



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y los magistrados y magistradas don Ricardo Enríquez Sancho, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don Juan Carlos Campo Moreno y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3672-2022, promovido por don Antonio Rico Bellido, contra la providencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2022, por la que se inadmite el recurso de casación núm. 1704-2021, interpuesto contra la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 14-2021, de 11 de enero, aclarada por auto de 3 de marzo de 2021, que estimó el recurso de apelación núm. 188-2019 interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Elche núm. 851-2018, de 31 de julio, pronunciada en el procedimiento abreviado núm. 351-2016, estimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación presunta por el Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante) de una reclamación de responsabilidad patrimonial por acoso laboral. Han comparecido el Ayuntamiento de Torrevieja, don Vicente Gutiérrez Sola y don Manuel Antonio López Vera. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

I. Antecedentes

1. Don Antonio Rico Bellido, representado por la procuradora de los tribunales doña Inmaculada de Alba y Vega, bajo la dirección del letrado don Lorenzo Manuel Peñas Roldán, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales y la desestimación administrativa

presunta mencionadas en el encabezamiento de esta sentencia, mediante escrito registrado en este tribunal el 23 de mayo de 2022.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El demandante, funcionario de carrera de la policía local del Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante), formuló ante el citado Ayuntamiento, mediante escrito de 16 de febrero de 2016, una reclamación de responsabilidad patrimonial de esa administración local con fundamento en una reiterada conducta de acoso laboral que venía sufriendo. La reclamación fue desestimada por silencio administrativo.

b) El demandante formuló contra dicho acto presunto demanda contencioso-administrativa, que fue tramitada como procedimiento abreviado núm. 351-2016 por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Elche, en el que participaron, entre otros coadyuvantes, don Vicente Gutiérrez Sola y don Manuel Antonio López Vera, que han comparecido en este recurso de amparo.

El recurso fue estimado por sentencia núm. 851-2018, de 31 de julio, en la que se declaró la nulidad de la desestimación de la reclamación por silencio administrativo y, “(...) como situación jurídica individualizada, reconozco al recurrente la existencia de acoso laboral durante años, al haber sufrido y ser víctima de tal proceso de acoso laboral por la Jefatura de la Policía Local de Torrevieja y por sus superiores jerárquicos, imponiendo al Ayuntamiento de Torrevieja la obligación de indemnizar a la parte demandante con la suma de 95.816,22 euros, en concepto de indemnización por los daños y perjuicios psicológicos y morales, derivados de una situación de acoso laboral persistente en el tiempo, más los intereses legales procedentes señalados en el artículo 106.2 LRJCA”.

La sentencia consideró acreditados los siguientes presupuestos fácticos, que relata en su fundamento de derecho quinto:

“El Sr. Rico Bellido comenzó a trabajar en julio de 2010 como agente de la Policía Local en el Ayuntamiento de Torrevieja, a través de una permuta desde el municipio de Villanueva de Segura, solicitada por él. Según la demanda presentada y avalada por la extensa prueba documental aportada, desde el inicio de su trabajo en dicho



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Ayuntamiento, advierte que se están produciendo sistemáticamente irregularidades administrativas, consistentes en falta de control del dinero en efectivo que se recauda de las multas, o en inspecciones sistemáticas de determinados locales de ocio mientras otros no lo eran nunca, a pesar de los informes desfavorables existentes. Al poner en conocimiento del Jefe de la Policía tales irregularidades, éste sin interesarse por lo denunciado e investigarlo, se deshizo de él, conminándolo a denunciar ante el Juzgado tales irregularidades; lo que hizo junto a otros dos compañeros en abril de 2013, resultando imputados un Inspector del cuerpo y dos agentes del departamento de Gestión. Desde este momento, comienza a sufrir una serie de irregularidades en torno a su persona y trabajo: le cambian turnos sin avisar, le deniegan vacaciones, le imponen turnos sin el descanso obligatorio, le desaparece el arma del armero, desaparecen documentos de su taquilla, etc. Por todo ello, solicita que se le traslade a otro Municipio mediante una permuta que le es denegada, a pesar de contar con numerosos informes médicos apoyando tal traslado por motivos de salud, hasta que un Informe del Consejo Jurídico de la Generalitat Valenciana de septiembre de 2016, dictamina que se le dé el traslado. No acabando aquí sus padecimientos, puesto que en su nuevo destino, el Ayuntamiento de Alguazas, al encontrar un ambiente enrarecido hacia su persona, pregunta a un compañero y éste le manifiesta que desde Torreveja han enviado el dictamen completo del Consejo, que incluye su historial médico, y han manifestando desde allí que era conflictivo. Posteriormente es trasladado a Lorca, donde se encuentra a gusto trabajando. De la demanda presentada por el Sr. Rico, se infieren las siguientes conductas de presunto hostigamiento:

- Modificación de la jornada laboral sin notificación previa de los cambios (Docs. 6 y 7 Dda.).
- Filtración a los agentes interinos del Ayuntamiento de Torreveja del escrito remitido por el Sr. Rico al Sr. Alcalde de Torreveja, avisando del mantenimiento irregular de la situación de dichos interinos (Doc. 13 Dda.).
- En un panfleto publicado por el Jefe de Gestión D. Manuel Antonio López Vera, se le tilda de “cefalópodo, animal viscoso y asqueroso...pensando a quien va a denunciar cada día” (Doc. 15 Dda.).
- Se le imponen turnos sin respetar sus periodos de descanso. Cuando el actor solicita certificado de su horario laboral, no se le da contestación (Doc. 17 Dda.).
- Se envía escrito por el Jefe de Policía Local de Torreveja, Sr. Gutiérrez Sola, a la Jefatura de Tráfico de Alicante, informado que es posible que haya podido perder las

facultades para la conducción de vehículos que dio lugar a la apertura de un procedimiento por parte de esa Jefatura de “pérdida de vigencia de permiso de conducir”. Una vez pasada la revisión médica, obtiene un dictamen favorable para mantener todos los permisos de conducción de los que es poseedor (Doc. 18 Dda.).

- Se le retira el arma reglamentaria de su armero sin previo aviso (Doc.23 Dda.).
- Se publica en un tablón de anuncios que se encuentra a la vista de todo el personal un escrito del Inspector Sr. López Vera desvelando datos pertenecientes al ámbito privado del Sr. Rico, además de insultarlo y acusarle de mentir ante la Justicia (Doc.25 Dda.).
- Desaparecen documentos de su casillero personal (Docs, 26 y 27 Dda.).
- No se le contesta a su petición de traslado en comisión de servicio, a pesar de haberlo aconsejado el Médico Especialista en Salud Mental (Docs. 28 y 29 Dda.).
- Se le deniegan las vacaciones y los días de asuntos propios (Docs. 30 y 31 Dda.).
- Se le deniega la solicitud de permuta, que solo le es concedida cuando así lo dictamina en un Informe el Consejo Jurídico de la Generalitat Valenciana (Docs. 34 y 35 Dda.).
- Se le deniega la paga extraordinaria y otros emolumentos (Docs. 41, 42 y 43 Dda.).
- Se le deniegan las ayudas escolares (Docs. 49 y 50 Dda.)”.

La sentencia, al hacer la valoración de las pruebas testificales, pone de manifiesto que dos de los codemandados, que son los que han comparecido en este proceso constitucional, en su calidad de jefe e inspector de la Policía Local de Torreveja, “ya fueron considerados como inductores de acoso laboral en los Procedimientos P.A. 410/2015 y P.A. 224/2016, Sentencias dictadas por este mismo Juzgado en fechas 25/10/2016 y 18/09/2017 en las que el Ayuntamiento de Torreveja tuvo que indemnizar a los recurrentes con 48.500 euros y 23.450 euros respectivamente” (FD 5).

La sentencia, tras hacer una valoración de las pruebas personales –interrogatorio de los demandados, testifical y pericial- y documental practicadas, afirma que “ha quedado acreditado a entender de este Juzgador que el demandante Sr. Rico, ha sido objeto de un verdadero y cierto acoso laboral o ‘mobbing’ durante varios años, mientras trabajaba como Agente de la Policía Local de Torreveja, lo que le ha menoscabado su salud de manera importante y producido un trastorno adaptativo y unos daños morales derivado del acoso psicológico sufrido (lo estudiaremos detenidamente al analizar la prueba pericial), propiciado e instrumentado por quienes ocupan los cargos de mando de la Policía Local, fundamentalmente por el Inspector Sr. López Vera y el jefe



de la misma Sr. Gutiérrez Sola, siendo conocida, permitida y consentida esta situación por el Ayuntamiento de Torreveja único demandado en este procedimiento por el actor, exactamente igual que en anteriores procedimientos muy similares a este, en el que de manera reiterada aparecen como instigadores de otros acosos a Agentes de la Policía Local de Torreveja, los señores antes citados, sin que por parte de sus superiores funcionariales y políticos, hasta la fecha, se les haya instruido expediente alguno. Y eso, que el Ayuntamiento de Torreveja, ha tenido que desembolsar en los últimos años, decenas de miles de euros en el pago de indemnizaciones a Agentes de la Policía Local de Torreveja, víctimas de acoso laboral; dinero que sale del bolsillo de todos los ciudadanos de Torreveja, incluidos los Agentes de la Policía Local de su Ayuntamiento, cuya inmensa mayoría, son ajenos a esta situaciones creadas por unos y consentidas por otros, pero siempre dentro del Ayuntamiento demandado” (FD 6). A ello añade que, “[p]or su parte, el Ayuntamiento demandado, no ha aportado pruebas suficientes para enervar la convicción de que se ha producido un acoso laboral en la persona del recurrente, porque la documentación que ha aportado, reviste de legalidad algunas de las actuaciones llevadas a cabo sobre el recurrente, pero es que no se está discutiendo si son legales o no determinadas decisiones adoptadas por sus funcionarios, sino si tales decisiones o normas en las que se sustentaban, se aplicaba a todos los funcionarios por igual o, en algunos casos como en el caso del recurrente, solo a él. Y a lo largo del procedimiento y fundamentalmente de la vista, se ha ido constatado que en los casos denunciados por él, la vara de medir era diferente que cuando esas peticiones eran solicitadas por otros Agentes. Parecido es el caso de alguno de los archivo de causas penales promovidas por el recurrente (otras siguen vivas), que nada tienen que ver con que se le persiga por haber promovido tales causas cuando él consideraba que era lo justo y que era su obligación, independientemente que en esta jurisdicción lo que se discute no es un ilícito penal, sino administrativo. En cuanto al resto de la prueba, el Ayuntamiento ha estado huérfana de ella, no ha traído a un sólo testigo (con la cantidad de enemigos que según dicen tenía el recurrente dentro de la plantilla), no ha aportado un solo informe pericial para contradecir los aportados por el demandante o la documentación médica de la Sanidad Pública aportada también por el actor. Por lo que llegamos al convencimiento de que el actor -como dice la STC antes reseñada- ha aportado, no solamente indicios razonables, sino pruebas concluyentes, de que se han vulnerado sus derechos fundamentales como su dignidad personal o su integridad moral a través de una situación de acoso laboral consentida por el Ayuntamiento demandado; y, -siguiendo la reseñada STC- el demandado, no ha probado que las decisiones adoptadas no hayan sido realizadas para menoscabar de manera sistemática e intencionada la dignidad personal y profesional del demandante” (FD 6).

c) El Ayuntamiento se aquietó con la resolución, pero cuatro de los codemandados, entre ellos los dos que han comparecido en el presente procedimiento de amparo, formularon recurso de apelación, que fue tramitado con el núm. 188-2019 por la Sección Segunda de la Sala Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana

El recurso fue estimado por sentencia núm. 14-2021, de 11 de enero –aclarada por auto de 3 de marzo de 2021, en cuanto a la identificación de los profesionales participantes- descartando la existencia de acoso laboral, al considerar que ninguno de los indicios aportados por el demandante asumidos por el Juzgado Contencioso-administrativo núm. 1 de Elche, tenía fuerza suasoria suficiente. Destaca que, aunque sobre la prueba testifical practicada en la instancia “de existir como única prueba en el proceso, la valoración del Juzgado sería adecuada”, sin embargo, tras analizar la prueba documental, “hemos comprobado que lejos de ratificar la impresión del Juzgado respecto al acoso laboral lo contradice, ninguna de las pruebas documentales favorece la interpretación que se hace en la sentencia apelada, tal como hemos señalado en el análisis de la presente sentencia” (FD 14).

