



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-016232

N/REF: R/0389/2017

FECHA: 13 de noviembre de 2017

**ASUNTO:** Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 17 de agosto de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 10 de julio de 2017, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:
  - Todos y cada uno de los índices negros de las Comisiones Generales de Secretarios de Estado y Subsecretarios celebradas desde el 1 de febrero de 2017 hasta el 9 de julio de 2017, ambas fechas inclusive.
  - Todos y cada uno de los índices verdes y rojos de los Consejos de Ministros y de las Reuniones de Secretarios celebrados desde el 1 de febrero de 2017 hasta el 9 de julio de 2017, ambas fechas inclusive.
  - Todas y cada una de las actas definitivas de los Consejos de Ministros celebrados desde el 1 de febrero de 2017 hasta el 9 de julio de 2017, ambas fechas inclusive.
- Con fecha 4 de agosto de 2017, el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES dictó Resolución, informando a [REDACTED] de lo siguiente:

[ctbg@conseiodetransparencia.es](mailto:ctbg@conseiodetransparencia.es)



- De acuerdo con la letra a) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.
  - Por otra parte, según el artículo 16 de la misma Ley 19/2013 en los casos en que la aplicación de alguna de las restricciones previstas en la norma no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido.
  - Una vez analizada la solicitud, el Secretario General Técnico-Director del Secretariado del Gobierno del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales considera que la misma incurre en los supuestos contemplados en los expositivos precedentes, toda vez que las actas definitivas de los Consejos de Ministros celebrados desde el mes de abril de 2017 en adelante, se encuentran en proceso de elaboración.
  - En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 16 y en la letra a) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se concede acceso a la información correspondiente a los índices verdes y rojos de los Consejos de Ministros y de las Reuniones de Secretarios de Estado y Subsecretarios celebrados desde el 1 de febrero de 2017 hasta el 9 de julio de 2017, ambas fechas inclusive, y a las actas definitivas de los Consejos de Ministrados celebrados desde el 1 de febrero de 2017 hasta el 31 de marzo de 2017, ambas fechas inclusive, de la solicitud de acceso a la información pública que ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución.
  - Debido al volumen de la información solicitada, y en aplicación de lo previsto en el artículo 22.1 de la Ley 19/2013, anteriormente mencionada, se le otorgará la información en un plazo no superior a diez días mediante una notificación conteniendo una dirección electrónica desde la que podrá descargar la documentación solicitada.
  - Se informa que algunas menciones han podido ser suprimidas para la protección de datos personales en razón de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
3. Con fecha de entrada 17 de agosto de 2017, [REDACTED], presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:
- El objeto de esta reclamación se circunscribe, exclusivamente, a los proyectos de Reales Decretos y a las propuestas de Acuerdos retirados de los órdenes del día de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, denominados Índice Negro.
  - El motivo de esta reclamación viene originado en la diferente interpretación que la Secretaría General Técnica - Dirección del Secretariado del Gobierno ha



realizado de dos solicitudes de acceso a la información idénticas, ambas referidas a ámbitos temporales diferentes. Mientras en la primera solicitud, con expediente 001-011744, la Secretaría General Técnica - Dirección del Secretariado del Gobierno facilitó los Índices Negros publicando el nombre de los proyectos de Reales Decretos y propuestas de Acuerdos retirados de los Índices Negros, en la solicitud posterior, con expediente 001-016232, el nombre de estos proyectos y propuestas fue blanqueado y, por tanto, no publicado.

