

La trascendencia constitucional del acoso laboral en la función pública y de la valoración probatoria del acoso en vía judicial

Comentario a la **Sentencia del Tribunal Constitucional 28/2025, de 10 de febrero**

Federico Navarro Nieto

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad de Córdoba (España)

dt1nanif@uco.es | <https://orcid.org/0000-0001-6641-9240>

Extracto

La Sentencia del Tribunal Constitucional 28/2025, después de sintetizar el marco normativo y la doctrina constitucional sobre acoso laboral, declara vulnerados el derecho fundamental a la integridad física y moral (art. 15 Constitución española –CE–) y el derecho a la tutela judicial efectiva del funcionario público (art. 24 CE), condenando al ayuntamiento, tanto por incumplir la obligación positiva de prevenir, investigar y sancionar las actuaciones de acoso, como por la conducta activa de hostigamiento. También anula la sentencia de apelación por el incumplimiento de su deber de control judicial de estos derechos a partir de una correcta aplicación de la jurisprudencia constitucional sobre el desplazamiento de la carga probatoria en su protección.

Palabras clave: acoso laboral; carga probatoria; doctrina constitucional; función pública.

Recibido: 28-05-2025 / Aceptado: 29-05-2025 / Publicado (en avance): 12-06-2025

Cómo citar: Navarro Nieto, F. (2025). La trascendencia constitucional del acoso laboral en la función pública y de la valoración probatoria del acoso en vía judicial. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 28/2025, de 10 de febrero. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24527>



The constitutional significance of workplace harassment in the civil service and the evidentiary assessment of harassment in judicial proceedings

Commentary on Constitutional Court Ruling 28/2025, of 10 February

Federico Navarro Nieto

Professor of Labour and Social Security Law.

Córdoba University (Spain)

dt1nanif@uco.es | <https://orcid.org/0000-0001-6641-9240>

Abstract

The STC 28/2025, after summarizing the normative framework and constitutional doctrine on workplace harassment, declares violated the fundamental right to physical and moral integrity (art. 15 Spanish Constitution) and the right to effective judicial protection of public officials (art. 24 Spanish Constitution) condemning the city council, both for failing to comply with the positive obligation to prevent, investigate and punish harassment actions, and for active harassment conduct. It also quash the appeal judgment for breach of its duty of judicial control over these rights on the basis of a correct application of constitutional case-law on shifting the burden of proof in their protection.

Keywords: workplace harassment; burden of proof; constitutional doctrine; public officials.

Received: 28-05-2025 / Accepted: 29-05-2025 / Published (preview): 12-06-2025

Citation: Navarro Nieto, F. (2025). The constitutional significance of workplace harassment in the civil service and the evidentiary assessment of harassment in judicial proceedings. Commentary on Constitutional Court Ruling 28/2025, of 10 February. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24527>

1. El marco jurídico de referencia

El marco jurídico tiene su centro de gravedad en el reconocimiento constitucional de la dignidad de la persona y el derecho fundamental a la integridad física y moral y la prohibición de los tratos degradantes (arts. [10.1](#) y [15](#) CE). Pero, dado el carácter potencialmente pluriofensivo, el acoso puede involucrar también otros derechos fundamentales, atendiendo al tipo de conductas, como el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen ([art. 18 CE](#)), el derecho a la comunicación derivado de las libertades de expresión e información ex [artículo 20.1 de la CE](#) (mediante conductas de aislamiento laboral), el derecho a la igualdad y no discriminación ex [artículo 14 de la CE](#) (en el caso de un «acoso discriminatorio»), el derecho de indemnidad ex [artículo 24 de la CE](#) (como represalia por el ejercicio de derechos ante los órganos judiciales), y el mandato a los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo ([art. 40.2 CE](#)). De manera que en supuestas situaciones de acoso laboral debe recordarse la existencia de bienes jurídicos de relevancia constitucional en juego, y la necesidad de abordar las dudas interpretativas desde la óptica del principio constitucional de la mayor efectividad de los derechos fundamentales.