La sentencia de apelación argumenta, en relación con cada uno de los eventos que la sentencia de instancia consideró como indiciarios de la conducta de acoso, lo siguiente: (i) No puede tomarse como prueba de acoso laboral el hecho de que los codemandados apelantes fueran considerados como inductores de acoso laboral en otros dos procedimientos que concluyeron con dos sentencias condenatorias al Ayuntamiento de Torrevieja, que tuvo que indemnizar a los actores con 48.000,00 y 23.450,00 euros, porque en esos procesos no fueron emplazados los apelantes, ni condenados (FD 6). (ii) La existencia de policías locales interinos en los diferentes municipios era una controversia constante, hasta tal punto que la jurisprudencia del Tribunal Supremo llegó a negar su posible existencia, reiterando así el criterio mantenido en su día por la STC 175/2011, de 8 de noviembre; excluyendo la STC 106/2019, de 16 de septiembre, que existiese una prohibición expresa para su nombramiento. En ese contexto, la denuncia judicial presentada por el demandante respecto de dos de los apelantes por el nombramiento de interinos en la policía local de Torrevieja no era acreditativa del pretendido acoso, al constar auto de sobreseimiento firme del Juzgado de Instrucción núm.1 de Torrevieja, en el procedimiento abreviado núm. 974/2014; como tampoco lo era la difusión de la carta dirigida por el recurrente al concejal de Policía, al no poder considerarse como una “denuncia secreta” por haber sido presentada en el registro general del propio Ayuntamiento, como así le respondió la Agencia Española de Protección de Datos al archivar su denuncia, negando que infringiera la normativa el que los funcionarios “interinos” accedieran al

terminal SIGO (FD 7). (iii) Las solicitudes de permuta efectuadas por el recurrente fueron informadas desfavorablemente por el intendente principal jefe de la Policía Local, pero, posteriormente, informó favorablemente tanto la activación del protocolo de acoso laboral como la solicitud de permuta de puesto de trabajo; no siendo tampoco cierto que no se hubiera dado respuesta a su solicitud de “comisión de servicios”, pues fue denegada por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 6 de marzo de 2015, no recurrido por el demandante. Por otra parte, el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana emitió un informe favorable a la permuta solicitada por el recurrente, pero reconoció que conforme a la normativa aplicable no era posible, razón por la cual, si se accedió finalmente a la misma, lo fue aplicando la normativa de salud pública, lo que demuestra que la denegación de las solicitudes de permutas anteriores no se debió a ningún acoso laboral, sino a una “interpretación estricta de las normas sobre permuta” (FD 8). (iv) Los informes médicos sobre el estado de salud del recurrente no declaraban que existiese “acoso laboral” sino solo que existían “conductas de hostigamiento -en abstracto- que constituyen acoso”; afirmando el médico que valoró el daño corporal ante el Juzgado que su dictamen no tenía como función determinar si había habido acoso, limitándose a valora las “vivencias” del recurrente y las “secuelas” que le dejaron las mismas (FD 9). (v) La retirada del arma del recurrente sin aviso previo encontraba su justificación en la normativa aplicable, por estar diagnosticado de trastorno adaptativo con síntomas mixto de ansiedad-depresión y la comunicación que se hizo a la Jefatura de Tráfico para la posible retirada o suspensión temporal del permiso de conducir ante la eventual pérdida de la aptitud para conducir, se justificaba, igualmente, en el art. 63.3 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (FD 10). (vi) La denegación de las vacaciones solicitadas fue “por razones del servicio” y no solo al recurrente sino también a otros compañeros, lo que excluye que fuera motivo de discriminación (FD 11). (vii) Ninguna conclusión favorable al acoso podía extraerse del hecho de que el recurrente hubiera presentado una denuncia penal por las irregularidades que decía cometidas, pues las actuaciones judiciales derivadas de la misma no constan archivadas, lo que las convierte en irrelevantes (FD 12). Y (viii) las quejas del recurrente sobre sus horarios y turnos, no era un problema que le afectase solo a él, sino también a otros trabajadores, tratándose de un problema endémico dentro de la policía (FD 13).

d) El demandante interpuso recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo, con invocación, entre otros, del derecho fundamental a la integridad física y moral (art. 15 CE), que fue tramitado con el núm. 1704-21; siendo inadmitido por providencia de su Sección primera de 30 de marzo de 2022, por no haberse justificado suficientemente que las infracciones imputadas a la sentencia hubiesen sido relevantes y determinantes de la decisión

adoptada y al no haberse fundamentado la concurrencia de ninguno de los supuestos de interés casacional objetivo legalmente previstos.

3. El demandante de amparo solicita que se estime el recurso de amparo declarando que se ha vulnerado su derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE), en relación con los derechos a la dignidad personal (art. 10.1 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), para cuyo restablecimiento considera necesario la nulidad de las resoluciones judiciales y la actuación administrativa impugnada con la declaración de firmeza de la sentencia de instancia.

El demandante, tras hacer una exposición de la jurisprudencia constitucional que considera aplicable al caso, alega que la lesión del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE) es imputable al Ayuntamiento de Torrevejea, tanto por la acción de los acosadores, como por la conducta pasiva de sus responsables, permitiéndola y perpetuándola. A esos efectos, afirma que, por su parte, cumplió sobradamente la carga que le competía de acreditar, con la actividad probatoria desarrollada, la existencia de indicios del acoso laboral sufrido a partir de los cuales era preciso el desplazamiento de la carga probatoria a la Administración local, que no fue capaz de acreditar que su conducta se produjera al margen de todo propósito de hostigamiento; destacando que la sentencia de apelación no negó los indicios, sino que se limitó a entender que no eran constitutivos de acoso laboral, al considerar que el juzgado de instancia había realizado una deficiente valoración de la prueba practicada. De ese modo, en la apelación no se aplicó la regla de la distribución de la carga de la prueba establecida por la doctrina constitucional, lo que permite concluir que se cumplen todos los requisitos para apreciar la vulneración alegada, por comportar los hechos probados una conducta deliberada y adecuada para producir un resultado lesivo de su derecho a la integridad física y moral. El demandante incide en que en la actualidad ostenta “el estatus de víctima protegida por la Agencia Antifraude de la Comunidad Valenciana por estos hechos concretos” y que, teniendo en cuenta toda la prueba practicada y los hechos declarados probados, no cabe compartir las afirmaciones de la sentencia de apelación de que no ha existido acoso laboral y que el denunciante ha vivido la situación “desde un prisma subjetivo”. Esa afirmación hubiera precisado que la misma tuviera un apoyo en la prueba practicada (un apoyo médico pericial), que no existió, pues el que consta llega a conclusiones diametralmente opuestas. Además, destaca que la Administración no veló por su salud accediendo al traslado solicitado, cuando era necesario el cambio de puesto (recomendado, además, por facultativos médicos), manteniendo una actitud pasiva ante sus quejas sin la puesta en marcha de un protocolo de acoso para investigar lo sucedido. También considera que no cabe justificar la actuación administrativa



hacia su persona en “motivos organizativos”, utilizando, de ese modo, torticeramente, las prerrogativas que la Administración tiene.

El demandante también invoca, de manera autónoma, el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso al recurso, al no haber sido admitido a trámite el recurso de casación, de una forma irrazonable y arbitraria, ya que se cumplían todos los requisitos de admisión y concurría un interés casacional objetivo.

El demandante alega que en el recurso concurre la necesaria trascendencia constitucional ya que, en los términos desarrollados en la STC 155/2009, de 25 de junio, plantea, respecto de la invocación del art. 15 CE, una cuestión novedosa en la jurisprudencia constitucional, como es el uso reiterado de potestades administrativas en una actividad de acoso institucional, además de apreciarse que existen resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental, como demuestra la diferente conclusión a la que se llega en las sentencias de instancia y apelación.

El demandante, mediante escrito de 2 de febrero de 2023, adjuntó la sentencia de la Sección 11ª de la Audiencia Provincial de Alicante núm. 313/2022, de 26 de diciembre, por la que se condenaba a don Manuel Antonio López Vera, parte comparecida en el presente recurso de amparo, que ejercía funciones como inspector en la Policía Local de Torrevieja, como autor criminalmente responsable de un delito de infidelidad en la custodia de documentos, como consecuencia de una denuncia presentada por el demandante, considerando que es una constatación objetiva de que había sido acosado por denunciar una irregularidad.

4. La Sección Primera del Tribunal, por providencia de 6 de mayo de 2024, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional al plantear un problema o afectar a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no había doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, FJ 2 a)]; dirigir atenta comunicación a los órganos judiciales para remisión de las actuaciones correspondientes y el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento para que puedan comparecer en el recurso de amparo.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera del Tribunal, por sendas diligencias de ordenación de 14 y 26 de junio de 2024, acordó, en la primera, tener por personado al procurador de los Tribunales don Constantino Gutiérrez Sarmiento, en nombre y representación del

Ayuntamiento de Torrevieja, y, en la segunda, a la procuradora de los Tribunales doña María Isabel Hurtado Martínez, en nombre y representación de don Vicente Gutiérrez Sola y de don Manuel Antonio López Vera, y dar vista de las actuaciones a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, a fin de que, conforme con lo previsto en el art. 52 LOTC, pudieran presentar alegaciones.

6. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el 2 de agosto de 2024, presentó alegaciones interesando la estimación del amparo por vulneración del derecho a la integridad física y moral, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva (arts. 15 y 24.1 CE), para cuyo restablecimiento considera necesario declarar la nulidad de la sentencia de apelación y la providencia de inadmisión del recurso de casación y la firmeza de la sentencia de instancia.