- El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su resolución R/0064/2017, ya abordó una situación similar a la de este caso, en la que la Administración objeto de aquella solicitud no facilitó una información idéntica a la que sí había facilitado con anterioridad. En aquella resolución, el CTBG calificaba de "hecho determinante" (...) "el hecho de que la información solicitada ya ha sido proporcionada" anteriormente. De la interpretación realizada por el CTBG se deduce que la aplicación de la Ley de Transparencia debe ser progresiva y nunca regresiva; es decir, una información facilitada en el pasado tiene que ser entregada en el futuro en otras solicitudes de acceso a la información similares pero que afecten a periodos temporales diferentes. En este caso, los nombres de los proyectos normativos y de las propuestas de acuerdos retirados de los índices negro sí fueron facilitados para enero de 2017 pero no para el periodo a partir de febrero del mismo año, incumpliendo de esta forma la interpretación realizada por el CTBG en su resolución R//0064/2017.
  - El Preámbulo de la Ley de Transparencia afirma que "sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos". Es indudable que la retirada de un proyecto normativo o de una propuesta de acuerdo de los índices negros representa tanto una "acción de los responsables públicos" como una decisión que afecta a los ciudadanos. Sin embargo, sin conocer el nombre completo de los proyectos normativos y de las propuestas de acuerdo retirados de los órdenes del día de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios el escrutinio al que se tienen que someter los responsables públicos será incompleto.
4. El mismo día 17 de agosto de 2017, este Consejo de Transparencia remitió el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES, para que pudiera realizar alegaciones que se considerasen oportunas. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 15 de septiembre de 2017 y en ellas se ratifica en sus anteriores alegaciones, añadiendo lo siguiente:



- *Es necesario indicar que el documento denominado "índice negro" refleja el orden del día de las reuniones de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. La elaboración de dicho orden del día es un proceso vivo a lo largo del cual los diferentes ministerios pueden solicitar no únicamente la inclusión en el orden del día de determinados asuntos, sino también la retirada de estos.*
  - *Los asuntos retirados no llegan a formar parte del orden del día definitivo de la reunión de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. Por esta razón no se estimó necesario explicitar en la respuesta al interesado los títulos de unos asuntos que realmente no formaron parte del orden del día de la correspondiente Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y no se discutieron ni analizaron en ella.*
  - *No obstante, a la vista de las alegaciones presentadas por el interesado en su reclamación y de los antecedentes por él citados, este Centro Directivo considera procedente la estimación de la reclamación presentada, procediéndose a facilitar la información solicitada.*
5. El 19 de septiembre de 2017, se procedió a dar trámite de audiencia del expediente a [REDACTED], en aplicación de lo previsto en el art. 82 de la Ley 30/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para que formulara alegaciones, las cuales tuvieron entrada el día 2 de octubre de 2017, con el siguiente contenido:
- *Como admite el Secretariado del Gobierno en sus alegaciones, "la elaboración de dicho orden del día es un proceso vivo a lo largo del cual los diferentes ministerios pueden solicitar no únicamente la inclusión en el orden del día determinados asuntos, sino también la retirada de estos". En este sentido, la retirada de determinados asuntos implica consiguientemente la inclusión de estos en el denominado índice negro; ya que su inclusión es condición sine qua non para una hipotética retirada. O lo que es lo mismo: un asunto no se puede retirar del índice negro si previamente no se ha incluido en el mismo. Por lo que estos asuntos retirados sí han formado parte del orden del día en alguna fase del proceso de conformación del índice negro, entroncando de lleno en el objeto de mi solicitud de acceso a la información.*
  - *Como ya expuse en mi reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, "es indudable que la retirada de un proyecto normativo o de una propuesta de acuerdo de los índices negros representa tanto una "acción de los responsables públicos" como una decisión que afecta a los ciudadanos". Estos principios han sido confirmados por las alegaciones presentadas por el Secretariado del Gobierno.*
  - *El objeto de esta reclamación se centra en la diferente interpretación que la Secretaría General Técnica - Dirección del Secretariado del Gobierno ha*



realizado de dos solicitudes de acceso a la información idénticas, ambas referidas a ámbitos temporales diferentes. Como ya ha manifestado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en varias resoluciones (la más reciente la R/0158/2017), "el hecho irrefutable que esta información ya se haya aportado impide afirmar que en el presente caso el suministro de información prácticamente idéntica implica la vulneración" de cualquier límite que se pueda aplicar a la Ley de Transparencia.

