso psicológico y la violencia en el trabajo".

Por todo ello se concluye que, en tanto no se modifique la situación legislativa actual en España, bien por la adopción de iniciativas legislativas propias, bien en el marco de lo que se establezca en el ámbito europeo, las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en esta materia deben de practicarse en referencia a lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores, salvo supuestos muy excepcionales en los que pudiera aplicarse el artículo 13.4 de la LISOS, por infracción muy grave en materia de prevención de riesgos laborales.

La consecuencia de lo anterior es que, por lo que respecta al personal funcionario y asimilado del conjunto de las Administraciones Públicas, es un ámbito en el que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social carece en principio, de competencias para actuar en este tipo de materias, al considerarse el "mobbing", por las razones indicadas, inserto dentro de los incumplimientos en materia de relaciones laborales, y estar excluidos los citados funcionarios del ámbito de aplicación del Estatuto de los Trabajadores.

De otro lado, hay que tener en cuenta que, este colectivo de funcionarios públicos, dispone igualmente de instrumentos para lograr la debida protección ante supuestos de acoso psicológico en el trabajo, puesto que, en su caso, podrían iniciar la vía prevista en el Real Decreto 429/1993 de 26 de Marzo (BOE del 4 de Mayo) por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (Reglamento dictado en desarrollo de lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) con el fin de solicitar la correspondiente indemnización por daños y perjuicios por los actos de otros funcionarios o de sus superiores.

En tal sentido hay que citar la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de fecha 23 de Julio de 2001, dictada en Recurso de Casación, y que reconoce a un funcionario de la Administración Local el derecho a percibir una indemnización por daños y perjuicios como consecuencia de los daños morales y psicológicos ocasionados al mismo por la actuación de la Corporación Local al estimar que los actos llevados a cabo por el Ayuntamiento en cuestión contra uno de sus trabajadores "...constituyen una forma de acoso moral sistemáticamente dirigido contra el funcionario público reclamante, carentes de toda justificación".



## ESPECIAL REFERENCIA A LA ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN MATERIA DE INFORMES SOBRE ACCIDENTES DE TRABAJO POR ACOSO MORAL

Lo indicado en el apartado anterior no obsta a que, en circunstancias determinadas, el acoso moral o psicológico pueda ser causante de una enfermedad que dé lugar a la calificación de la misma como accidente de trabajo, a efectos de su protección social.

En efecto, el Art. 115 de la Ley General de la Seguridad Social, aprobada por R.D. Leg. 1/94 de 20 de junio, al que se remite la Disposición Adicional 1ª de la Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales, a los efectos del Régimen Jurídico establecido para esta contingencia, considera como accidente de trabajo en el apartado 2 d) "las enfermedades que contraiga el trabajador con motivo de la realización de su trabajo siempre que se pruebe que la enfermedad tuvo por causa exclusiva la ejecución del mismo", no impidiendo tal calificación, incluso, según el apartado 5 b) del mismo artículo "la concurrencia de culpabilidad civil o criminal del empresario, de un compañero de trabajo... salvo que no guarde relación alguna con el trabajo."

Por todo ello, y a petición de los Organos competentes de la Seguridad Social, o en su caso de la Jurisdicción Social, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social emitirá los informes correspondientes a efectos, en su caso, de calificación como accidentes de trabajo de las posibles enfermedades que tengan por origen situaciones y comportamientos relacionados con el "mobbing", valorando en cada caso las circunstancias concurrentes que compruebe, y adjuntando las actas de infracción extendidas conforme a los criterios señalados anteriormente.

### CONCLUSIONES

Como conclusión de cuanto antecede, a partir de la remisión del presente Criterio Técnico, los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social en esta materia procederán de la siguiente forma:

a) Considerar como infracción incluida dentro de la Sección 1ª del Capítulo 2º del Texto Refundido de la LISOS (R.D. Leg. 5/2000) "Infracciones en materia de relaciones laborales" aquellos casos en los que se compruebe la existencia de conductas empresariales consistentes en actos de "mobbing", "acoso moral" o "acoso u hostigamiento psicológico en el trabajo" y, en consecuencia, únicamente se practicarán las actuaciones que resulten oportunas cuando se trate de trabajadores por cuenta ajena en el ámbito de la relación laboral ordinaria.

b) Las posibles denuncias presentadas ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por funcionarios de cualquier ámbito de la Administración, ya sea General del Estado, Autonómica o Local, respecto a hechos que merezcan tal calificación, habrán de ser



devueltas al denunciante, informándole acerca de la posibilidad de proceder conforme a lo dispuesto en el ya mencionado Real Decreto 429/1993 de 26 de Marzo (Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial).

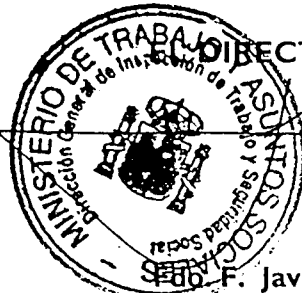
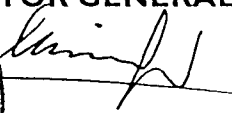
Sólo excepcionalmente en casos muy relevantes en que se pudiera apreciar la posible aplicación del artículo 13.4 de la LISOS, es decir, cuando de los hechos denunciados pueda presumirse una actitud deliberada de colocar en situación de riesgo grave e inminente al funcionario víctima del acoso, mediante la adscripción del trabajador a un puesto de trabajo notoriamente incompatible con su estado y características psico-físicas y por tanto pueda tipificarse como infracción muy grave, en materia de prevención de riesgos laborales, los Organos de Jefatura de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social correspondiente ordenarán el inicio del procedimiento, conforme a lo establecido en el R.D. 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre Procedimiento Administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado.

c) Cuando así lo solicite un Organo competente de la Seguridad Social o de la Jurisdicción Social, en materia de posible calificación de los hechos que motiven una determinada enfermedad como accidente de trabajo, se evacuará el informe al respecto, con remisión de cuantos antecedentes y actas procedan.

d) Todo ello sin perjuicio de posibles modificaciones legislativas que en el futuro hagan necesario revisar el Criterio Técnico actual.

El presente Criterio Técnico ha sido consultado con las correspondientes Autoridades Laborales de las Comunidades Autónomas competentes.

Madrid, 14 de marzo de 2003

**DIRECTOR GENERAL**  
  
F. Javier Minondo Sanz