El Ministerio Fiscal, tras efectuar una pormenorizada síntesis de los antecedentes fácticos y de la fundamentación de las resoluciones recaídas en el procedimiento, examina los presupuestos procesales para la admisión a trámite, incidiendo en que no puede darse por agotada correctamente la vía previa con relación a la vulneración del derecho de acceso al recurso (art. 24.1 CE) imputado a la providencia del Tribunal Supremo por la que se inadmitió el recurso de casación, al no haberse promovido el incidente de nulidad de actuaciones.

El Ministerio Fiscal, por lo que se refiere a la invocación del art. 15 CE en relación con el art. 24 CE, destaca, con cita del ATC 107/2003, de 7 de abril, FJ 2, que “cuando se enjuicia la presunta vulneración de un derecho sustantivo, el test de razonabilidad que este Tribunal aplica a los derechos del art. 24 CE queda absorbido por el canon propio del aquel derecho (STC 14/2002, de 28 de enero, FJ 4)”. El Ministerio Fiscal expone la jurisprudencia constitucional en la materia desarrollada en la STC 56/2019, de 6 de mayo, incidiendo en que: (i) Al tribunal no le corresponde elaborar un concepto de acoso laboral, sino solo interpretar en su proyección sobre las relaciones laborales o funcionariales, el concepto constitucional de “trato degradante” y el más amplio de lesión de la “integridad moral”; si bien cabe definirlo como situaciones o conductas muy diversas de estrés laboral que tendrían en común, por su reiteración en el tiempo, su carácter degradante de las condiciones de trabajo o la hostilidad que conllevan, teniendo por finalidad o como resultado atentar o poner en peligro la integridad personal del empleado. (ii) La determinación sobre si la Administración ha vulnerado el art. 15 CE exige que concurren, atendiendo a las circunstancias del caso, tres elementos como son una “intención” -si la conducta es deliberada o, al menos, está adecuadamente conectada al resultado lesivo-; un “menoscabo” -si ha causado a la víctima un



padecimiento físico, psíquico o moral (o encerraba la potencialidad de hacerlo)-; y una “vejación” -si respondió al fin de vejar, humillar o envilecer, o era objetivamente idónea para producir o produjo ese resultado-. (iii) La valoración de la prueba es una función judicial respecto de la que al tribunal solo le compete un control externo de la razonabilidad del discurso que enlaza la actividad probatoria con el relato fáctico resultante. (iv) Corresponde al trabajador la aportación de indicios razonables de la lesión, lo que conlleva la inversión de la carga probatoria, siendo la parte demandada quien debe probar que su actuación tiene causas absolutamente ajenas a la vulneración alegada. El Ministerio Fiscal también expone la jurisprudencia constitucional relativa a la virtualidad del principio de inmediación en la valoración de las pruebas personales (STC 177/2014, de 3 de noviembre, FJ 4), el alcance de la valoración de la prueba en segunda instancia (STS 202/2022, de 17 de febrero, FJ 7).

El Ministerio Fiscal, tras hacer una síntesis de los hechos y de la valoración de la prueba realizada, tanto en instancia, para concluir la existencia de la situación de acoso, como en apelación, para descartarla, subraya que el órgano judicial de apelación ha efectuado un examen individualizado de cada “conducta de hostigamiento”, refutándolas independientemente de las demás, para llegar a la conclusión de que respondían a una justificación razonable al contar con una cobertura legal y/o una aplicación no exclusiva al recurrente. No obstante, considera que esta forma de abordaje de la valoración de la prueba no se acomoda a la jurisprudencia constitucional por las siguiente razones: (i) Resultó “inidónea”, por el análisis individualizado y no de conjunto, tanto de las medidas adoptadas respecto al recurrente como de su resultado, pues, aun siendo cierto que muchas de las medidas, contempladas por separado, afectaron a otros policías, en ningún caso se acreditó que otros policías locales acumularan personalmente el mismo número de incidencias tan diversas como el recurrente. (ii) No contempla una visión de conjunto, omitiendo aludir a la “continuidad en el tiempo” de la situación, que se prolongó desde 2013, momento en que denunció las irregularidades que había observado, hasta 2016, cuando se aprobó la solicitud de permuta. Y (iii) se podría apreciar un “exceso en la revisión probatoria” en sede de apelación, en cuanto que no se ajustaría a las condiciones de ponderación, irracionalidad, arbitrariedad patente o resultados inverosímiles, ya que, respecto de las pruebas personales -testificales y periciales-, a pesar de las exigencias de inmediación, se censura la valoración realizada en la instancia de la credibilidad de los testigos y de los juicios técnicos de los peritos; y, respecto de la prueba pericial, sí que existió en la sentencia de instancia un amplio análisis.

A partir de ello, el Ministerio Fiscal concluye que la sentencia de apelación “afrenta la valoración de la prueba sobre la denunciada existencia de acoso laboral del demandante con una óptica inidónea, en cuanto se efectúa una ponderación de los diferentes indicios existentes desconectada entre sí y mediante la justificación de los mismos a través de una aparente cobertura legal de forma individualizada e incomunicada, pero sin ofrecer una valoración global y de conjunto de todo ello, efectuando, adicionalmente, una revisión de la prueba -en especial la de carácter personal- que no se ajusta a la ponderación y limitaciones de la segunda instancia, sin principio de inmediación, y no acomodándose a la doctrina constitucional en cuanto a la carga de la prueba es supuestos como el presente, según la jurisprudencia ya citada”.

7. Don Vicente Gutiérrez Sola y don Manuel Antonio López Vera, mediante escrito registrado el 25 de julio de 2024, presentaron alegaciones interesando la desestimación del recurso. Ponen de manifiesto, por un lado, que el recurso de amparo carece de especial trascendencia constitucional, en tanto que no concurriría ninguno de los motivos enumerados en el FJ 2 de la STC 155/2009, de 25 de junio; y, por otro, que tampoco se habría dado cumplimiento a la carga de justificación de la referida trascendencia, al no disociarse la lesión de los derechos fundamentales invocados. Además, afirman que la pretensión del demandante es exponer una mera discrepancia con las resoluciones impugnadas, utilizando a este tribunal como una tercera instancia que sustituya la ponderación realizada en la vía judicial, sin que quepa apreciar ninguna de las vulneraciones constitucionales aducidas.

8. El Ayuntamiento de Torreveja, mediante escrito registrado el 25 de julio de 2024, presentó alegaciones instando la denegación del amparo con fundamento en la concurrencia de las siguientes causas de inadmisión: (i) El incumplimiento del art. 44.1 a) LOTC por la falta de agotamiento de la vía judicial precedente, en relación con la infracción del derecho de acceso al recurso (art. 24.1 CE), al no haberse promovió incidente de nulidad de actuaciones frente a la providencia de 30 de marzo de 2022 recurrida, lo que hubiera permitido que el Tribunal Supremo se pronunciara sobre el particular. (ii) El incumplimiento del art. 44.1 b) LOTC, ya que la infracción del derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías (art. 24.1 y 2 CE) solo son aplicables al procedimiento administrativo sancionador, lo que no es el caso; y tampoco se habría vulnerado el principio de indemnidad moral porque los hechos acreditados descartaban la existencia del acoso laboral denunciado. (iii) El incumplimiento del art. 44.1 c) LOTC, dado que la pretensión principal del recurso de amparo debió ser la declaración de nulidad



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

de la providencia de inadmisión del recurso de casación, pues ello supondría la retroacción de las actuaciones al momento de valorar la admisión por parte del Tribunal Supremo.

Dicha parte, como cuestión de fondo, alega la inexistencia de la vulneración del derecho a la integridad moral (art. 15 CE), porque la valoración de la prueba correcta sería la que se habría efectuado en apelación, de un modo razonable y motivado, pretendiéndose utilizar el recurso de amparo como una tercera instancia judicial, en la que el tribunal Constitucional asuma la función de la valoración de la prueba que solo corresponde a los órganos judiciales y que, de producirse, haría incurrir al citado tribunal en un exceso de jurisdicción.

9. El demandante de amparo, mediante escrito registrado el 11 de julio de 2024, presentó sus alegaciones ratificándose en sus escritos.

10. Por providencia de 6 de febrero de 2025 se fijó para deliberación y votación de la presente sentencia el 10 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso

El objeto del presente recurso es determinar si la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia núm. 14-2021, de 11 de enero, aclarada por auto de 3 de marzo de 2021, 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 de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Elche núm. 851-2018, de 31 de julio, que había estimado la demanda de responsabilidad patrimonial presentada por el demandante de amparo contra el Ayuntamiento de Torrevejeja por haber apreciado la existencia de un acoso laboral contra su persona en la Jefatura de Policía Local de Torrevejeja. La invocación de estos derechos se fundamenta, por lo que se refiere al art. 15 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 del Ayuntamiento de Torrevejeja ante la pasividad de la administración local; y, por lo que se refiere al 24 CE, 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.

También debe ser objeto de pronunciamiento la invocación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso al recurso, que el demandante imputa de manera autónoma a la providencia de la Sección Primera de la Sala Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2022, por haber inadmitido el recurso de casación.

2. Análisis de las causas de inadmisión alegadas

A) El Ministerio Fiscal y el Ayuntamiento de Torrevieja alegan la concurrencia de la causa de inadmisión de la falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 44.1 a) LOTC] en la invocación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso al recurso, que se imputa a la providencia de inadmisión del recurso de casación, con fundamento en que contra la misma no se promovió el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el art. 241 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), impidiendo con ello un pronunciamiento y eventual reparación temprana en la vía judicial previa de dicho derecho.

Este tribunal constata que la lesión alegada se imputa directamente a la providencia de inadmisión del recurso de casación por lo que, como se ha reiterado en supuestos similares, el principio de subsidiariedad del proceso de amparo determina que, para un correcto agotamiento de la vía judicial previa respecto de esta concreta invocación, hubiera sido preciso el planteamiento de un incidente de nulidad de actuaciones, al darse los requisitos legales exigidos para ello, como son que la infracción del derecho fundamental no hubiera podido denunciarse antes de recaer resolución que pusiera fin al proceso y que dicha resolución no fuere susceptible de recurso, ordinario o extraordinario, alguno [SSTC 147/2022, de 29 de noviembre, FJ 2.b); 87/2023, de 17 de julio, FJ 2.c); o 49/2024, de 8 de abril, FJ 2.a)].

La apreciación de esta causa de inadmisión, en todo caso, no alcanza a las demás vulneraciones alegadas en la demanda, resultando de aplicación la jurisprudencia constitucional relativa al no “efecto de arrastre” cuando se formalizan dos o más vulneraciones constitucionales en una demanda y una o varias de ellas, pero no todas, están afectadas de algún óbice procesal [STC 101/2018, de 1 de octubre, FJ 2, aplicada recientemente en supuestos similares al presente en las SSTC 171/2019, de 16 de diciembre, FJ 2; o 87/2023, de 17 de julio, FJ 2 c)].