La temática cuenta con un importante corpus jurídico de tratamiento. Existen normas de primer orden en el ámbito internacional, como el [Convenio de la Organización Internacional del Trabajo \(OIT\) sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, de junio de 2019](#), y la Carta Social Europea (revisada), de 1996 ([art. 26.2](#)). En el ámbito de la Unión Europea destacamos un bloque normativo centrado en el acoso discriminatorio, el acoso sexual y por razón de sexo, concretamente las Directivas [2000/43/CE](#), [2000/78/CE](#) y [2006/54/CE](#). En nuestro derecho interno, la Ley del Estatuto de los Trabajadores (arts. [4.2 c](#)) y [54.2 g](#)), la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (arts. [14 h](#)) y [54.1](#)), el Código Penal ([art. 173.1](#)), la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social ([art. 8.11](#) y [8.12](#)), Ley de prevención de riesgos laborales ([art. 14](#)), la Ley orgánica 10/2022, de garantía integral de la libertad sexual (arts. [12.1](#) y [13.1](#)), la Ley 2/2023, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (arts. [36.3 b](#)) y [38.4](#)).

Son tomados en consideración también en el asunto, a efectos de la delimitación del concepto de acoso laboral, el [Acuerdo marco europeo sobre acoso y violencia en el lugar de trabajo, de 2007](#), y el [Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración General del Estado](#) (Resolución de 5 de mayo de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública).

Finalmente, una referencia central en esta sentencia será la precedente Sentencia del Tribunal Constitucional (STC), [Sala Primera, 56/2019, de 6 de mayo](#), cuya doctrina ratifica.

2. Breve referencia al supuesto de hecho

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Elche (Sentencia 851/2018, de 31 de julio), reconoció al recurrente la existencia de acoso laboral durante años por la Jefatura de la Policía Local y por sus superiores jerárquicos, imponiendo al Ayuntamiento de Torrevieja la obligación de indemnizarle con la suma de 95.816,22 euros en concepto de indemnización por los daños y perjuicios psicológicos y morales, más los intereses legales procedentes.

El objeto del recurso ante el Tribunal Constitucional (TC) es determinar si la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sentencia 14/2021, de 11 de enero), ha vulnerado el derecho del demandante a la integridad física y moral ([art. 15 CE](#)), en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva ([art. 24.1 CE](#)), al anular la sentencia del juzgado referido. La invocación de estos derechos se fundamenta, por lo que se refiere al [artículo 15 de la CE](#), en el constante hostigamiento que el demandante habría venido padeciendo en su actividad laboral desde la denuncia de irregularidades en el funcionamiento del servicio de policía local ante la pasividad de la Administración local, y, por lo que se refiere al [artículo 24 de la CE](#), principalmente en la circunstancia de que la sentencia de apelación ha descartado los indicios de acoso apreciados en la instancia sin invertir la carga probatoria, conformándose con la aparente legalidad de alguna de las medidas adoptadas.

Entre las causas de inadmisión planteadas frente al recurso destacamos la formulada por los funcionarios del ayuntamiento codemandados en el proceso, que alegan, entre otros motivos, la ausencia de la especial trascendencia constitucional en la demanda. El tribunal rechaza este planteamiento porque aprecia que

[...] el recurso planteaba una cuestión novedosa al no existir ningún pronunciamiento sobre la proyección del derecho a la integridad física y moral ([art. 15 CE](#)) en un caso como el planteado, de acoso moral en el ámbito de la función pública, motivado por la denuncia de irregularidades por parte de un funcionario en la prestación de un servicio público. [...] (FJ 2.º d)

3. Aspectos clave determinantes del fallo

Siguiendo la doctrina de la [STC 56/2019](#), la [sentencia objeto de nuestro comentario](#) aplica tres parámetros para valorar si la Administración ha vulnerado el derecho fundamental a la integridad moral de un empleado público ([art. 15 CE](#)): el elemento intención, el elemento menoscabo y el elemento vejación (sobre los que volveré en el siguiente apartado). Reitera que, faltando este último elemento, no habrá trato «degradante», pero solo podrá descartarse la vulneración del [artículo 15 de la CE](#) si la conducta enjuiciada halla cobertura legal

(legalidad), responde a un fin constitucionalmente legítimo (adecuación), constituye la alternativa menos restrictiva (necesidad) y produce más beneficios sobre otros bienes o valores que perjuicios en el derecho fundamental a la integridad moral (proporcionalidad en sentido estricto) (FJ 4.º a).

