



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 419/2022

S/REF: 001-066255

N/REF: R-0413-2022 / 100-006793

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Informe evacuado por la Guardia Civil relativo a la «fiesta del Escarrete»

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 28 de febrero de 2022 el reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, 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), la siguiente información:

El domingo 6 de febrero de 2022, en Poza de la Sal (Burgos) se realizó un festejo («fiesta del Escarrete») en el que, según adelantó el alcalde a los medios de comunicación (), se utilizarían ANIMALES VIVOS (gallos, gallinas y conejos). Esta utilización podría vulnerar, presuntamente, una «Recomendación» del CONSEJO DE EUROPA sobre gallos y gallinas (Gallus gallus) que ENTRÓ EN VIGOR en ESPAÑA el 29/07/2021 (Véase DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA del «Real Decreto 637/2021, de 27 de julio, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las granjas avícolas»). Su Art. 5 dispone que «las aves que se*

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

tengan para su explotación no deberán utilizarse para otros fines, incluidos los espectáculos públicos y exhibiciones...».

Por ello, la asociación animalista ANPBA solicitó a las autoridades competentes en BURGOS que tuvieran a bien disponer lo conducente a Derecho a los efectos de que se comprobara, por «funcionarios a los que se les reconoce la condición de autoridad» (art. 77.5 de la Ley 39/2015 de 1 oct. LPAC), SI SE UTILIZABAN, o no, ANIMALES VIVOS en la mencionada «fiesta del Escarrete», tanto POR LA MAÑANA como POR LA TARDE, y si éstos eran ATADOS POR LAS PATAS, o no, y, en su caso, la forma en la que eran MANIPULARLOS en el desarrollo, tanto matutino como vespertino, de este evento.

(*) <https://www.diariodeburgos.es/Noticia/Z74BE1A05-0D91-244E-71CF84A32720248D/202201/La-Danza-del-Escarrete-se-celebrara-con-animales-vivos>

Por lo expuesto, SOLICITO:

-- CONOCER si la GUARDIA CIVIL de la COMANDANCIA DE BURGOS llevó a cabo los trámites solicitados por citada la asociación. Y, en caso afirmativo,

SOLICITO:

-- COPIA del Informe evacuado al efecto por la GUARDIA CIVIL, como «funcionarios a los que se les reconoce la condición de autoridad» (ex art. 77.5 Ley 39/2015), relativo a la «fiesta del Escarrete» realizada en Poza de la Sal (Burgos) el domingo 6 de febrero de 2022.

FUNDAMENTOS DE DERECHO: Art. 105 CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (CE); LEY 19/2013, de 9 dic., de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG); LEY 3/2015, de 4 marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

2. Mediante resolución de fecha 29 de abril de 2022, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al solicitante lo siguiente:

Una vez examinada la solicitud, de conformidad con el art. 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, esta Dirección General, considera procedente el acceso a la información requerida en su primera solicitud, informando que por parte del Equipo de Protección de la Naturaleza de la Comandancia de la Guardia Civil de Burgos, se realizó un informe sobre utilización de animales en la fiesta del Escarrete en Poza de la Sal, a raíz de un escrito presentado por la Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales (ANPBA) en la Subdelegación del Gobierno en Burgos.

Por otro lado, en lo relativo a la solicitud de la copia de dicho informe, esta Dirección General considera que la misma se encontraría entre las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, concretamente en el epígrafe b) referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

3. Mediante escrito registrado el 5 de mayo de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido resumido:

(...)

3.1. En cuanto a la primera solicitud (“CONOCER si la GUARDIA CIVIL de la COMANDANCIA DE BURGOS llevó a cabo los trámites solicitados” por ANPBA), la Dirección General de la Guardia Civil «...considera procedente el acceso a la información requerida en su primera solicitud, informando que por parte del Equipo de Protección de la Naturaleza de la Comandancia de la Guardia Civil de Burgos, se realizó un informe sobre utilización de animales en la fiesta del Escarrete en Poza de la Sal, a raíz de un escrito presentado por la Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales (ANPBA) en la Subdelegación del Gobierno en Burgos».