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

B) El Ayuntamiento de Torrevieja alega como causa de inadmisión, que hace residenciar en el art. 44.1.b) LOTC, la invocación del art. 24.1 CE respecto de una actuación administrativa que carece de carácter sancionatorio. El tribunal constata que no se cumple el presupuesto fáctico en el que se fundamenta esta causa de inadmisión, toda vez que el demandante lo que imputa a la actuación administrativa es la vulneración de su derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE), por el acoso sufrido y la inactividad municipal ante dicha situación, limitando la invocación del art. 24 CE a la sentencia de apelación por no haber reparado la anterior vulneración al anular la sentencia de instancia, que sí había reconocido la existencia del acoso laboral. Por tanto, esta causa de inadmisión debe ser rechazada sin más consideraciones.

C) El Ayuntamiento de Torrevieja también alega como causa de inadmisión, que esta vez hace residenciar en el art. 44.1.c) LOTC, un supuesto error de planteamiento en la demanda de amparo, considerando que la pretensión principal debió ser la declaración de nulidad de la providencia de inadmisión del recurso de casación y no la de la sentencia de apelación, pues ello supone que se estaría pretendiendo que por este tribunal se analizase “*per saltum*” las vulneraciones imputadas a la sentencia de apelación.

El tribunal no puede aceptar este planteamiento con la naturaleza de la causa de inadmisión alegada, habida cuenta de que la jurisprudencia constitucional ha reiterado la libertad de este tribunal sobre la ordenación del análisis de las quejas en cada supuesto concreto [así, SSTC 183/2021, de 27 de octubre, FJ 2; o 19/2023, de 22 de marzo, FJ 2.c)]. En cualquier caso, la aplicación de los principios de mayor retroacción y amplitud del alcance que podría tener una eventual estimación (SSTC 102/2020, de 21 de septiembre, FJ 2; 8/2024, de 16 de enero, FJ 1; o 145/2024, de 2 de diciembre, FJ 2), es lo que determina en este caso la prioridad del análisis de la invocación del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE), en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), frente a la del derecho de acceso al recurso, que se desenvuelve en la fase de agotamiento de la vía judicial previa frente a la anterior. Todo ello sin perjuicio de que, como se ha señalado, dicha invocación queda excluida de nuestro análisis por estar incurrida en la causa de inadmisión de falta de agotamiento. Por tanto, también esta causa de inadmisión debe ser rechazada.

D) Los funcionarios del Ayuntamiento de Torrevieja comparecientes en este proceso de amparo alegan, como causas de inadmisión del recurso, tanto la insuficiente justificación de la

especial trascendencia constitucional en la demanda, como la ausencia de dicha trascendencia, al entender, por un lado, que el demandante no habría disociado adecuadamente entre los argumentos dirigidos a poner de manifiesto la infracción constitucional y la especial trascendencia constitucional del recurso, y, por otro, que no concurriría ninguno de los motivos enumerados en el FJ 2 de la STC 155/2009, de 25 de junio.

El tribunal rechaza la concurrencia de ambas causas de inadmisión, ya que, por lo que se refiere a la exigencia de justificación suficiente de la especial trascendencia constitucional, aprecia que en la demanda se ha realizado el necesario esfuerzo argumental destinado a cumplir la carga impuesta en el art. 49.1 LOTC, ya que hace mención expresa de la STC 155/2009, de 25 de junio, solicitando, al amparo del motivo previsto en el apartado a) de su fundamento jurídico 2º, la necesidad de que el tribunal clarifique determinados extremos sobre los que no habría doctrina constitucional, que servirían para perfilar adecuadamente las situaciones de acoso laboral. Además, con cita expresa del apartado e) del mismo fundamento jurídico, sostiene que los derechos fundamentales invocados estarían siendo interpretados de forma contradictoria con la doctrina constitucional, como lo evidencian las dos sentencias recaídas en el proceso judicial que ha dado lugar al presente recurso de amparo. Por tanto, el demandante pone en conexión las vulneraciones alegadas con los criterios establecidos en el art. 50.1.b) LOTC, de acuerdo con los motivos de especial trascendencia recogidos en la citada STC 155/2009, disociando entre los argumentos destinados a probar las lesiones de los derechos fundamentales de aquellos otros encaminados a justificar la especial trascendencia constitucional, en términos que coinciden con los criterios establecidos en la jurisprudencia constitucional (así, SSTC 89/2016, de 9 de marzo, FJ 2; o 5/2023, de 20 de febrero, FJ 2).

Por su parte, en lo que se refiere a la carencia de la especial trascendencia constitucional, el tribunal reitera que le corresponde en exclusiva apreciar si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo en razón de su especial trascendencia constitucional, que encuentra su momento procesal idóneo en el trámite de admisión contemplado en el art. 50.1 LOTC (SSTC 30/2020, de 15 de enero, FJ 4; y 61/2024, de 9 de abril, FJ 2). Eso es lo que sucedió en este caso en el que la Sección primera, mediante providencia de 6 de mayo de 2024, apreció 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. Por tanto, ambas causas de inadmisión también deben ser rechazadas.

3. *El acoso laboral: concepto, tratamiento normativo e incidencia en los derechos fundamentales.*

A) *Aproximación a un concepto constitucional de acoso laboral:* El tribunal, aunque en unas circunstancias de acoso laboral en el contexto de un ente público distintas de las que se plantean en el presente recurso de amparo, ya tuvo la ocasión de perfilar en la STC 56/2019, de 6 de mayo, las notas fundamentales del análisis a desarrollar en la jurisdicción de amparo en los casos de acoso u hostigamiento moral en el desempeño de una actividad laboral.

La STC 56/2019 contextualizó la relevancia que sobre el pleno disfrute de los derechos fundamentales adquieren las situaciones de acoso laboral (también denominado acoso moral, psicológico o, asumiendo la terminología inglesa, *mobbing*). En esa resolución, el tribunal recordaba que “[e]l concepto de acoso laboral surgió en la psicología para abordar conjuntamente desde el punto de vista terapéutico situaciones o conductas muy diversas de estrés laboral que tienen de común que, por su reiteración en el tiempo, su carácter degradante de las condiciones del trabajo o la hostilidad que conllevan, tienen por finalidad o como resultado atentar o poner en peligro la integridad personal del empleado (...). Los objetivos del acoso laboral pueden ser de lo más variado: represaliar a un trabajador poco sumiso, marginarle para evitar que deje en evidencia a sus superiores, infundirle miedo para promover el incremento de su productividad o satisfacer la personalidad manipulativa u hostigadora del acosador (el llamado acoso “perverso”), entre otros” (FJ 4).

En relación con ese intento de delimitar conceptualmente el acoso laboral cabe añadir la existencia de diversos documentos sin carácter normativo o, en su caso sin rango legal, en los que se establece dicha definición, como son el apartado 3 del Acuerdo Marco Europeo sobre acoso y violencia en el lugar de trabajo, de 26 de abril de 2007, al afirmar que “existe acoso cuando de uno o más trabajadores o directivos, repetida y deliberadamente, se abusa, se les amenaza y/o se les humilla en circunstancias relacionadas con el trabajo”; el apartado XI del Preámbulo de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (CP), que define el acoso laboral como el “hostigamiento psicológico u hostil en el marco de cualquier actividad laboral o funcional que humille a quien lo sufre,

imponiendo situaciones de graves ofensas a la dignidad”; o el punto 2.1. del apartado II del Acuerdo de 6 de abril de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado sobre el protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración General del Estado [aprobado y publicado por la resolución de 5 de mayo de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública (BOE núm. 130, de 1 de junio)], que lo conceptúa como “la exposición a conductas de violencia psicológica intensa, dirigidas de forma reiterada y prolongada en el tiempo hacia una o más personas, por parte de otra/s que actúan frente a aquella/s desde una posición de poder –no necesariamente jerárquica sino en términos psicológicos–, con el propósito o el efecto de crear un entorno hostil o humillante que perturbe la vida laboral de la víctima”.

Es de destacar también que, con posterioridad a la STC 56/2019, ha entrado en vigor en España el 25 de mayo de 2023, el Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, hecho en Ginebra el 21 de junio de 2019, en el contexto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado mediante instrumento de adhesión publicado en el BOE núm. 143, de 16 de junio de 2022. En este Convenio el art. 1.1.a) establece que, a sus efectos, “la expresión «violencia y acoso» en el mundo del trabajo designa un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género (...)”.

De ese modo, aunque el concepto de acoso laboral puede comprender situaciones o conductas de diversa índole, puntuales o reiteradas en el tiempo, todas ellas tienen en común, en lo que es relevante para esta jurisdicción de amparo, como ya se destacara en la citada STC 56/2019, su carácter degradante de las condiciones del trabajo o la hostilidad que conllevan, y que tienen por finalidad o como resultado atentar o poner en peligro la integridad personal del empleado (FJ 4).

B) *El tratamiento normativo del acoso laboral*: La STC 56/2019 también incidía en que hasta tiempos recientes no se había adquirido una conciencia social e institucional sobre esta cuestión “pese a que el porcentaje estimado de trabajadores que ha sufrido alguna forma de acoso laboral es importante, aún mayor en el ámbito de las administraciones públicas [cfr. resolución del Parlamento Europeo sobre el acoso moral en el lugar de trabajo, núm. 2001/2339 (INI), y comunicación de la Comisión europea sobre cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el

mundo del trabajador: una nueva estrategia comunitaria de la salud y la seguridad, COM (2002) 118 final]” (FJ 4).

La STC 56/2019 continuaba exponiendo las diferentes reacciones normativas en el ámbito regional europeo y nacional, destacando que en la Carta social europea revisada, hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996, se establece que el acoso laboral atenta contra el “derecho a la dignidad en el trabajo”, debiendo las partes signatarias “adoptar todas las medidas apropiadas para proteger a los trabajadores” (art. 26). En la Unión Europea, las Directivas del Consejo núms. 2000/43/CE, de 29 de junio, y 2000/78/CE, de 27 de noviembre, relativas a la igualdad de trato, han obligado a los Estados miembros a adoptar medidas contra los supuestos de acoso relacionados con la discriminación, entre otras, “garantizar que corresponda a la parte demandada demostrar que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato” (arts. 8.1 y 10.1, respectivamente). A esas normas hay que añadir ahora que, con un alcance universal, el ya citado Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo de 2019 establece como principio fundamental el deber de todo Estado signatario de “respetar, promover y asegurar el disfrute del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso” (art. 4.1) y de adoptar, entre otras, medidas relativas a prohibir legalmente la violencia y el acoso; velar por que las políticas pertinentes aborden esa cuestión; adoptar una estrategia integral a fin de aplicar medidas para su prevención y combate; establecer mecanismos de control de la aplicación y de seguimiento o fortalecer los mecanismos existentes; velar por que las víctimas tengan acceso a vías de recurso y reparación y a medidas de apoyo; prever sanciones; desarrollar herramientas, orientaciones y actividades de educación y de formación, y actividades de sensibilización, en forma accesible; y garantizar que existan medios de inspección e investigación efectivos de los casos de violencia y acoso, incluyendo a través de la inspección del trabajo o de otros organismos competentes (art. 4.2).