El tribunal toma en consideración que ni en la vía judicial previa ni en el proceso de amparo se ha controvertido la situación de menoscabo sufrida por el demandante en su integridad física y moral, por lo que la controversia radica en la eventual concurrencia de los elementos de intención y vejación. Considera el TC que resulta imprescindible determinar si existen indicios suficientes de la concurrencia de tales elementos, como para producir un desplazamiento de la carga probatoria para que ese panorama indiciario fuera desvirtuado por el ayuntamiento demandado.

En su enjuiciamiento, el TC constata, en primer lugar, que ante el juzgado de lo contencioso-administrativo se aportó por el demandante una prueba indiciaria verosímil de la infracción del derecho a la integridad física y moral ([art. 15 CE](#)) y de la garantía de indemnidad ([art. 24.1 CE](#)), por haber sido víctima, a raíz de las denuncias de irregularidades cometidas en su centro de trabajo, de una situación de acoso laboral. El tribunal concluye, en coincidencia con la valoración de la sentencia de instancia y el informe del Ministerio Fiscal, que el demandante de amparo cumplió debidamente en la vía judicial con la carga procesal que le competía de establecer con claridad y concreción los elementos que pudieran abonar la presencia de una actuación sistemática e intencionada en aras del menoscabo de su dignidad profesional (FJ 5.º, A).

En consecuencia, en segundo lugar, estima el TC que el desplazamiento de la carga probatoria imponía al ayuntamiento la obligación de neutralizar tales indicios, acreditando a tal fin que su actuación se presentaba ajena a cualquier intención vejatoria y de hostigamiento. Subraya el TC que, a estos efectos,

[...] no basta con acreditar que la actuación cuestionada pueda encontrar respaldo en la ley, ya que las infracciones constitucionales pueden estar encubiertas bajo una aparente legalidad, sino que es necesario, en todo caso, desvelar las razones verdaderas de los actos controvertidos (FJ 5.º, B, b).

En este sentido, el tribunal constata que la sentencia del juzgado de instancia puso de manifiesto que el ayuntamiento demandado no había aportado pruebas suficientes para enervar la convicción de que se había producido un acoso laboral al demandante. La sentencia argumenta que la prueba documental aportada por el ayuntamiento tenía la finalidad de revestir de legalidad alguna de las actuaciones, pero destacando que lo controvertido era si las decisiones o normas en las que se sustentaban se aplicaban a todos los funcionarios por igual o solo al demandante, concluyendo que se había constatado que había sufrido un trato diferenciado. También destaca que el ayuntamiento no había propuesto la práctica de

prueba testifical alguna, a pesar de la cantidad de enemigos que, supuestamente, tenía el demandante dentro de la plantilla, ni había aportado informe pericial para contradecir los aportados por el demandante. El TC también destaca que el ayuntamiento demandado no controvertió en la vía judicial los hechos declarados en la instancia, ni la condena por acoso laboral que se le impuso, ya que no interpuso recurso de apelación, que solo fue formulado por dos de los funcionarios codemandados.

Advierte a continuación el TC que la sentencia de apelación se limitó a valorar la aparente cobertura legal de cada una de las actuaciones controvertidas, y «se hizo de manera independiente e inconexa, sin ponderar tampoco las eventuales causas que podían estar causalmente conectadas con la persistencia de esas conductas hostiles hacia los intereses personales y profesionales del demandante» (FJ 5.º, B, b). La sentencia de apelación concluyó que había sido la prueba documental desarrollada por el ayuntamiento la que había determinado la conclusión de que cada uno de los diversos eventos que se habían desarrollado tenían una justificación en términos de legalidad ordinaria. El TC reitera que «la jurisprudencia constitucional desautoriza en estos casos una ponderación probatoria en términos de acreditar una mera apariencia de legalidad», y descalifica la valoración probatoria del órgano judicial de apelación, porque se hizo

[...] a espaldas de una valoración conjunta de toda la prueba practicada en la vista oral y, especialmente, de la prueba personal desarrollada conforme a la garantía de inmediación, a pesar de su transcendencia para evaluar la concurrencia de elementos subjetivos como son el intencional y el vejatorio (FJ 5.º, B, c).

