



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00088459

N/REF: 942/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: INGESA/MINISTERIO DE SANIDAD.

Información solicitada: Información presupuestaria Instituto Nacional de Previsión.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1157 Fecha: 16/10/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 17 de marzo de 2024 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE SANIDAD, 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:

«Me dirijo a este Ministerio con la finalidad de que se me pueda proporcionar la siguiente información NO publicada en el BOE y por la que estoy muy interesado.»

El Instituto Nacional de Previsión fue un organismo extinguido en 1978 y le sustituyó la Entidad Gestora: INSALUD en el año 1979, finalmente éste a su vez, fue sustituido por el INGESA entidad adscrita al actual Mº de Sanidad.

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



En consecuencia solicito que se me remita la siguiente información, referente al Instituto Nacional de Previsión y que se encuentra en el INGESA:

1.- Presupuesto General de los años: 1965 - 1968, pero solamente:

a) MEMORIA, que hace una explicación de:

1. PRESUPUESTO DE INGRESOS

2. PRESUPUESTO DE GASTOS

b) PRESUPUESTO DE GASTOS:

CAPITULO I.- REMUNERACIONES DE PERSONAL

ARTICULO 1º- SUELDOS, ANTIGUEDAD Y PAGAS EXTRAORDINARIAS

ARTICULO 2º- OTRAS REMUNERACIONES

ARTICULOS 3º al 8º

2.- Circular 2/1972, 10-1 " Estructura Orgánica y Clasificación de las Delegaciones Provinciales del INP "

3.- Circular 3/1971, 27-1 y 26-4, "Escalaefones, Plantillas y retribuciones"»

2. Mediante resolución de 20 de mayo de 2024 el citado ministerio comunicó al solicitante lo siguiente:

«(...) El día 17 de marzo de 2024, esta solicitud se recibió en el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), empezando a contar, a partir de dicha fecha, el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para la resolución de la solicitud referenciada.

Ante la imposibilidad de cursar la respuesta pertinente en el plazo indicado, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo mencionado anteriormente, se amplía por otro mes hasta el día 17 de mayo de 2024.

En la solicitud se requiere la siguiente información: (...)

De conformidad con lo señalado en el artículo 7 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, existe obligación por parte de las Administraciones Públicas de publicar información de relevancia jurídica, directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o



respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida que supongan una interpretación del derecho o tengan efectos jurídicos.

La información solicitada, en los términos que plantea la solicitud, se refiere al extinguido Instituto Nacional de Previsión, tratándose de normativa que en la actualidad no se encuentra en vigor, no supone una interpretación del derecho, ni tiene efectos jurídicos, siendo meramente de valor histórico, por lo que no se encuentra entre la amparada por el artículo 7 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Por otra parte, para la obtención de toda la información indicada en su solicitud se requeriría de una acción previa de reelaboración por parte de esta Entidad, es decir un trabajo manual que comporta la dedicación de varios trabajadores del centro para realizar la digitalización de estos materiales, que se encuentran en diferentes estados de conservación, lo que constituye un proceso específico de trabajo y manipulación encuadrándose en las causas de inadmisión establecida en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

No obstante, se informa que, el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria pone a disposición de los ciudadanos e investigadores dos formas de acceso a los fondos de su biblioteca, a través de internet o de manera presencial, tal y como se le indicó en relación con sus anteriores solicitudes 001-25778, apartado Primero, 001-026126, 001-028832, 001-041897, 001-087426 y 001-087517.»

3. Mediante escrito registrado el 25 de mayo de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«(...) SEGUNDO : De las razones por las que no se me admite a trámite mí solicitud de acceso a la información pública y especificadas en la Resolución de fecha 20 de mayo de 2024 de la directora general del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), y que paso a rebatir, son las siguientes:

1ª- “La información solicitada, en los términos que plantea la solicitud, se refiere al extinguido Instituto Nacional de Previsión, tratándose de normativa que en la actualidad no se encuentra en vigor, no supone una interpretación del derecho, ni tiene efectos jurídicos, siendo meramente de valor histórico,

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



por lo que no se encuentra entre la amparada por el artículo 7 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.”

La información que solicito es consecuencia de que la misma no está publicada en el BOE o en alguna publicación de acceso al público y considerando del interés que tengo por la misma (Presupuesto General del INP de los años: 1965 – 1968 o las Circulares descritas), se trata de una normativa que estuvo vigente en su momento pero que nunca fue publicada y que para la directora general del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) tan solo tiene un valor histórico, que es una apreciación u opinión de la referida directora general y como tal, en ningún caso creo que dicha opinión puede tener carácter concluyente y muy vinculante para la denegación del acceso a la información pública.