Por su parte, en el ámbito nacional, la STC 56/2019 recordaba que el legislador español había empezado a tomar en consideración el problema bajo las ópticas de la prevención, la protección y la represión; citando, en cuanto a esta última perspectiva y con relación al empleo público, el art. 95.2.o) del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (EBEP), que tipifica el acoso laboral como falta muy grave, y el art. 173.1 CP, introducido por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, que tipifica como delito contra la integridad moral los actos hostiles o humillantes realizados de forma reiterada en el ámbito de cualquier relación laboral o funcionarial y prevaliéndose de su

relación de superioridad, que supongan grave acoso contra la víctima (FJ 4). También a ese respecto, el tribunal traía a colación el mencionado protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración General del Estado, que regula un “procedimiento de actuación” ante la denuncia de la “persona presuntamente acosada” destinado a investigar y remediar las situaciones de acoso laboral (apartado 3). Tras establecer a sus efectos un concepto de “acoso laboral” (apartado 2.1), concreta, para “una mayor clarificación”, una serie de conductas “típicas” “que son, o no son, acoso laboral” (apartado 2.1, último párrafo, y anexo II). Lo hace en dos listados, uno con las “conductas consideradas como acoso laboral” [anexo II, letra A)], otro con las “que no son acoso laboral (sin perjuicio de que puedan ser constitutivas de otras infracciones)” [anexo II, letra B)] (FJ 4).

Dentro de esa normativa sancionadora, es preciso también mencionar que el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (LISOS), tipifica como infracción muy grave los actos del empresario que fueran contrarios a “la consideración debida a la dignidad de los trabajadores” (art. 8.11), como también el “trato desfavorable de los trabajadores como reacción ante una reclamación efectuada en la empresa” (art. 8.12). Además de ello, es de destacar que la normativa interna (laboral y funcional) reconoce entre los derechos básicos de todo trabajador la consideración debida a su dignidad, que debe ser respetada por el empleador en el ejercicio de sus facultades de dirección [arts. 4.2 e) y 20.3, del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET); art. 4.3.c) de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo; y art. 14 h), en conexión con el art. 54.1, EBEP]. Ese respeto a la dignidad del trabajador conlleva la obligación correlativa no solo de sancionar estas conductas, como ya se ha expuesto, sino de que el empleador proporcione al trabajador acosado la necesaria protección a través de medidas de prevención que garanticen la seguridad y salud en el trabajo (art. 14 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales).

Más recientemente, se han producido nuevos avances normativos que han incidido en cuestiones relacionadas con el acoso laboral. Entre ellos cabe citar la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, que establece en su art. 12.1, dentro de las medidas de prevención y sensibilización en el ámbito laboral, la obligación de las empresas, por un lado, de “promover condiciones de trabajo que eviten la comisión de delitos y otras conductas contra la libertad sexual y la integridad moral en el trabajo” y, por otro, de “arbitrar procedimientos

específicos para su prevención y para dar cauce a las denuncias o reclamaciones que puedan formular quienes hayan sido víctimas de estas conductas”. El art. 13.1 extiende esas obligaciones a las administraciones públicas, los organismos públicos y los órganos constitucionales, imponiendo el deber de “promover condiciones de trabajo que eviten las conductas que atenten contra la libertad sexual y la integridad moral en el trabajo, incidiendo especialmente en el acoso sexual y el acoso por razón de sexo, incluidos los cometidos en el ámbito digital. Asimismo, deberán arbitrar procedimientos o protocolos específicos para su prevención, detección temprana, denuncia y asesoramiento a quienes hayan sido víctimas de estas conductas”.

También resulta relevante, por lo que concierne al supuesto a analizar en el presente recurso de amparo, aunque no resulte aplicable *ratione temporis*, la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. Su art. 36.3.b), dentro de las prohibiciones de represalias contra las personas físicas que informen sobre “acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave”, cita, entre otros, los “daños, incluidos los de carácter reputacional, o pérdidas económicas, coacciones, intimidaciones, acoso u ostracismo”; añadiendo el art. 38.4 una regla sobre desplazamiento de la carga probatoria, al establecer que “en los procedimientos ante un órgano jurisdiccional u otra autoridad relativos a los perjuicios sufridos por los informantes, una vez que el informante haya demostrado razonablemente que ha comunicado o ha hecho una revelación pública de conformidad con esta ley y que ha sufrido un perjuicio, se presumirá que el perjuicio se produjo como represalia por informar o por hacer una revelación pública. En tales casos, corresponderá a la persona que haya tomado la medida perjudicial probar que esa medida se basó en motivos debidamente justificados no vinculados a la comunicación o revelación pública”.

Por su parte, en lo que también concierne a este recurso, es preciso mencionar que en el ámbito de la Administración local se han venido aprobando por diversos ayuntamientos los respectivos protocolos, para proteger a sus empleados públicos municipales frente a las conductas de acoso laboral. En concreto, el Ayuntamiento de Torreveja aprobó el 24 de abril de 2009 el Protocolo de “*Mobbing*” (Boletín Oficial de la Provincia de Alicante núm. 155, de 17 de agosto de 2009), aplicable en el momento de los hechos, que fue derogado por el Protocolo de Prevención contra el Acoso Laboral del Ayuntamiento de Torreveja de 30 de noviembre de 2016. Aquel protocolo definía el acoso psicológico “como un proceso compuesto por conductas abusivas de ataque verbal o modal o de maltrato psicológico, sistemáticas y deliberadas, ejercidas por una

persona o un grupo en el ámbito de las relaciones laborales a fin de perjudicar al trabajador, y que expresa un riesgo para su salud o su integridad física y/ o psíquica, y que atenta contra su dignidad” y, como declaración de intenciones, afirmaba que “el acoso psicológico en el trabajo, en cualquiera de sus modalidades es inadmisibles” y que “todos sus trabajadores, sean funcionarios sean personal laboral, tienen derecho a ser tratados con dignidad, consideración y respeto, por lo tanto, el acoso psicológico en el trabajo es una conducta inaceptable en esta institución”.

C) *La incidencia del acoso laboral en los derechos fundamentales*: La STC 56/2019, atendiendo a la aproximación conceptual al acoso laboral y el abordaje normativo desarrollado respecto de este fenómeno, también destacaba que, desde la óptica constitucional que corresponde proyectar en la jurisdicción de amparo, “cabe apreciar que las situaciones de acoso laboral, en la medida en que tienen por finalidad o como resultado atentar o poner en peligro la integridad del empleado, conciernen al reconocimiento constitucional de la dignidad de la persona, su derecho fundamental a la integridad física y moral y la prohibición de los tratos degradantes (arts. 10.1 y 15 CE). Ahora bien, las situaciones de acoso laboral son tan multiformes que pueden involucrar también otros derechos fundamentales” (FJ 4); citando al efecto, el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (artículo 18) y, aunque sin carácter de derecho fundamental invocable en amparo, el mandato a los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo (art. 40.2 CE).

En los términos expuestos, el acoso laboral implica una conducta lesiva del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE), íntimamente conectado con el derecho a la dignidad personal (art. 10.1 CE), según jurisprudencia constitucional reiterada (así, SSTC 148/2023, de 6 de noviembre, FJ 4; o 92/2024, de 18 de junio, FJ 2); dignidad que constituye un derecho inviolable de todo ser humano, tal y como proclama, entre otros, el art. 1 de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea de 18 de diciembre de 2000 y, por consiguiente, también es predicable en el entorno laboral, al tener el trabajador como derecho el de “trabajar en condiciones que respeten su salud, su seguridad y su dignidad” (art. 31.1 CDFUE). A esos efectos, el tribunal debe reiterar, una vez más, que la existencia de una relación laboral no puede implicar, en modo alguno, la privación para una de las partes, el trabajador, de los derechos que la Constitución le reconoce, ya que las organizaciones empresariales -tanto privadas como públicas- no forman mundos separados y estancos del resto de la sociedad en los que los empleados deban soportar “despojos transitorios o limitaciones injustificadas de sus derechos fundamentales y libertades públicas” (STC 56/2008, de 14 de abril, FJ 6). Se impone, por tanto, utilizando la expresión usada

en el Preámbulo al ya citado Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, la necesidad de reconocer “la importancia de una cultura del trabajo basado en el respeto mutuo y la dignidad del ser humano para prevenir la violencia y el acoso”.

La conclusión alcanzada por el tribunal en la STC 56/2019 sobre el encuadre de las lesiones constitucionales de las conductas de acoso laboral, preferentemente, en el derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE) está, por otra parte, en línea de coherencia con la jurisprudencia establecida por el TEDH en la materia. La STEDH de 9 de noviembre de 2021, *as. Špadijer c. Montenegro*, en una demanda individual en relación con el acoso laboral sufrido por un funcionario de prisiones con motivo de una denuncia interpuesta contra otros compañeros, si bien se invocó el derecho a no sufrir malos tratos (art. 3 CEDH), consideró que el correcta encuadre iusfundamental de análisis era el derecho a la vida privada (art. 8 CEDH), en la medida en que “el concepto de vida privada incluye la integridad física y psicológica de una persona” (§ 87, en relación con el § 69).

4. La jurisprudencia constitucional concernida en los supuestos de acoso laboral

El tribunal declara, en línea con lo ya delineado en la STC 56/2019, FFJJ 4 y 5, con los precedentes de las SSTC 74/2007, de 16 de abril; 106/2011, de 20 de junio, y 81/2018, de 16 de julio, que las conductas de acoso laboral resultan inaceptables y reprobables en nuestro sistema constitucional de relaciones laborales, en el que el respeto de los derechos fundamentales del trabajador constituye un elemento esencial que exige el ejercicio de todas las acciones preventivas y, en su caso, sancionadoras, dirigidas a eliminar del ámbito laboral las conductas que tan directamente atentan contra la dignidad del trabajador (art. 10.1 CE), su derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE), en conexión con el derecho a la protección de la salud que se encomienda a los poderes públicos en el art. 40.2 CE, pudiendo llegar a afectar incluso a otros derechos fundamentales como el honor, la intimidad personal y familiar, y la propia imagen (art. 18 CE). Además, por lo que afecta al presente recurso de amparo, el tribunal también tiene que incidir en que si la conducta de acoso tuviese por causa una represalia frente al trabajador por haber denunciado irregularidades en el ámbito de la relación laboral, también se vería afectado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva de la garantía de indemnidad.