El tribunal constata que la existencia de condenas previas al ayuntamiento por acoso laboral en el ámbito de la actuación de la policía local, como elemento altamente indiciario de la concurrencia de los elementos intencional y vejatorio, no es tomado en consideración por la sentencia de apelación, lo que el tribunal no considera adecuado porque, siempre atendiendo el criterio de una valoración de conjunto, se trataba de un elemento indiciario más en relación con el incumplimiento municipal de las obligaciones positivas de protección ante situaciones de acoso laboral.

El tribunal, por último, advierte, como un elemento relevante en la determinación de los elementos intención y vejatorio de las conductas desplegadas contra el demandante, la coincidencia de estas con la denuncia penal formulada por el demandante contra algunos mandos del cuerpo de la policía local de Torre Vieja por supuestas irregularidades y que, en respuesta a esa circunstancia, la sentencia de apelación se limitó apodícticamente a afirmar que no era relevante en el proceso. Lo realmente trascendente, subraya la [STC](#), es si la conducta desarrollada pudo responder, indiciariamente, a la denuncia formulada, dada «la especial importancia que en los casos de acoso adquiere la circunstancia de que pudieran haber sido provocados como consecuencia de la denuncia de irregularidades penales o administrativas» como manifiesta la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos

Humanos. La perspectiva de la garantía de indemnidad ([art. 24.1 CE](#)) puede resultar de relevancia en la medida en que el demandante alega que el origen de la situación de acoso laboral sufrida trae causa de una denuncia penal que formuló contra determinados mandos de la policía local por diversas irregularidades en la gestión de las multas y las inspecciones de locales de ocio (FJ 4.º c). No en vano el TC, al repasar el tratamiento normativo del acoso laboral, se hace eco, aunque no resulte aplicable *ratione temporis* al caso, de las previsiones de la [Ley 2/2023](#), prohibiendo las represalias (incluyendo expresamente el acoso) contra las personas físicas que informen sobre acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave ([art. 36.3 b](#)).

De manera que la resolución judicial en apelación, al avalar la conducta del ayuntamiento demandado, no solo no brindó la tutela de la dignidad e integridad del demandante, sino que tampoco dispensó la tutela que específicamente requieren los denunciantes frente a represalias por informar de irregularidades conocidas.

En su parte dispositiva, declara el tribunal que se ha vulnerado al demandante de amparo su derecho fundamental a la integridad física y moral ([art. 15 CE](#)) y, en conexión con él, el derecho a la tutela judicial efectiva ([art. 24.1 CE](#)), en su dimensión de la garantía de indemnidad, que resulta imputable, por un lado, al Ayuntamiento de Torrevieja, tanto por la conducta omisiva de incumplir la obligación positiva de prevenir, investigar y sancionar las actuaciones de acoso desarrolladas por sus empleados públicos contra el demandante de amparo, como por la propia conducta activa de hostigamiento desarrollada institucionalmente contra el demandante, y, por otro lado, a la sentencia de apelación por el incumplimiento de su deber de control judicial de estos derechos a partir de una correcta aplicación de la jurisprudencia constitucional sobre el desplazamiento de la carga probatoria en su protección.

El tribunal anula, en particular, la sentencia de apelación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, y considera que el restablecimiento al demandante de amparo en sus derechos queda satisfecho con la declaración de firmeza de la sentencia de instancia que reconoció la existencia del acoso laboral y obligó al ayuntamiento demandado a indemnizarle por los daños y perjuicios psicológicos y morales causados, en los términos ya expuestos.

