



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 18/07/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: Escritos 007886, 007888 y 008119.

N/REF: Expediente 949/2023.

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Información solicitada: Expediente de activación del protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Guardia Civil.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante ha formulado tres solicitudes de información al Ministerio del Interior, dos el 3 de noviembre de 2022 y la última el 11 de noviembre de 2022, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), referidas las tres a la petición de activación del protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Guardia Civil que presentó el reclamante el 7 de octubre de 2022 –que fue archivada, según consta en el expediente el 26 de octubre de 2022 –.
2. El contenido de las solicitudes de información es el siguiente:
 - Primera solicitud, presentada el 3 de noviembre de 2022.

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

«Copia de la valoración realizada por el Sr. Teniente Coronel Jefe del Gabinete de psicología de Las Palmas en el marco de la solicitud de activación del protocolo de actuación frente al acoso laboral de fecha 17 de octubre de 2022».

- Segunda solicitud, también presentada el 3 de noviembre de 2022.

«Primero. Interesa conocer la motivación de dicha decisión administrativa.

Segundo. Interesa conocer los recursos que contra dicha resolución procedan.

Tercero. Interesa conocer si dicha resolución pone fin o no a la vía administrativa.

Cuarto. Interesa la notificación de la resolución adoptada al respecto del presente escrito conforme a lo recogido en el artículo 21 de la Ley 39/2015 (...) y con indicación de los recursos que contra la misma procedan. Informando además si pone fin o no a la vía administrativa (...)»

- Tercera solicitud, presentada el 11 de noviembre de 2022.

«Copia completa del expediente administrativo tramitado como consecuencia del escrito presentado el 7 de octubre de 2022»

3. Consta en el expediente respuesta de la Administración a las tres solicitudes:

- El Ministerio del Interior dictó resolución de contestación a la primera de las solicitudes, con fecha 21 de noviembre de 2022, con el siguiente contenido:

«(...) el protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Guardia Civil (...) no es un procedimiento administrativo ni común ni especial, susceptible de recursos y exento de la figura de “interesado administrativo”, siendo el “interesado” la propia institución ad intra y no con efectos directos a terceros. La activación del mismo, supone una suerte de información reservada o información previa encaminada a determinar si existen méritos para la adopción de alguna medida disciplinaria, penal, administrativa u organizativa de medios o personal, siendo que si desencaminara en la adopción de alguna medida, esta podría ser recurrida y notificado su expediente completo con un interesado o sujeto pasivo cierto y legitimado para ejercer cuantas acciones estime oportunas en defensa de sus legítimos intereses. En el caso presente, activado el protocolo como elemento y herramienta de apoyo al mando en la toma de decisiones, y finalizado el mismo sin haberse dictado ningún acto administrativo, no existe por tanto acto a recurrir, no procediendo tampoco entrega de copia de lo que no es un procedimiento administrativo reglado».

- El Ministerio del Interior dictó resolución de contestación a la segunda de las solicitudes, con fecha 21 de noviembre de 2022, con el siguiente contenido:

«(...) al no tratarse de un procedimiento administrativo reglado como tal, sino a un protocolo, no le es de aplicación lo recogido en los artículos 21 y 40.2 de la Ley 39/2015 (...).».

- El Ministerio del Interior dictó resolución de contestación a la tercera de las solicitudes, con fecha 21 de noviembre de 2022, con el siguiente contenido:

«(...) ya se le notificó la resolución en la fecha 31 de octubre (...)

En cuanto a la solicitud de copia completa del expediente administrativo, le significo que el protocolo de actuación frente al acoso laboral (...) es exactamente eso, un protocolo de actuación, no un procedimiento administrativo, ni común ni especial, susceptible de recursos y exento de la figura de “interesado administrativo”(…)

La activación del mismo supone una suerte de información reservada o información previa (...).».

4. Mediante escrito registrado el 13 de diciembre de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG, en la que argumenta las razones por las que afirma que se inició un procedimiento administrativo encaminado a resolver la petición realizada por el interesado el 7 de octubre de 2022.

Respecto al informe o valoración realizada por el Gabinete de Psicología, considera que se debe entender como *«un documento público administrativo válidamente emitido por un órgano de la Administración Pública»*, por lo que *«estamos ante información pública accesible»*.

Finaliza su escrito reclamando *«la copia completa del expediente administrativo»*, pues manifiesta que nada impide su entrega.