A) *El derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE)*: En los términos ya expuestos, el acoso laboral tiene su más correcto encuadre constitucional en la vulneración del art. 15 CE, materializada en el acoso psicológico sufrido, en la medida en que reconoce el derecho a la integridad física y moral, sin que en ningún caso la persona pueda estar sometida, entre otros, a “tratos degradantes”, definidos como aquellos que provocan “padecimientos físicos o psíquicos ilícitos e infligidos de modo vejatorio para quien los sufre y con esa propia intención de vejar y doblegar la voluntad del sujeto paciente” (SSTC 120/1990, de 27 de julio, FJ 9; 57/1994, de 28 de febrero, FJ 4; y 105/2024, de 9 de septiembre, FJ 2).

Esas agresiones a la integridad física o psíquica del trabajador, que suponen los actos de acoso laboral, afectan también a la dignidad personal de quien lo sufre (art. 10 CE), “bien porque cosifican al individuo, rebajándolo a un nivel material o animal, bien porque lo mediatizan o instrumentalizan, olvidándose de que toda persona es un fin en sí mismo” (SSTC 181/2004, de 2 de noviembre, FJ 13; 56/2019, de 6 de mayo, FJ 5; y 105/2024, FJ 2). La STC 56/2019 recordaba que para poder calificar el trato recibido como degradante debe “‘ocasionar también al interesado —ante los demás o ante sí mismo— una humillación o un envilecimiento que alcance un mínimo de gravedad’ (ATC 333/1997, FJ 5, citando las SSTEDH de 25 de febrero de 1982, § 28; y 25 de marzo de 1993, *Costello-Roberts c. el Reino Unido*, § 30). Se trata de acciones que pueden provocar en la víctima ‘sentimientos de temor, angustia e inferioridad susceptibles de humillarla, envilecerla y, eventualmente, de quebrantar su resistencia física o moral’, superando ‘un umbral mínimo de severidad; mínimo cuya apreciación es, por naturaleza, relativa, por lo que depende en última instancia de las circunstancias concurrentes en el caso concreto’ (ATC 333/1997, FJ 5, citando las SSTEDH de 18 de enero de 1978, *Irlanda c. el Reino Unido*, § 167; 7 de julio de 1989, *Soering*, § 100, y 27 de agosto de 1992, *Tomasi c. Francia*, § 112)” (FJ 5).

Por su parte, la más reciente jurisprudencia del TEDH, por lo que se refiere específicamente a las situaciones de acoso laboral, ha destacado en la ya citada STEDH de 9 de noviembre de 2021, *as. Špadijer c. Montenegro*, por un lado, que mientras los acosos en forma de ataques a la integridad física deben tener un mecanismo de protección efectivo a través del Derecho penal (§ 88), “en lo que respecta a actos menos graves entre particulares que puedan lesionar la integridad psicológica”, el marco legal de protección puede también consistir en otros instrumentos no penales (§ 89); y, por otro, que las denuncias de acoso deben tramitarse minuciosamente examinando caso por caso, a la luz de las particulares circunstancias de cada caso y teniendo en cuenta todo el contexto, ya que, a pesar de la mayor o menor continuidad o

frecuencia en el tiempo, lo relevante es su incidencia en la integridad de quien lo sufre (§ 95). También incide en la necesidad de hacer un análisis global relativo a la frecuencia y periodo temporal en el que se desarrollan los incidentes y en su examen individual y conjunto con el resto de incidentes, tomando debidamente en cuenta su contexto y causas, destacando, en aquel caso, la particular importancia que adquiriría en ese examen la circunstancia de la denuncia cursada contra determinadas actuaciones de compañeros de trabajo (§ 97).

En relación con esta invocación, la STC 56/2019 concluía que “para valorar si la administración ha vulnerado el derecho fundamental a la integridad moral de un empleado público (art. 15 CE), hay que determinar, atendiendo a las circunstancias del caso, si la conducta enjuiciada es deliberada o, al menos, está adecuadamente conectada al resultado lesivo (elemento intención); si ha causado a la víctima un padecimiento físico, psíquico o moral o, al menos, encerraba la potencialidad de hacerlo (elemento menoscabo) y si respondió al fin de vejar, humillar o envilecer o era objetivamente idónea para producir o produjo efectivamente ese resultado (elemento vejación). Faltando este último elemento, no habrá trato “degradante”, pero solo podrá descartarse la vulneración del art. 15 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 5). No obstante, también la STC 56/2019 incidía en precisar que “[a] este Tribunal no le corresponde elaborar un concepto de ‘acoso laboral’. Debe solo interpretar, en su proyección sobre las relaciones laborales o funcionariales, el concepto constitucional de ‘trato degradante’ y el más amplio de lesión de la ‘integridad moral’ (art. 15 CE). Ciertamente, desde la perspectiva de la protección debida al trabajador hostigado, tales conceptos constitucionales representan un mínimo insoslayable para el legislador que establece –y para el órgano judicial que interpreta y aplica– un concepto normativo de ‘acoso laboral’. Ahora bien, el concepto de “acoso laboral” que establezca la legalidad ordinaria bien puede ser más amplio que los de ‘trato degradante’ y lesión de la ‘integridad moral’ (p. ej., si el legislador quiere dispensar al trabajador más tutela de la resultante del art. 15 CE) o más estricto (p. ej., si el legislador penal quiere castigar más severamente determinados comportamientos hostigadores)” (FJ 5).

También es preciso recordar, en relación con el control judicial a desarrollar bajo la invocación de haber sufrido acoso laboral, con la lesión que ello implica del art. 15 CE, que en tales casos, si bien puede quedar comprometido el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1

CE), en el sentido de que es preciso una motivación reforzada, dada la trascendencia de los valores y derechos fundamentales en liza en la que se exteriorice el nexo de coherencia entre la decisión adoptada, la norma que le sirve de fundamento y los fines perseguidos con la regulación del acoso laboral, esa eventual infracción del art. 24.1 CE quedaría subsumida en la del derecho sustantivo (STC 56/2019, FJ 3).

B) La distribución de la carga probatoria en los procesos de protección de los derechos fundamentales: El tribunal ha establecido una jurisprudencia constitucional en relación con invocaciones por conductas discriminatorias (art. 14 CE), que es de aplicación a supuestos como el presente de alegaciones de conductas de acoso laboral lesivas del derecho a la integridad moral (art. 15 CE), ya que es necesario garantizar que los derechos fundamentales no sean desconocidos bajo la cobertura formal del ejercicio de derechos y facultades reconocidos por las normas, por lo que se ha subrayado “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” (SSTC 104/2014, de 23 de junio, FJ 7; 51/2021, de 15 de marzo, FJ 3; y 67/2022, de 2 de junio, FJ 5). La constatación de esa dificultad ha determinado la elaboración de una jurisprudencia constitucional sobre la distribución de la carga probatoria como instrumento útil para desvelar “las razones latentes de actos que puedan enmascarar una lesión de derechos fundamentales” (SSTC 104/2014, FJ 7; 51/2021, FJ 3; y 67/2022, FJ 5).

A esos efectos, el tribunal ha reiterado que en este tipo de supuestos la prueba se articula en un doble elemento: la necesidad de aportación de indicios suficientes y la consiguiente inversión de la carga probatoria. De ese modo, se exige al trabajador que acredite indicios razonables de que el acto de su empleadora lesiona su derecho fundamental, principio de prueba dirigido a poner de manifiesto el motivo oculto que se denuncia, teniéndose presente que el indicio no consiste en la mera alegación de la vulneración constitucional, sino que debe permitir deducir la posibilidad de que se pudo producir a través de ese panorama indiciario. Una vez cumplido ese primer e inexcusable deber, recaerá sobre el empleador la carga de acreditar que su actuación tuvo causas reales absolutamente extrañas a la pretendida vulneración, así como que tenían entidad suficiente para justificar la decisión adoptada, pues, en otro caso, la ausencia de prueba sobre ese extremo trasciende el ámbito puramente procesal y determina, en última instancia, que los indicios aportados por el demandante desplieguen toda su operatividad para declarar la lesión del derecho fundamental del trabajador (SSTC 104/2014, FJ 7; 51/2021, FJ 3; y 67/2022, FJ 5).

Esta jurisprudencia resulta de relevancia en el caso, habida cuenta de que en la vía judicial previa se aprecia una controversia entre la sentencia de instancia -que, en aplicación de la misma, considera acreditada la situación de acoso laboral lesiva del derecho a la integridad física y moral del demandante al entender que la administración no había aportado “pruebas suficientes para enervar la convicción de que se ha producido un acoso laboral en la persona del recurrente” (FD 6)- y la sentencia de apelación -que, sin hacer referencia a la misma, rechaza considerar acreditada la situación de acoso a partir de un análisis individualizado de la eventual justificación de cada uno de los episodios alegados por el demandante como constitutivos del acoso (FFDD 7 a 13), con fundamento en que había existido una deficiente valoración de la prueba por el juzgador de instancia (FD 14)-.

C) *La garantía de indemnidad (art. 24.1 CE)*: La jurisprudencia constitucional viene manteniendo desde la STC 14/1993, de 18 de enero, reiterada en muchas resoluciones posteriores (SSTC 196/2000, de 24 de julio, 16/2006, de 19 de enero, o 183/2015, de 10 de septiembre), que la garantía de indemnidad forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en el sentido de que “del ejercicio de la acción judicial o de los actos preparatorios o previos al mismo no pueden seguirse consecuencias perjudiciales dentro del ámbito de las relaciones públicas o privadas para las personas que los protagonizan” (FJ 2).

La lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, en suma, no solo puede producirse por irregularidades acaecidas dentro del proceso que priven al justiciable de las garantías que establece el art. 24 CE, sino que también puede resultar vulnerado dicho derecho cuando su ejercicio “produzca como consecuencia una sanción que responda a una conducta de represalia por parte del empresario” (STC 14/1993, FJ 3). Es importante subrayar, asimismo, que a los efectos de advertir la lesión de la garantía de indemnidad no es relevante el resultado que puedan haber tenido las acciones emprendidas por el trabajador, por cuanto lo realmente trascendente es si la decisión empresarial cuestionada pudo responder, indiciariamente, al previo ejercicio por el trabajador de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (STC 120/2006, de 24 de abril, FJ 6).

La jurisprudencia del TEDH también ha reconocido, aunque lo haya hecho bajo la protección del derecho a la libertad de información y expresión (art. 10 CEDH), que en el contexto de las relaciones de trabajo, la denuncia sobre una supuesta conducta ilícita por parte de su empleador requiere una protección especial en determinadas circunstancias frente a las posibles represalias en forma de acoso (STEDH de 9 de noviembre de 2021, *as. Špadijer c. Montenegro*, §

90). A esos efectos, afirma que “desde el punto de vista del tribunal, el deber positivo de los Estados en virtud del artículo 8 de hacer una aplicación efectiva en la práctica de las leyes contra el acoso grave adquieren una especial importancia en las circunstancias en las que dicho acoso puede haber sido provocado como consecuencia de la actividad de un “*whistleblowing*” [denunciante de irregularidades]” (STEDH de 9 de noviembre de 2021, *as. Špadijer c. Montenegro*, § 97).