3.2. En cuanto a la segunda solicitud (obtener “COPIA del Informe evacuado al efecto por la GUARDIA CIVIL...relativo a la «fiesta del Escarrete» realizada en Poza de la Sal (Burgos) el domingo 6 de febrero de 2022”), el oficio la Dirección General de la Guardia Civil no satisface mis expectativas por cuanto responde: «...en lo relativo a la solicitud de la copia de dicho informe, esta Dirección General considera que la misma se encontraría entre las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, concretamente en el epígrafe b) referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas » (DOC. 4).

4. En primer lugar, entiendo que al tratarse de INFORMACIÓN ELABORADA POR LA GUARDIA CIVIL, no hay motivo de fondo para que no pongan a mi disposición los datos solicitados, por cuanto, sin perjuicio de mejor criterio de V.E. fundado en derecho, LOS DATOS LOS SOLICITÉ AL ÓRGANO QUE LOS ELABORÓ, constituyendo “información pública” (art. 13 LTAIPBG), «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de

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

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», como claramente indica la Dirección General de la Guardia Civil en su respuesta, cuando dice que «por parte del el Equipo de Protección de la Naturaleza de la Comandancia de la Guardia Civil de Burgos, se realizó un informe sobre utilización de animales en la fiesta del Escarrete en Poza de la Sal».

Además, según entiendo, no se trataría, propiamente dicho, de «información de carácter auxiliar o de apoyo» como pretende la Dirección General de la Guardia Civil, por cuanto es un informe ad hoc elaborado como resultado de la solicitud de la Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales (ANPBA), y siendo que se trata de una información pública que ya había sido difundida por los medios de comunicación, tanto la anterior afirmación del alcalde de Poza de la Sal de que se utilizarían animales vivos (gallos, gallinas y conejos) en el festejo (*), como la postrer publicación, por diversas televisiones locales, de noticias sobre el desarrollo del festejo en 2022 (**).

(*)<https://www.diariodeburgos.es/Noticia/Z74BE1A05-0D91-244E-71CF84A32720248D/202201/La-Danza-del-Escarrete-se-celebrara-con-animales-vivos>

(**) v.gr. <https://www.youtube.com/watch?v=11pgEfr84cU>, minuto 03:24; Vid Tb. <https://www.cyltv.es/videoSH/7554f031-28cf-4b2f-a6f1-f57a2ec6c99e/La-fiesta-del-Escarrete-genera-una-gran-expectacion-en-Poza>

Tampoco puede justificar la Dirección General de la Guardia Civil la inadmisión de mi solicitud de obtener copia de dicho informe, en la mera invocación del desglose o retahíla («notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas») contenida en el art. 18.1.b) de la LTAIPBG. Además, la resolución por la que se inadmitió mi solicitud debería estar motivada, y no lo está porque no es posible motivarla, siendo, además, que las causas de inadmisión deben ser interpretadas de forma restrictiva, como tiene dicho ese CTBG y la abultada jurisprudencia existente al respecto.

El informe elaborado por el “Equipo de Protección de la Naturaleza de la Comandancia de la Guardia Civil de Burgos Guardia Civil” lo es a petición de la asociación animalista ANPBA y en relación con unos hechos ocurridos (utilización de animales en la fiesta del Escarrete en Poza de la Sal), siendo requisito sine qua non para la inadmisión de mi solicitud que el meritado informe del SEPRONA de Burgos tuviera la condición PRINCIPAL de «auxiliar o de apoyo», como ha determinado ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) en su “CI 6/2015, de 12 de noviembre”, así como en muy diversas Resoluciones (por todas, R/620/2019). Sin embargo, y salvo mejor criterio de ese CTBG, el Informe elaborado por el SEPRONA y no posee esa «condición PRINCIPAL de AUXILIAR o de APOYO».

Y, a mayor abundamiento, según entiendo, mi solicitud no incurriría en ninguno de los motivos y requisitos enumerados en el parágrafo 1 del Art. 18 de la Ley 19/2013 LTAIPBG, para su inadmisión.

Por todo lo expuesto SOLICITO que tenga V.E. a bien admitir la presente Reclamación a los efectos de que la GUARDIA CIVIL me remita la información solicitada, a saber, acceso al contenido del informe elaborado por el Equipo de Protección de la Naturaleza de la Comandancia de la Guardia Civil de Burgos a petición de la asociación animalista ANPBA relativo a la utilización de animales en la fiesta del Escarrete en Poza de la Sal.