5. Con fecha 10 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio del Interior solicitando remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 14 de abril de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

« (...) esta Dirección General viene a reafirmarse en lo comunicado por el Coronel Jefe de la Comandancia de la Guardia Civil de las Palmas en su resolución de fecha 21 de noviembre de 2022, toda vez que en aplicación del Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Guardia Civil, aprobado mediante Resolución del Director General, de fecha 22 de julio de 2022, no se instruye expediente alguno al no ser un procedimiento administrativo reglado como tal, sino un elemento de apoyo en la toma de decisiones del mando, motivo por el cual no procede la entrega de ningún documento al respecto.

No obstante, tal y como adjunta el interesado en su Anexo II, con fecha 31 de octubre de 2022, tras serle entregada al interesado, este dató y firmó la notificación de la resolución sobre su solicitud de activación del protocolo de acoso laboral (...).

6. El 20 de abril de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 24 de abril de 2022, se recibió un escrito del reclamante reiterando y ratificando lo manifestado en la reclamación presentada.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de tres solicitudes, formuladas en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide información relativa al expediente iniciado con motivo de una petición de activación del protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Guardia Civil.

El Ministerio requerido contestó a estas solicitudes mediante tres resoluciones en las que se concluía, de manera resumida, que el Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Guardia Civil no es un procedimiento administrativo, que no se había instruido expediente alguno y que, por tanto, no procedería la entrega de ningún documento.

Con posterioridad, en trámite de alegaciones de este procedimiento, el Ministerio pone de relieve que el propio reclamante reconoce que le fue notificada la resolución de 26 de octubre de 2022 que acuerda *el archivo del asunto sin la adopción de medida organizativa alguna* sin perjuicio de las diligencias judiciales abiertas.

Finalmente la reclamación se concreta en la petición del correspondiente expediente completo.

4. Centrada la cuestión en los términos expuestos, el procedimiento se circunscribe a verificar si debe o no otorgarse el acceso al expediente o actuaciones previas que han finalizado con el archivo de la solicitud de activación del protocolo de acoso laboral..

El procedimiento de actuación previsto para los eventuales supuestos de acoso laboral en la Guardia Civil, es el denominado «*Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Guardia Civil*», aprobado por Resolución de 22 de julio de 2019, del Director General de la Guardia Civil (BOGC nº 31, de 30 de julio de 2019). De lo actuado en este procedimiento se desprende que la solicitud del interesado supuso la incoación de

algún tipo de actuaciones que finalizaron con su archivo, en resolución del Mando de Operaciones de la Zona de Canarias, de fecha 26 de octubre de 2023, en la que se hace constar que *«Habiéndose recibido en esta Zona el resultado de la valoración realizada por el Teniente Coronel jefe del Gabinete de Psicología de Las Palmas, en el cual se refleja que no se aprecian indicios fundados de la existencia de acoso laboral»*, se acuerda el *archivo del asunto*.

El acceso al expediente que ha determinado el archivo de las actuaciones se deniega por el órgano requerido con el fundamento de que tales actuaciones no constituyen un procedimiento administrativo (por lo que no existe un expediente como tal) porque la activación del Protocolo de actuación *«supone una suerte de información reservada o información previa encaminada a determinar si existen méritos para la adopción de alguna medida disciplinaria, penal, administrativa u organizativa de medios o personal»* —en la línea, por tanto, de las *actuaciones previas* previstas en el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) que se definen como ese *«(...) período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento»*—.

5. Sentado lo anterior, debe puntualizarse en primer lugar que el derecho de acceso a la información no se circunscribe o limita a aquella que está contenida en un *expediente administrativo*, pues el artículo 13 LTAIBG antes transcrito define *información pública* como los *contenidos o documentos* que obren en poder de los sujetos obligados por haberlos elaborado o adquirido en ejercicio de sus funciones; esto es, se parte de una formulación amplia en la medida en que la noción de *información pública* conforma el presupuesto del ejercicio de un derecho de rango constitucional.