En el presente caso, esta perspectiva de análisis 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. Sin perjuicio de reiterar que, aunque no resulte aplicable a este caso por razones temporales, el art. 38.4 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, ya ha establecido legalmente una regla sobre desplazamiento de la carga probatoria en los supuestos en que se hayan producido situaciones de acoso tras haberse informado sobre “acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave”.

5. La aplicación de la jurisprudencia constitucional al caso

El tribunal -en los términos ya expuestos anteriormente de que para valorar si la administración ha producido una vulneración del derecho fundamental a la integridad moral de un empleado público hay que determinar los elementos de intención, menoscabo y vejación concurrentes en la conducta de acoso- toma en consideración que ni en la vía judicial previa ni en este proceso de amparo se ha controvertido la situación de menoscabo sufrida por el demandante de amparo en su integridad física y moral. La controversia, por tanto, radica en la eventual concurrencia de los elementos de intención y vejación, que es sobre cuya acreditación se ha de centrar el análisis a desarrollar en este amparo, a partir de la proyección de la jurisprudencia constitucional sobre la carga probatoria.

En ese sentido, el control a desarrollar por el tribunal para analizar si las decisiones impugnadas han incurrido en la vulneración alegada por el demandante del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE), por haber sido víctima de un acoso laboral, debe tomar como presupuesto que la cuestión aquí planteada concierne, en primer lugar, al análisis del razonamiento jurídico de la sentencia de apelación impugnada en este recurso de amparo y no con la descripción

de los hechos valorados en ese razonamiento. El tribunal considera preciso subrayar tal distinción ya que, si bien el art. 44.1.b) LOTC impone la intangibilidad de los hechos, no impide, como ya se ha reiterado en otros pronunciamientos, que el tribunal pueda alcanzar una interpretación propia del relato fáctico conforme a los derechos y valores constitucionales comprometidos (SSTC 188/2004, de 2 de noviembre, FJ 3; 41/2006, de 13 de febrero, FJ 4; y 81/2024, de 3 de junio, FJ 4). La sujeción a los hechos que impone el citado precepto “no puede conducir a que el Tribunal abdique de su función de protección del derecho fundamental” (STC 17/2003, de 30 de enero, FJ 2), al ser función de la jurisdicción de amparo revisar, en casos como el planteado, si el razonamiento judicial que condujo a negar la existencia del acoso laboral -revocando la sentencia de instancia que lo había reconocido con fundamento en el mismo relato fáctico- resultó lesivo del derecho alegado. En este caso, para realizar el juicio de constitucionalidad, resulta imprescindible determinar con precisión si, en el supuesto enjuiciado, los hechos declarados como probados en la instancia -que sirvieron de base para la apreciación de la existencia del acoso laboral y que, no siendo impugnados en grado de apelación por la Administración demandada, posteriormente, se estimaron insuficientes por el órgano judicial de apelación- revisten la necesaria entidad para ser considerados como indicios suficientes de la concurrencia de los elementos de intención y vejación necesarios para entender vulnerado el derecho a la integridad física y/o moral y, por consiguiente, debieron producir un desplazamiento de la carga probatoria para que ese panorama indiciario fuera desvirtuado por el Ayuntamiento demandado.

En atención a lo expuesto, desde el esquema de distribución de la carga probatoria establecido en la jurisprudencia constitucional, el tribunal debe analizar, en primer lugar, si en la vía judicial 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 un acoso laboral que menoscabó su integridad física y moral. Esto es, si acreditó la existencia de un panorama indiciario suficiente generador de una razonable sospecha, apariencia o presunción de tal infracción. De verificarse ese extremo, el tribunal debe analizar, en segundo lugar, si, en atención al desplazamiento de la carga probatoria que ello implicaría, el Ayuntamiento demandado cumplió con la carga probatoria de desvirtuar tales indicios, acreditando a tal fin que su actuación se presentaba ajena a cualquier intención vejatoria y de hostigamiento.

A) *El panorama indiciario*: La sentencia de instancia estableció unos presupuestos fácticos en relación con los incidentes desarrollados respecto del demandante en su desempeño laboral que

se han mantenido incólumes en la decisión de apelación, no siendo controvertidos por ninguna de las partes personadas, que se han limitado a combatir su justificación. El tribunal constata, por tanto, que el demandante de amparo desarrolló una actividad alegatoria y probatoria suficientemente precisa en relación con la posible infracción de su derecho fundamental, ya que aportó indicios razonables y suficientes de la existencia de una situación de conflictividad laboral de relevante entidad, compatible con la conducta de acoso laboral de la que se quejaba.

El actor logró acreditar, como así consta en el FD 5 de la sentencia de instancia, que desde que comenzó a trabajar en la Jefatura de Policía Local del Ayuntamiento de Torrevieja en el mes de julio de 2010 advirtió que se estaban produciendo sistemáticamente irregularidades administrativas, consistentes en falta de control del dinero en efectivo recaudado de las multas e inspecciones selectivas a los locales de ocio, lo que puso en conocimiento de su superior jerárquico, el jefe de la Policía Local, quien, sin interesarse o investigarlo, le conminó a denunciarlo ante el Juzgado, lo que hizo en el mes de abril de 2013, junto con otros dos compañeros, formulando denuncia, resultando imputados un inspector del cuerpo y dos agentes del departamento de gestión. A partir de ese momento y hasta septiembre de 2016, en que se le concede el traslado a otro municipio, sufre, al menos, las siguientes conductas de hostigamiento: (i) Modificación de la jornada laboral sin notificación previa de los cambios; (ii) filtración a los agentes interinos del Ayuntamiento de Torrevieja del escrito remitido al alcalde avisando del mantenimiento irregular de la situación de dichos interinos; (iii) publicación de un panfleto por el Jefe de Gestión en que se le tilda de “cefalópodo, animal viscoso y asqueroso... pensando a quien va a denunciar cada día”; (iv) imposición de turnos sin respetar sus periodos de descanso y omisión de contestación a sus solicitudes de certificado de su horario laboral; (v) remisión de un escrito por el jefe de Policía Local a la Jefatura de Tráfico de Alicante, informando de que era posible que hubiera podido perder las facultades para la conducción de vehículos, dando lugar a la apertura de un procedimiento por parte de esa Jefatura de “pérdida de vigencia de permiso de conducir”, que, una vez pasada la revisión médica y obtenido un dictamen favorable, le permitió mantener todos los permisos de conducción; (vi) retirada del arma reglamentaria de su armero sin previo aviso; (vii) publicación en un tablón de anuncios, al acceso de todo el personal, de un escrito de un inspector desvelando datos pertenecientes al ámbito privado del demandante, además de insultarlo y acusarle de mentir ante la Justicia; (viii) desaparición de documentos de su casillero personal; (ix) omisión de contestación a su petición de traslado en comisión de servicio, a pesar de haberlo aconsejado un médico especialista en salud mental; (x) denegaciones de vacaciones y días de asuntos propios; (xi) denegación de una solicitud de permuta, que solo es concedida cuando así

se dictamina en un informe el Consejo Jurídico de la Generalitat Valenciana; (xii) denegación de la paga extraordinaria y otros emolumentos; y (xiii) denegación de las ayudas escolares.

El tribunal considera que todas estas circunstancias, acreditadas judicialmente, constituyen un panorama claramente indiciario de la presunta infracción constitucional, al poner de manifiesto una razonable sospecha de que el trato recibido por el demandante supone una práctica de acoso laboral que perjudicó significativamente su integridad física y moral, por cuanto que de forma repetida y deliberada se le humilló con el propósito y efecto de violar su dignidad, creando para ello un ambiente hostil y de violencia psicológica que no solo le condujo a reclamar continuamente el cambio de lugar de trabajo, sino que se vio agravado con las reiteradas negativas del Ayuntamiento a concedérselo hasta el punto de incidir significativamente en su estado de salud física y mental. También destaca la sentencia de instancia, al valorar la prueba testifical del jefe de la Policía Local y de uno de sus inspectores, la circunstancia de que “ya fueron considerados como inductores de acoso laboral en los Procedimientos P.A. 410/2015 y P.A. 224/2016, Sentencias dictadas por este mismo Juzgado en fechas 25/10/2016 y 18/09/2017 en las que el Ayuntamiento de Torreveija tuvo que indemnizar a los recurrentes con 48.500 euros y 23.450 euros respectivamente” (FD 5).

El tribunal constata y, desea hacer una especial incidencia en ello, en que dentro de este panorama indiciario (i) el ayuntamiento demandado, no solo se mantuvo conscientemente ajeno a las conductas hostiles hacia el demandante de amparo, colocándose en una reiterada posición pasiva durante años, incumpliendo con ello su obligación positiva de tutelar la dignidad e integridad de sus empleados y de dar trámite, sin demora y con la exigida confidencialidad, a las denuncias de acoso laboral, a pesar de conocer el desarrollo de otros procedimientos sobre conductas de acoso dentro de la Policía Local; sino que protagonizó, activamente, de manera institucional y dentro de su ámbito de competencias, alguna de las actuaciones de hostigamiento que aparecen judicialmente acreditadas; y (ii) los actos de hostigamiento son consecuentes temporalmente a la denuncia penal cursada contra algunos de sus compañeros de trabajo por determinadas irregularidades en el funcionamiento de la Jefatura de la Policía Local en la que trabajaba, que desembocaron en un proceso penal en el que fueron imputados y que, incluso, dieron lugar a la condena de uno de ellos en primera instancia, cuya firmeza no consta, por sentencia de la Sección 11ª de la Audiencia Provincial de Alicante núm. 313/2022, de 26 de diciembre, como autor criminalmente responsable de un delito de infidelidad en la custodia de documentos.

Por tanto, el tribunal concluye, en coincidencia con la valoración de la sentencia de instancia y el informe del Ministerio Fiscal en este proceso constitucional, 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 al menoscabo de su dignidad profesional; determinando con ello que procedía el desplazamiento de la carga probatoria.

B) *El desplazamiento de la carga probatoria*: El tribunal debe analizar, una vez cumplida la carga probatoria del demandante, si, en atención al desplazamiento de la carga probatoria que ello implica, se ha dado debido cumplimiento por el ayuntamiento demandado a la carga que le incumbía de desvirtuar tales indicios, acreditando a tal fin que su actuación se presentaba ajena a cualquier intención vejatoria o de hostigamiento contrario a la efectividad de los derechos fundamentales invocados.

El tribunal constata que, frente a la actividad probatoria desarrollada por el demandante, la sentencia del juzgado de instancia incidió en que el ayuntamiento demandado no había aportado pruebas suficientes para enervar la convicción de que se ha producido un acoso laboral al demandante. La sentencia argumenta que la prueba documental aportada 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 según dicen tenía el demandante dentro de la plantilla, ni había aportado informe pericial para contradecir los apartados por el demandante o la documentación médica de la sanidad pública también aportada. El tribunal también constata que el ayuntamiento demandado no controvirtió 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.

