



2. Mediante resolución de 6 de septiembre de 2024, el INSTITUTO NACIONAL DE GESTIÓN SANITARIA (INGESA) responde lo siguiente:

«El Instituto Nacional de Gestión Sanitaria pone a disposición de los ciudadanos e investigadores dos formas de acceso a los fondos del extinguido Instituto Nacional de Previsión (INP) custodiados en su biblioteca:

- *A través de internet en la página web del INGESA.*
- *De manera presencial en la calle Alcalá 56, 28014 Madrid, en horario de 9 a 14 horas, de lunes a viernes.*

Antes de su visita recomendamos consulte nuestra Carta de Servicios para sacar el máximo provecho a su visita al centro y conocer las condiciones de acceso y reproducción de la colección bibliográfica».

3. Mediante escrito registrado el 15 de septiembre de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG, en la que manifiesta que no se admitió a trámite su solicitud y se adjunta una resolución por la que se concedía el acceso por parte del INSS a un documento similar -CIRCULAR 6/79, de 2 de noviembre por la que se determinan las cuantías de las retribuciones de los funcionarios del Mutualismo laboral para el año 1979-.
4. Con fecha 16 de septiembre 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 considere pertinentes. El 30 de septiembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala lo siguiente:

«A la vista de la reclamación, informamos que el interesado manifiesta como razón para reclamar que “No se admitió a trámite” cuando dicho expediente se tramitó en GESAT y se resolvió como “Concesión”. De ella se desprende que en ningún momento se está denegando el acceso a la documentación custodiada en esta entidad, al contrario, se indica cuáles son los medios de consulta que se ofrecen a los ciudadanos y se informa de las normas del centro en cuanto a condiciones de acceso y reproducción».

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



5. El 1 de octubre de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 3 de octubre de 2024 en el que manifiesta su disconformidad con la respuesta proporcionada por INGESA en el trámite de alegaciones, reiterando la petición formulada en la solicitud de acceso a la información.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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 LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ 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: (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 <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>



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 dos circulares por las que se convocan becas para hijos de funcionarios del INP en los años 1977 y 1978, respectivamente.

INGESA informa de las formas de acceso a los fondos del extinguido Instituto Nacional de Previsión (INP), que es donde se encuentra la documentación solicitada.

4. En relación con la respuesta a la solicitud formulada, este Consejo considera que existe, de acuerdo con lo previsto en el apartado 2 de la Disposición adicional primera LTAIBG, un régimen jurídico específico que regula el acceso a este tipo de documentación, que viene dado por lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley de Patrimonio Histórico Español (LPHE), que se desarrolla y complementa en el «*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 concreto en su capítulo IV, titulado «*Procedimiento de acceso a documentos y archivos*», artículos 23 a 32, que dispone todo lo relativo a la formulación de la solicitud de acceso, autorización de entrada a los archivos y consulta de documentos, a la tramitación de las solicitudes, obtención de copias, plazos para su resolución y el régimen de impugnaciones de las resoluciones dictadas en esta materia, entre otros asuntos relacionados con la materia, debiendo ser este el que sea utilizado por el reclamante para obtener la copia de los documentos pretendidos.

Se cumplen así las exigencias que impone la jurisprudencia para determinar la existencia de un régimen jurídico específico del derecho de acceso a la información que desplace a la LTAIBG en su aplicación como ley básica y general: que se constate la existencia en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que bien establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o bien contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general —siendo en todo caso de aplicación subsidiaria la LTAIBG en los extremos no regulados en las normas sectoriales—.

Así, el mencionado artículo 57 LPHE —ubicado en el Título VII (Del Patrimonio Documental y Bibliográfico y de los Archivos, Bibliotecas y Museos)— regula el régimen de consulta de los documentos que conforman el Patrimonio Documental Español (según definición contenida en el artículo 49.2 LPHE) señalando que:



«a) Con carácter general, tales documentos, concluida su tramitación y depositados y registrados en los Archivos centrales de las correspondientes entidades de Derecho Público, conforme a las normas que se establezcan por vía reglamentaria, serán de libre consulta a no ser que afecten a materias clasificadas de acuerdo con la Ley de Secretos Oficiales o no deban ser públicamente conocidos por disposición expresa de la Ley, o que la difusión de su contenido pueda entrañar riesgos para la seguridad y la defensa del Estado o la averiguación de los delitos.

b) No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cabrá solicitar autorización administrativa para tener acceso a los documentos excluidos de consulta pública. Dicha autorización podrá ser concedida, en los casos de documentos secretos o reservados, por la Autoridad que hizo la respectiva declaración, y en los demás casos por el Jefe del Departamento encargado de su custodia.

c) Los documentos que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen, no podrán ser públicamente consultados sin que medie consentimiento expreso de los afectados o hasta que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida o, en otro caso, de cincuenta años, a partir de la fecha de los documentos.»