En segundo lugar, no puede desconocerse que este Consejo ya se ha pronunciado (en un sentido favorable) respecto del acceso por parte del denunciante a las actuaciones generadas por su denuncia cuando el resultado de aquellas ha sido su archivo. En este sentido, en la resolución de R/78/2021, de 26 de julio [confirmada en su integridad por la Sentencia 107/2022 del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 10, de 14 de junio (p.o. 41/2021)], se remarcaba que *«el interés público en el acceso a la información viene marcado por su utilidad para conocer cómo se toman por los correspondientes órganos administrativos las decisiones relativas al ejercicio de una potestad reglada como es la disciplinaria, y, más en concreto, cómo se adopta la decisión de archivar una denuncia o iniciar un procedimiento sancionador, existiendo un especial interés público en fiscalizar aquellas decisiones que conducen al archivo por*

cuanto de no existir ningún instrumento de control o de rendición de cuentas podría acabar adquiriendo carácter discrecional una potestad que no lo es.»

La fundamentación jurídica que acaba de exponerse es trasladable a este caso pues, por un lado, no pueden acogerse las alegaciones que se centran en que protocolo de actuación no es un procedimiento administrativo y, por otro lado, el procedimiento ha finalizado con una resolución de archivo, sin que sea dable afirmar que , *«finalizado el mismo sin haberse dictado ningún acto administrativo, no existe por tanto acto a recurrir, no procediendo tampoco entrega de copia de lo que no es un procedimiento administrativo reglado».*

6. Por otro lado, no puede desconocerse que los documentos elaborados en el marco de actuaciones previas pueden contener información que concierne a personas físicas identificadas o identificables; especialmente en un caso en el que lo denunciado es un acoso laboral. Tales informaciones tienen la calificación jurídica de datos de carácter personal con arreglo a la definición de los mismos establecida en el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 (RGPD). En consecuencia, su tratamiento ha de regirse por lo dispuesto en el citado Reglamento y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD) y, en particular, el tratamiento consistente en el acceso de terceros a dichas informaciones habrá de otorgarse o denegarse conforme a lo previsto en el artículo 15 LTAIBG, que establece un régimen diferenciado en función de las características de los datos personales involucrados.

Particularmente relevantes en relación con las informaciones obtenidas o elaboradas en el contexto de las actuaciones previas son las previsiones contenidas en el apartado primero del mencionado artículo 15 LTAIBG que sujeta la concesión del acceso a la información en determinados casos a condiciones muy estrictas: (a) el consentimiento expreso y por escrito del afectado si revelan ideología, afiliación sindical, religión o creencias (salvo que él mismo los haya hecho manifiestamente públicos); o (b), el consentimiento expreso o el amparo en una norma con rango de ley si contiene datos que hagan referencia al origen racial, a la salud o la vida sexual, o incluye datos genéticos, biométricos o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven amonestación pública.

Pero, además de las informaciones que contengan datos pertenecientes a las categorías mencionadas, en los documentos generados en las actuaciones previas es habitual que figuren otras de variada naturaleza que afecten a las diversas personas físicas que hayan intervenido, sean denunciantes, investigados, testigos o declarantes.

Todas ellas reúnen también la condición de datos de carácter personal en la medida en que se trate de informaciones *sobre una persona física identificada o identificable* (art. 4.1 RGPD). En consecuencia, salvo cuando atañen únicamente al solicitante, la decisión sobre el acceso a las mismas habrá de regirse por lo previsto en el apartado tercero del artículo 15 LTAIBG, que estipula lo siguiente:

«Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. (...)»

Y establece, seguidamente, determinados criterios que deberán tomarse en consideración *particularmente*, en dicha ponderación.

En este caso, tal como ya se puesto de manifiesto el interés público en el acceso a la información viene marcado por su utilidad para conocer cómo se adopta la decisión de archivar una denuncia, siendo susceptible, la divulgación de las informaciones generadas en esas actuaciones previas, de comportar un notable grado de afectación de los derechos de las personas concernidas. Es por ello, que para atender a los fines de transparencia sin revelar datos de carácter personal es suficiente con facilitar la información relativa a *«los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento»* y *«las circunstancias relevantes que concurran»* (los otros dos tipos de informaciones que, con arreglo al artículo 55.2 LPACAP forman parte del objeto de las actuaciones previas), junto con la motivación en la que se apoya la decisión de archivo.

En consecuencia, procede estimar la reclamación y acordar que se otorgue el acceso al expediente solicitado *«previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas»*, de conformidad con lo previsto en el artículo 15.4 LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información en los términos expresados en los FJ 6:

- *Información generada en el marco de las actuaciones realizadas como consecuencia del escrito presentado el 7 de octubre de 2022 solicitando la activación del protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Guardia Civil.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>