4. Valoración crítica

La [sentencia](#) hace un repaso de la doctrina constitucional, remitiéndose a la elaboración de la precedente [STC, Sala Primera, 56/2019](#), y del tratamiento normativo del acoso laboral. Recuerda que las situaciones de acoso laboral «tienen por finalidad o como resultado atentar o poner en peligro la integridad del empleado», y que el acoso laboral puede comprender situaciones o conductas de diversa índole, puntuales o reiteradas en el tiempo, su carácter degradante de las condiciones de trabajo o la hostilidad que conllevan, y que tie-

nen por finalidad o como resultado atentar o poner en peligro la integridad personal del empleado (FJ 3.º). Me parece aquí importante apuntar la diferencia del elemento intencional y el resultado del menoscabo. El primero puede servir para obtener una visión integrada del panorama indiciario. El elemento intencional puede mostrar que una apariencia de conflicto laboral, de ambiente laboral tóxico, realmente encubre una situación de acoso. Pero el resultado del menoscabo es decisivo, al margen de la motivación subjetiva del acosador.

Destaquemos ahora que la sentencia se apoya en la doctrina de la [STC 56/2019](#) identificando los elementos que caracterizan el acoso: intención, menoscabo y vejación (FJ 4.º a). Son importantes los matices de la [STC 56/2019](#) al respecto. Indica esta sentencia que, para valorar si se ha vulnerado el derecho fundamental a la integridad moral ([art. 15 CE](#)), hay que determinar, en primer lugar, si la conducta enjuiciada es deliberada o, al menos, está adecuadamente conectada al resultado lesivo (elemento intención); puntualiza a este respecto la sentencia que la intencionalidad no puede quedar supeditada a «la indagación de factores psicológicos y subjetivos de arduo control», pudiendo bastar «la presencia de un nexo de causalidad adecuado entre el comportamiento antijurídico y el resultado lesivo prohibido por la norma». En segundo lugar, si ha causado a la víctima un padecimiento físico, psíquico o moral o, al menos, encerraba la potencialidad de hacerlo (elemento menoscabo); se puntualiza aquí que, en cuanto al menoscabo, no es preciso «que la lesión de la integridad moral se haya consumado, sino que a efectos de que el derecho invocado se estime lesionado basta con que exista un riesgo relevante de que la lesión pueda llegar a producirse». En tercer lugar, si respondió al fin de vejear, humillar o envilecer o era objetivamente idónea para producir o produjo efectivamente ese resultado (elemento vejación); se matiza al respecto que para que el trato sea «degradante» debe, además, «ocasionar también al interesado –ante los demás o ante sí mismo– una humillación o un envilecimiento que alcance un mínimo de gravedad [...] mínimo cuya apreciación es, por naturaleza, relativa».

Recuerda la [STC 28/2025](#) que el concepto constitucional de «trato degradante» y el más amplio de lesión de la «integridad moral» ([art. 15 CE](#)) «representan un mínimo insoslayable para el legislador que establece –y para el órgano judicial que interpreta y aplica– un concepto normativo de acoso laboral» (FJ 4.º a). A partir de esta premisa, para el TC, el acoso laboral admite graduaciones en su gravedad (y en su enjuiciamiento, por tanto), lo que puede explicar las distintas reacciones del ordenamiento jurídico, delimitando con mayor o menor rigor la lesividad y gravedad de las conductas. De forma que el dato que permite diferenciar el alcance en el ámbito laboral o en el ámbito administrativo, respecto del penal, es la gravedad de las conductas constitutivas de acoso.

Pone el acento el TC en la necesidad de hacer un análisis global de las conductas y su gravedad «cuya apreciación es, por naturaleza, relativo, por lo que depende en última instancia de las circunstancias concurrentes en el caso concreto» ([STC 28/2025](#), FJ 4.º a). Por eso en la [STC 28/2025](#) se reprocha al órgano judicial en apelación que realice un análisis individualizado de la eventual justificación de cada uno de los episodios alegados por el demandante como constitutivos del acoso.