Por su parte, el tribunal también advierte que la sentencia de apelación estimó el recurso, anulando la sentencia de instancia, al considerar que, si bien la prueba testifical practicada en la instancia “de existir como única prueba en el proceso, la valoración del Juzgado sería adecuada”, sin embargo, tras analizar la prueba documental, “hemos comprobado que lejos de ratificar la



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

impresión del Juzgado respecto al acoso laboral lo contradice, ninguna de las pruebas documentales favorece la interpretación que se hace en la sentencia apelada” (FD 14). A esos efectos, la sentencia de apelación había realizado un extenso análisis de la prueba documental respecto de cada uno de los eventos sufridos por el demandante en los FFDD 6 a 13 en los que, en los términos expuestos más ampliamente en los antecedentes, se consideraba justificado cada uno de ellos. El tribunal considera necesario poner de relieve que, frente a la circunstancias de precedentes judiciales de condenas al ayuntamiento por acoso laboral en la Policía Local, la respuesta de la sentencia de apelación fue que no podía tomarse como prueba de acoso laboral el hecho de que los codemandados apelantes fueran considerados como inductores de acoso laboral en otros dos procedimientos que concluyeron con dos sentencias condenatorias al Ayuntamiento de Torreveja, que tuvo que indemnizar a los actores con 48.000,00 y 23.450,00 euros, porque en esos procesos no fueron emplazados los apelantes, ni condenados (FD 6). E, igualmente, que la circunstancia de que el demandante hubiera presentado una denuncia penal contra algunos de sus compañeros por supuestas irregularidades en su desempeño laboral fue abordada en la sentencia de apelación poniendo de relieve que, si bien la solicitud de sobreseimiento del procedimiento al que había dado lugar había sido denegado, “(...) en este momento, no podemos hacer ningún pronunciamiento sobre hechos referidos a unas actuaciones penales que siguen vivas -al menos a la Sala no consta su archivo-; no obstante, la denuncia por ‘quitar una multa’ no es relevante para este proceso, según el Sr. Rico fue el detonante del acoso laboral, acoso que de estar probado sería independiente del posible resultado de ese proceso penal” (FD 12).

El tribunal, partiendo de los antecedentes expuestos, debe concluir que, en aplicación de la jurisprudencia constitucional en la materia, no se ha dado debido cumplimiento, a partir del desplazamiento de la carga probatoria, a la carga de acreditar que el panorama indiciario de la lesión constitucional denunciada quedaba desvirtuado respecto a que las conductas desarrolladas eran ajenas a cualquier intención vejatoria y de hostigamiento contrario a la efectividad de los derechos fundamentales invocados. En relación con ello, el tribunal confirma que se ha producido la lesión del derecho fundamental del recurrente a la integridad física y moral (art. 15 CE) y, en conexión con él, del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su dimensión de la garantía de indemnidad, que resulta imputable, desde la perspectiva del art. 44 LOTC, 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; y, consecuente con lo anterior, desde la perspectiva del art. 43 LOTC, al Ayuntamiento de Torreveja, tanto por la conducta activa desarrollada

institucionalmente sobre el demandante en el ejercicio de sus competencias, como por la conducta omisiva de incumplir la obligación positiva de prevenir, investigar y sancionar las desarrolladas por sus empleados públicos contra el demandante de amparo. Las razones en las que el tribunal sustenta esta conclusión son las siguientes:

(i) El tribunal asume que no es controvertido en la vía judicial ni en esta jurisdicción de amparo, como presupuestos fácticos relevantes en el análisis de los derechos invocados, (a) la existencia de una denuncia penal del recurrente respecto de determinadas irregularidades que consideraba cometidas por algunos de los mandos de la Policía Local en el desempeño de sus funciones, que habían sido previamente puestas en conocimiento del jefe del cuerpo, sin que hubieran generado ninguna actuación al respecto; (b) el desarrollo, coincidente con esa decisión, de una serie de actuaciones, sostenidas y reiteradas en el tiempo, de hostigamiento hacia su persona e intereses laborales y personales bien protagonizadas por sus compañeros o superiores, entre otros a los que había denunciado, bien por la propia administración local en el ejercicio de sus competencias; (c) la relevante incidencia que esas actuaciones tuvieron en la salud física y mental del demandante de amparo; y (d) el conocimiento efectivo que tenía el ayuntamiento de la reiteración de situaciones de acoso que venían produciéndose en la Policía Local del municipio, que incluso estaban judicializadas.

(ii) El tribunal reitera que, ante el panorama indiciario que suponen esos presupuestos fácticos, la jurisprudencia constitucional establecida en la materia determina que sea el ayuntamiento demandado quien deba neutralizar dicho panorama indiciario; a cuyos 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.

En esos estrictos términos, el tribunal no puede dejar de valorar que la sentencia de instancia siguió el parámetro constitucional de aplicación al caso para concluir que no se habían aportado elementos probatorios para acreditar que las actuaciones no se habían desarrollado para menoscabar de manera sistemática e intencionada la dignidad personal y profesional del demandante. Por el contrario, la sentencia de apelación, sin hacer mención alguna a la perspectiva de análisis constitucional exigida por el caso ante la invocación del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE), se limitó a valorar la aparente cobertura legal individualizada de cada una de las actuaciones controvertidas de manera independiente e inconexa y sin ponderar tampoco las



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

eventuales causas que podían estar causalmente conectadas con la persistencia de esas conductas hostiles hacia los intereses personales y profesionales del demandante.

(iii) El tribunal también toma en consideración que la sentencia de apelación, habiendo hecho expreso que podría compartir la conclusión de la sentencia de instancia sobre la existencia de la vulneración alegada en atención a la valoración de la prueba personal practicada –testifical y pericial-, afirmó que había sido la prueba documental desarrollada la que había determinado la conclusión de que cada uno de los diversos eventos que se habían desarrollados tenían una justificación en términos de legalidad ordinaria.

A esos efectos, sin perjuicio de reiterar que la jurisprudencia constitucional desautoriza en estos casos una ponderación probatoria en términos de acreditar una mera apariencia de legalidad, no es irrelevante, en los términos también informados por el Ministerio Fiscal en este proceso de amparo, que la valoración probatoria del órgano judicial de apelación, que debía residenciarse en desvelar las razones subyacentes de los actos controvertidos, se hubiera realizado respecto de ese particular 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.

(iv) El tribunal constata que, frente a la incidencia que se hizo en la sentencia de instancia a la existencia de condenas previas al ayuntamiento por acoso laboral en el ámbito de la actuación de la Policía Local, por su carácter altamente indiciario de la concurrencia de los elementos intencional y vejatorio, la sentencia de apelación se limitó a razonar que esa circunstancia no podía tomarse como prueba de acoso laboral porque en esos procesos los codemandados apelantes no habían sido emplazados ni condenados (FD 6). El tribunal no considera adecuada, en términos de protección del derecho fundamental invocado, esa argumentación no solo porque el procedimiento desarrollado en la vía judicial lo era respecto de la actuación del ente local, por lo que había una plena coincidencia subjetiva entre aquellos procedimientos y el que trae causa al presente recurso de amparo, sino porque lo único que se pretendía era aportar un elemento indiciario más en relación, también, con el incumplimiento municipal de las obligaciones positivas de protección ante situaciones de acoso laboral.

(v) 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 las mismas con la denuncia penal formulada por el demandante contra algunos mandos del cuerpo de la Policía Local por supuestas irregularidades y que, en respuesta a esa circunstancia, la sentencia de apelación, a pesar de reconocer la existencia de una instrucción penal en que aparecían investigados los denunciados, se limitó a afirmar que no era relevante en el proceso, ya que el “acoso de estar probado sería independiente del posible resultado de ese proceso penal” (FD 12).

Ya se ha incidido anteriormente, en que la jurisprudencia constitucional ha subrayado, en relación con la garantía de indemnidad, la irrelevancia del resultado que pudieran haber tenido las acciones emprendidas, ya que lo realmente trascendente es si la conducta desarrollada pudo responder, indiciariamente, a la denuncia formulada; y que la jurisprudencia del TEDH ha puesto de manifiesto la especial importancia que en los casos de acoso adquiere la circunstancia de que pudiera haber sido provocado como consecuencia de la denuncia de irregularidades penales o administrativas. En este contexto jurisprudencial, el tribunal no puede aceptar como una argumentación, en línea con la debida protección de los derechos fundamentales invocados una afirmación tan apodíctica como la realizada en la sentencia de apelación impugnada. Ello implica una insuficiente ponderación de los fines de protección del derecho a la integridad física y moral en la medida en que, ante un determinado panorama indiciario de causalidad entre la existencia de la denuncia y el acoso que se estaba desarrollando, el órgano judicial de apelación no dio debido cumplimiento a su obligación, en tutela del art. 15 CE, de indagar sobre las razones o causas subyacentes a la situación de hostigamiento que estaba sufriendo el demandante. Por tanto, la resolución judicial impugnada, al avalar la conducta del ayuntamiento demandado, no solo no brindó la tutela de la dignidad e integridad, que en términos generales merece cualquier trabajador en su entorno laboral, sino que tampoco dispensó la tutela que específicamente requieren los denunciados frente a represalias por informar de irregularidades conocidas con ocasión del desempeño de su actividad profesional y que, en este caso, tenían un indudable interés general al afectar a un servicio público tan esencial como el prestado por la Policía Local.

6. Conclusión: estimación del recurso de amparo y alcance del fallo

Lo expuesto en los fundamentos precedentes determina que el tribunal deba declarar 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, del 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 en el ejercicio de sus competencias contra los intereses del demandante; y, por otro, 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 considera que el restablecimiento al demandante de amparo en sus derechos queda satisfecho, en los términos solicitados en su demanda, apoyados también por el Ministerio Fiscal, con la declaración de firmeza de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Elche núm. 851/18, de 31 de julio, que, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el recurrente, reconoció la existencia del acoso laboral y obligó al Ayuntamiento demandado a indemnizarle por los daños y perjuicios psicológicos y morales causados. Se anulan, por tanto, la sentencia de la Sección Segunda de la Sala Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 14/2021, de 11 de enero, aclarada por auto de 3 de marzo de 2021, y la providencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2022; esta última en la medida en que supuso la firmeza de la anterior.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el recurso de amparo interpuesto por don Antonio Rico Bellido y, en su virtud:

1º Declarar que se ha vulnerado el derecho fundamental del recurrente en amparo a la integridad física y moral (art. 15 CE), en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2º Restablecerle en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la sentencia de la Sección Segunda de la Sala Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad

Valenciana núm. 14-2021, de 11 de enero, pronunciada en el recurso de apelación núm. 188-2019, aclarada por auto de 3 de marzo de 2021; y la providencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2022, pronunciada en el recurso de casación núm. 1704-2021.

3º Declarar la firmeza de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Elche núm. 851-2018, de 31 de julio, pronunciada en el procedimiento abreviado núm. 351-2016.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diez de febrero de dos mil veinticinco.