- Dicho todo lo cual, acepto las alegaciones presentadas por el Secretariado del Gobierno toda vez que considera "procedente la estimación de la reclamación presentada" y se compromete a "facilitar la información solicitada". No obstante, y teniendo en cuenta que el Secretariado del Gobierno no ha remitido la información objeto de la reclamación durante el trámite de alegaciones, solicito al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la supervisión de la entrega de la información solicitada para evitar de esta forma que las alegaciones y la estimación manifestadas por el Secretariado del Gobierno no tengan efectos prácticos y jurídicos y queden en papel mojado.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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 Gobierno, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su artículo 12, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "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".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, hay que enmarcar la naturaleza de la información que se solicita. En efecto, la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios es un órgano de colaboración y apoyo al Gobierno. Se encarga de estudiar y preparar los asuntos que se someten a deliberación en los Consejos de Ministros, sin derecho a adoptar decisiones o acuerdos por delegación del Gobierno. El procedimiento es el siguiente:



Antes de la reunión, que se celebra con carácter previo a la del Consejo de Ministros, cada Ministerio presenta una lista de lo que, a su parecer, se ha de examinar en el Consejo, lo que constituye los «índices parciales». El conjunto de índices parciales se denomina índice negro, que contienen los asuntos a tratar por el Consejo de Ministros.

En base a ello, se elabora el orden del día definitivo del Consejo de Ministros organizando los puntos del día en dos grupos:

- Índice verde: se compone de los asuntos informados favorablemente por la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. Será el primer orden del día del Consejo de Ministros.

- Índice rojo: está compuesto por los asuntos que se han de someter a especial deliberación en el Consejo de Ministros. Será el segundo orden del día.

Sentado lo anterior, puede concluirse que esos índices, denominados verde o rojo en función de que necesiten una deliberación más o menos en profundidad por parte del Consejo de Ministros, tienen la naturaleza de orden del día del mencionado órgano colegiado.

En este punto, debe hacerse constar que este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado previamente sobre la pertinencia de facilitar la información de los denominados índices rojos y verdes. En efecto, en el procedimiento R/0338/2016, finalizado mediante Resolución de fecha 21 de octubre de 2016, se entendió que debía concederse esta información bajo el argumento de que la misma *“entronca de lleno con el escrutinio a los responsables públicos al que llama la LTAIBG en el mismo inicio de su Preámbulo, donde también se considera la transparencia y el derecho de acceso a la información como eje de toda acción política. En el presente supuesto, por lo tanto, es de directa aplicación el interés legítimo que la propia LTAIBG reconoce a los ciudadanos al garantizar su derecho acceder a información que les permitan un mejor conocimiento de la actuación pública y, derivado de ello, ejercer un mejor control de la misma”*.

4. En el caso que nos ocupa relativo, como se ha expuesto en los antecedentes de hecho al conocimiento de los *índices negros de las Comisiones Generales de Secretarios de Estado y Subsecretarios celebradas desde el 1 de febrero de 2017 hasta el 9 de julio de 2017, ambas fechas inclusive* entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que los criterios indicados en la resolución antes mencionada pueden reproducirse. Principalmente, debe señalarse que lo que se solicita es el orden de un órgano colegiado, la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios cuya decisión final va a conformar el orden del día del Consejo de Ministros que se celebre subsiguientemente. Asimismo, se trata de reuniones celebradas por lo que no podría alegarse, a nuestro entender, un eventual perjuicio al desarrollo de las deliberaciones de la Comisión.



Estos argumentos han sido refrendados por el hecho de que, tal y como ha quedado indicado en los antecedentes de hecho, finalmente, la Administración ha contestado al Reclamante, en vía de Reclamación. No obstante, y tal y como también ha quedado acreditado en los antecedentes de hecho, si bien la Administración ha reconocido que el interesado tiene derecho a acceder a la información, ésta no le ha sido proporcionada. Y ello, presuntamente, a la espera de una resolución estimatoria de la presente reclamación.

5. Teniendo en cuenta lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que la Reclamación debe ser estimada, dado que la Administración ha contestado al Reclamante pero no le ha proporcionado todavía la información completa solicitada.

Así, por lo tanto, se reconoce el derecho de acceso a la información requerida debiendo la Administración facilitar al Reclamante

*- Todos y cada uno de los índices negros de las Comisiones Generales de Secretarios de Estado y Subsecretarios celebradas desde el 1 de febrero de 2017 hasta el 9 de julio de 2017, ambas fechas inclusive.*

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 17 de agosto de 2017, contra la Resolución, de fecha 4 de agosto de 2017, del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 5 de la presente Resolución .

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES a que, en el mismo plazo máximo de 5 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia, copia de la información enviada al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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 octubre, 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-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL  
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO  
POR SUPLENCIA (RESOLUCIÓN de 3 de noviembre de 2017)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo.: Francisco Javier Amorós Dorda