2ª- “Por otra parte, para la obtención de toda la información indicada en su solicitud se requeriría de una acción previa de reelaboración por parte de esta Entidad, es decir un trabajo manual que comporta la dedicación de varios trabajadores del centro para realizar la digitalización de estos materiales, que se encuentran en diferentes estados de conservación, lo que constituye un proceso específico de trabajo y manipulación encuadrándose en las causas de inadmisión establecida en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.”

En cuanto a la reelaboración de la información indicada, según la directora general, consiste en un proceso manual de digitalización de esos materiales y por tanto se acoge a la causa de inadmisión previsto en el referido artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, este motivo no es admisible, porque para digitalizar el material, dispone el plazo de un mes, ampliable por otro mes, total dos meses, es tiempo suficiente, para la preparación de la digitalización de la información no publicada y solicitada por mí.

3ª- No obstante, se informa que, el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria pone a disposición de los ciudadanos e investigadores dos formas de acceso a los fondos de su biblioteca, a través de internet o de manera presencial, tal y como se le indicó en relación con sus anteriores solicitudes 001-25778, apartado Primero, 001-026126, 001- 028832, 001-041897, 001-087426 y 001-087517.”

En cuanto a las dos formas de acceso a los fondos de la biblioteca del INGESA, pongo para su conocimiento lo siguiente:



1ª.- Acceso por internet, al buscar la información que me interesa y es la solicitada, no hay absolutamente nada, por tanto esta vía de acceso no sirve.

2ª.- Acceso de manera presencial, me supondría graves perjuicios económicos, laborales y familiares, porque, yo resido en Valencia a más de 350 kilómetros de Madrid, por tanto, me supone gastos de transporte de Valencia-Madrid, gastos de alojamiento, solicitud de días de vacaciones, etc., es una vía de acceso costosísima y no razonable, por tanto, sería una solución muy desproporcionada.

Finalmente y a modo de resumen de las razones expuestas por la directora general del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) en la Resolución de fecha 20 de mayo de 2024, de no admitir a trámite mi Solicitud de acceso a la información pública, no son admisibles por tres razones:

1ª Porque la documentación solicitada, no está publicada en ningún Boletín Oficial, motivo por el cual la he tenido que solicitarla y en cuanto a la calificación de que dicha normativa por parte de la directora general del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) de que tiene un valor histórico es una opinión o juicio valorativo que no puede en ningún caso tener carácter vinculante.

2ª No es admisible tampoco el hecho de la reelaboración de la información mediante la digitalización de varios trabajadores del centro, simplemente porque para la preparación de la misma dispone del plazo para resolver la solicitud de acceso a la información pública que es de un mes, prorrogable por otro mes, total dos meses, por lo que se dispone de tiempo más que suficiente, por tanto, simplemente no hay voluntad de hacer la mencionada digitalización.

3º Finalmente tampoco es admisible ni razonable en cuanto a las dos formas posibles de acceso a los fondos de la biblioteca del INGESA:

1.- Acceso por internet, porque de la información solicitada, no hay absolutamente nada, por tanto esta vía de acceso no sirve.

2.- Acceso de manera presencial, es una opción de consecuencias muy gravosas por los perjuicios económicos, laborales y familiares que me supondrían y que he expuesto.»

4. Con fecha 27 de mayo de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 13 de junio de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala lo siguiente:



«(...) A la vista de la reclamación, informamos que la documentación que se custodia en la biblioteca del INGESA forma parte del patrimonio histórico de acuerdo con el art. 48.1 de la Ley 19/1985 de Patrimonio Histórico Español que indica: “A los efectos de la presente Ley forma parte del Patrimonio Histórico Español el Patrimonio Documental y Bibliográfico, constituido por cuantos bienes, reunidos o no en Archivos y Bibliotecas, se declaren integrantes del mismo en este capítulo” y que concretamente en el art.49.2 detalla: “Forman parte del Patrimonio Documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios”.

Hay que indicar que la documentación conservada por esta institución corresponde a la producción documental y reglamentaria de dos instituciones extintas, el Instituto Nacional de Previsión (1909-1978) y el INSALUD (1979-2003), por tanto, toda la documentación ha perdido su valor probatorio, informativo y/o normativo quedando únicamente su valor histórico, siendo por ello, fuentes primarias de información para estudios e investigaciones de carácter histórico.

En cuanto a las labores de digitalización, en la carta de servicios de esta biblioteca se especifica que no se dispone de servicio de reproducción de documentos dando como opción, a los usuarios interesados, la posibilidad de sacar copias digitales mediante sus propios dispositivos móviles de acuerdo a las normas establecidas. No obstante, se realizan planes de digitalización cuando detectamos necesidades informativas frecuentes, hay riesgo en la conservación de materiales o se describen documentos con valor histórico-artístico relevante. Estos trabajos son de carácter técnico y especializado que requieren la total dedicación del personal disponible; han de ser planificados cuidadosamente, para no interferir en la atención que presta la biblioteca al personal funcionario que trabaja en INGESA, a los ciudadanos a través del buzón de información institucional y como se ha mencionado, al personal investigador que acude a la sala de consultas. Gracias a estos trabajos podemos dar acceso al fondo del Instituto Nacional de Previsión: revistas y monografías.