El mencionado precepto legal establece, pues, como principio general y premisa de partida la libre consulta; previendo límites específicos de acceso: bien por tratarse de información clasificada que hace referencia a documentos secretos o reservados —expresamente excluidos de conocimiento público por ley o cuya divulgación entrañaría riesgos para la seguridad y defensa del Estado o para la averiguación de delitos (pudiéndose obtener, aun en este caso, autorización administrativa para acceder a su contenido)—; bien por tratarse de información que pueda afectar a la seguridad de las personas, o a sus derechos al honor, a la intimidad o a la propia imagen (por incluir datos personales, policiales, procesales o clínicos) —supuestos, estos, en que será necesario el consentimiento previo de los afectados (que sólo se excepcionará a partir del transcurso de un determinado plazo)—. Previsiones, todas ellas, que guardan un cierto paralelismo con la regulación contenida en la LTAIBG.

Esa regulación se ve desarrollada y complementada, como ya se señaló en una reciente resolución dictada por este Consejo -R CTBG 1473/2024, de 19 de diciembre-, por la contenida en el *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 desarrollo de la LPHE), que dedica el capítulo IV a la regulación del *Procedimiento de acceso a documentos y archivos* (artículos 23 a 32) previendo la posibilidad de obtención de copias, los plazos de resolución, el sentido de la misma o su régimen de impugnación.

En conclusión, lo hasta ahora expuesto evidencia que el régimen jurídico específico de acceso e la información respecto de documentos que integren los archivos, será el establecido en la LPHE; aplicándose subsidiariamente la Ley de Transparencia en todo aquello no previsto en la citada ley que no se oponga a la regulación sectorial, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición adicional primera, apartado segundo.

5. Tomando en consideración lo anterior, no puede desconocerse que artículo 24 del Real Decreto 1078/2011 dispone que la solicitud de acceso a los documentos conservados en los archivos debe dirigirse al responsable del archivo que los custodia en el modelo normalizado que se encuentra a disposición de los ciudadanos, *«que igualmente estará disponible en la sede electrónica del correspondiente Departamento o entidad de Derecho Público»*, sin necesidad de motivar la solicitud de acceso.

En este caso, el organismo requerido no proporciona un enlace que permita acceder directamente al modelo normalizado de solicitud de consulta, sino que únicamente indica que la búsqueda se haga en la página web de INGESA.

Conviene recordar en este punto que el artículo 22.3 LTAIBG dispone que *«[s]i la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella»*. Sobre el carácter de esta remisión se ha señalado ya por este Consejo (Criterio Interpretativo 009/2015) que *«en ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario que se concrete la respuesta. Ésta (...) deberá señalar expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información (...)»*.

6. En definitiva, teniendo en cuenta que es de aplicación lo previsto en la Disposición adicional primera, segundo apartado, de la LTAIBG, y que por lo tanto la LTAIBG se aplica con carácter supletorio, constatado que no se ha facilitado el acceso al modelo de solicitud previsto en el artículo 24 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 -que desarrolla reglamentariamente lo previsto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español-, debe estimarse la reclamación a fin de que se proporcione al reclamante el enlace que dirija al formulario de consulta del archivo en el que se encuentre los documentos solicitados, o el cauce apropiado para acceder a los documentos solicitados directamente, que no se limite a su comparecencia presencial en un emplazamiento determinado.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta frente a la resolución del INGESA/MINISTERIO DE SANIDAD.

SEGUNDO: INSTAR al INGESA/MINISTERIO DE SANIDAD a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante, de acuerdo con lo dispuesto en el Fj 6 de esta resolución, la siguiente información:

CIRCULAR 26/1977, 30-9 y CIRCULAR 20/1978, 10-10, por las que se convocan las becas para hijos de funcionarios del Instituto Nacional de Previsión.

TERCERO: INSTAR al INGESA/MINISTERIO DE SANIDAD 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

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>



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

R CTBG
Número: 2025-0060 Fecha: 20/01/2025

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