4. Con fecha 6 de mayo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas, sin que se hayan recibido hasta el presente.

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*".

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:

³ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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>

(a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados por la ley, 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 una solicitud de acceso a la información relativa al Informe evacuado por la Guardia Civil relativo a la «*fiesta del Escarrete*», formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

La Administración deniega el acceso alegando que resultan de aplicación “*las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, concretamente en el epígrafe b), referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas*”.

En el procedimiento de reclamación, la Administración no atendió el requerimiento de alegaciones remitido por este Consejo de Transparencia. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente al no aportar al procedimiento de recurso su valoración de los motivos en los que se sustenta la reclamación y las razones por las que mantiene su negativa a conceder el acceso a la información, de modo que pueda disponer de todos los elementos de juicio para valorar adecuadamente las circunstancias concurrentes y pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada.

4. A falta de las mencionadas alegaciones este Consejo ha de resolver la reclamación partiendo de las razones dadas en la resolución inicial y procediendo a una valoración objetiva de la conformidad a derecho de la decisión de denegar el acceso a la información. Como se ha expuesto, el Ministerio sustenta su negativa en la invocación de la causa de inadmisión prevista en la letra b) del artículo 18.1 LTAIBG, según la cual se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública «*referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas*».

Al valorar la procedencia de aplicar la causa de inadmisión invocada es preciso tener en cuenta tanto los criterios interpretativos establecidos por este Consejo como la doctrina jurisprudencial elaborada por nuestros Tribunales de Justicia; y, en este sentido, resulta obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que el Alto Tribunal establece con claridad cuál ha de ser el

punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG cuando sienta la siguiente doctrina en interés casacional:

“La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información”.

Este Consejo, por su parte, en ejercicio de la función atribuida por el art. 38.2.a) LTAIBG elaboró el [Criterio Interpretativo 006/2015](#),⁷ en el que se precisa que la característica que habilita para aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1 b) es “*la condición de información auxiliar o de apoyo*” y no la denominación que a la información o al soporte que la contiene se atribuya, siendo la relación expresada en el precepto (“*notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos*”) un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así llamados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de “*auxiliar o de apoyo*”. En esta misma línea se ha pronunciado la Audiencia Nacional en su Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357): “(...) *lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material*”.

Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- *Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;*
- *Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;*
- *Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;*

⁷ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

- *La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;*
- *Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

Pero también se advierte que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *“tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación”*.

En definitiva, no siendo pues la mera denominación del soporte o el formato en el que la información se guarde sino su verdadera naturaleza la que la que determina la correcta aplicación de la causa de inadmisión que nos ocupa, resulta inexcusable que en la motivación exigida por el artículo 18.1 LTAIBG (*“mediante resolución motivada”*) se razone la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter *“auxiliar o de apoyo”* de la información cuyo acceso se deniega.

En el presente caso, la respuesta ofrecida por el Departamento ministerial no satisface en modo alguno estos parámetros. Como ha quedado reflejado, en su resolución sobre el acceso se limita a invocar la causa de inadmisión, sin hacer el más mínimo esfuerzo argumentativo para justificar su aplicación, y esta carencia no se subsana en el trámite de alegaciones en este procedimiento al no haberse presentado. Así las cosas, la falta de una *“justificación clara y suficiente”* que, como exige el Tribunal Supremo, permita controlar la veracidad y la proporcionalidad de la restricción con el fin de impedir inaceptables limitaciones *“que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”*, constituye en sí misma un motivo suficiente para declarar contraria a derecho la resolución denegatoria del acceso a información pública.

No apreciándose de oficio la concurrencia de otros límites o causas de inadmisión, procede estimar la reclamación e instar al Departamento ministerial a conceder el acceso al informe solicitado.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 29 de abril de 2022.

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

- *Copia del Informe evacuado al efecto por la Guardia Civil relativo a la «fiesta del Escarrete» realizada en Poza de la Sal (Burgos) el domingo 6 de febrero de 2022.*

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. 1⁸](#), 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 octubre⁹](#), 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, ante los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>