Como en anteriores ocasiones, se informa al interesado que el Portal de Transparencia no es el medio más adecuado para solicitar información histórica o realizar labores de investigación. A través de internet puede acceder al catálogo de



la biblioteca que ofrece referencias bibliográficas y, en su caso, acceso a los materiales digitalizados. Nuestra biblioteca está abierta al público de lunes a viernes en horario de 9 a 14 horas, ofrecemos servicio de referencia bibliográfica y ponemos a disposición tanto de ciudadanos e investigadores el rico patrimonio documental custodiado que es parte de la historia de la previsión social y germen de nuestro actual sistema de salud.»

5. El 14 de junio de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, a fecha de elaborarse esta resolución se haya presentado escrito alguno. No obstante, con fecha 19 de septiembre de 2024 se recibió correo electrónico en el que se interesaba sobre el estado de tramitación de la reclamación planteada, que fue contestado el siguiente 20 de septiembre de 2024.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de 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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



“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 una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relacionada con los presupuestos generales del Instituto Nacional de Previsión del período 1965-1968 con el grado de detalle especificado en la solicitud.

La Entidad requerida, tras ampliar el plazo de resolución, resolvió desestimar la solicitud al considerar que la información solicitada, como no se encuentra en vigor, no está sujeta a la obligación de publicidad activa del artículo 7.a) LTAIBG y, a mayor abundamiento, porque para acceder a la misma sería necesaria una acción previa de reelaboración en los términos del artículo 18.1.c) LTAIBG.

Posteriormente, en el trámite de alegaciones de este procedimiento de reclamación advierte que la documentación forma parte del patrimonio histórico, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48.1, en relación con el 49.1, de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español (en adelante LPH), añadiendo que la digitalización no es posible porque, tal y como se indica en la Carta de Servicios del organismo, no se dispone de servicio de reproducción de documentos.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[!] a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante»*.

En este caso, la Entidad competente si bien adoptó y notificó al reclamante el acuerdo de ampliación de plazo con fundamento en el artículo 20.1 in fine LTAIBG, lo cierto es que ni argumentó la concurrencia de las causas que habilitan el uso de esa posibilidad excepcional de ampliación del plazo (complejidad o volumen de la información), para, además, notificar finalmente una resolución de inadmisión.



A la vista de ello, es obligado recordar al sujeto obligado, por un lado, que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*. Por otro lado, debe reiterarse que resulta abiertamente contrario a la finalidad del artículo 20.1 *in fine* LTAIBG ampliar el plazo ordinario para, finalmente, no proporcionar la información solicitada. La ampliación del plazo únicamente está justificada cuando se reconozca el derecho de acceso y se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida, prepararla y ponerla a disposición del solicitante, no debiendo extenderse nunca más allá del tiempo estrictamente necesario para estos fines.

5. Sentado lo anterior, no cabe desconocer que en el trámite de alegaciones de este procedimiento de reclamación la Entidad requerida ha advertido que la información solicitada se califica como documentos históricos a los efectos de lo dispuesto en los artículos 48.1 y 49.1 de la LPHE de manera que, en consecuencia, a pesar de que no se formule en términos expresos, existiría un régimen especial de acceso no aplicándose las previsiones de la LTAIBG.

Con relación a esta cuestión, como ya apuntó este Consejo en la resolución R/446/2022, de 14 de noviembre, cabe recordar que la LPHE contiene una regulación específica sobre el acceso a la información que obre en archivos, bibliotecas y museos, que se completa con las previsiones establecidas en el Capítulo IV del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso.

En definitiva, este régimen jurídico específico, en virtud de lo dispuesto en el apartado segundo de la Disposición adicional primera LTAIBG y de la interpretación que, de la misma ha realizado el Tribunal Supremo, resultaría de aplicación preferente, desplazando la regulación de la LTAIBG, que se aplicaría supletoriamente en todo aquello no previsto en la LPH y que no resulte incompatible con ella.

6. Teniendo en cuenta lo expuesto, y partiendo de la aplicación preferente del régimen dispuesto en la LPEH, este Consejo ha de desestimar la presente reclamación al no regirse el acceso a la información solicitada por el régimen previsto en la LTAIBG sino por el regulado en la LPH (y el Real Decreto 1708/2011) tal y como se desprende del



tenor de sus artículos 48.1 y 49.1. Ello determina que el interesado habrá de solicitarla de conformidad con lo establecido en esta legislación específica.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente al INGESA/MINISTERIO DE SANIDAD.

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 octubre](#)⁸, 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-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-1157 Fecha: 16/10/2024

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>