A partir de este recordatorio de la doctrina constitucional, deben resaltarse del contenido de la [sentencia comentada](#) tres aspectos. En primer lugar, el asunto que concita la especial trascendencia constitucional, por ser considerado una cuestión novedosa, es el acoso laboral en el ámbito de la función pública, motivado por la denuncia de irregularidades por parte de un funcionario en la prestación de un servicio público. El acoso laboral a empleados públicos también revistió de especial trascendencia constitucional y justificó la [STC 56/2019](#).

Ambas sentencias representan un toque de atención a la jurisdicción contencioso-administrativa que inadmite o desestima una mayoría de demandas planteadas vía procedimiento especial de tutela de derechos fundamentales ([art. 114 y ss. Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)), obligando a los empleados públicos a emplear estrategias procesales tortuosas, como ya expuse en un análisis al respecto ([Navarro Nieto, 2022](#)).

El segundo asunto de interés, se centra en la valoración de la existencia de una prueba indiciaria verosímil de acoso («indicios razonables y suficientes de la existencia de una situación de conflictividad laboral de relevante entidad, compatible con la conducta de acoso laboral» –FJ 5.º a–), la proyección de la jurisprudencia constitucional sobre la carga probatoria, y la necesidad de una actividad judicial de ponderación probatoria para valorar las exigencias de intención, menoscabo y vejación para determinar si se ha vulnerado el derecho a la integridad moral ([art. 15 CE](#)). Reitera en este punto el TC su doctrina sobre la carga de la prueba en procesos donde se debate la lesión de derechos fundamentales. En el asunto subraya «la especial dificultad que en no pocas ocasiones ofrece la operación de desvelar la lesión constitucional, encubierta tras la legalidad solo aparente del acto litigioso», y, por ello, a la parte demandada corresponde neutralizar dicho panorama indiciario, acreditando que su actuación tuvo causas reales absolutamente extrañas a la pretendida vulneración, así como que tenían entidad suficiente para justificar la decisión adoptada;

a cuyos efectos [subraya el TC] no basta con acreditar que la actuación cuestionada pueda encontrar respaldo en la ley, ya que las infracciones constitucionales pueden estar encubiertas bajo una aparente legalidad, sino que es necesario, en todo caso, desvelar las razones verdaderas de los actos controvertidos (FJ 5.º, B, b).

Es importante la descalificación de la valoración probatoria del órgano judicial de apelación, porque se hizo «a espaldas de una valoración conjunta de toda la prueba practicada en la vista oral». Con anterioridad recuerda al efecto la [STC 56/2019](#) que el [artículo 15 de la CE](#) puede funcionar como norma que eleva o refuerza las exigencias de motivación que el [artículo 24.1 de la CE](#) impone a los jueces y tribunales. De forma que estando en juego la integridad moral ([art. 15 CE](#)),

la motivación exigible a cualquier resolución judicial no se reduce a la mera expresión de las razones que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales fundamentadores de la decisión [...]. Es exigible una argumentación axiológica respetuosa con los fines perseguidos con la regulación del acoso laboral o *mobbing*.

Es importante la descalificación de la sentencia de apelación porque

[...] se limitó a valorar la aparente cobertura legal de cada una de las actuaciones controvertidas, y se hizo de manera independiente e inconexa, sin ponderar tampoco las eventuales causas que podían estar causalmente conectadas con la persistencia de esas conductas [de acoso] (FJ 5.º, B, b).

En tercer lugar, es oportuno subrayar que la condena al ayuntamiento lo es por la propia conducta activa de hostigamiento, pero también por incumplir la obligación positiva de prevenir, investigar y sancionar las actuaciones de acoso desarrolladas por sus empleados públicos contra el demandante de amparo. Lo cual nos permite subrayar la existencia de un marco legal que diseña obligaciones preventivas (protocolos frente al acoso y planificación en el ámbito de la prevención de riesgos laborales) y de reacción (medidas disciplinarias) frente al acoso a cargo de la empresa. Diversidad de enfoques destacados todos ellos en el [Convenio n.º 190 de la OIT](#).