



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00088460

N/REF: 940/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: INGESA/MINISTERIO DE SANIDAD.

Información solicitada: Documentos de los extintos INP e INSALUD.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1148 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 (INP) y al Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) y que se encuentra en el INGESA:

1.- Instituto Nacional de Previsión (INP):

Los INDICES:

A) CIRCULARES: 1960 - 1979

B) OFICIOS CIRCULARES: 1960 - 1979

C) NOTAS CIRCULARES: 1976 - 1979

solamente los INDICES.

2.- Instituto Nacional de la Salud (INSALUD):

A) Normas sobre la Estructura Orgánica de las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Salud, de febrero de 1980.

B) ORDEN (COMUNICADA) del 26 de marzo del Ministro de Sanidad y Seguridad Social, por la que se aprueba la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales y Provinciales del Instituto Nacional de la Salud».

2. Mediante resolución de 20 de mayo de 2024 el citado Ministerio respondió lo siguiente:

« (...) 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, 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 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

« (...) Del estudio y análisis de la misma, resulta que esta información cumple lo previsto en el artículo 105, letra b) de la Constitución, y en los artículos 12 y 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y además la información que solicito no está comprendida en el ámbito de aplicación de los artículos 14 y 15 de la mencionada Ley. (...)

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 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. (...)

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,

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



para la preparación de la digitalización de la información no publicada y solicitada por mí. (...)

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. (...)».

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 considere 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 (...) 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 y que 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, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

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,

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>



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. 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 los índices de las circulares, oficios circulares y notas circulares aprobadas por el antiguo Instituto Nacional de Previsión en una determinada franja temporal; así como a las , así como a las normas sobre la Estructura Orgánica de las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Salud, de febrero de 1980 y la orden de 26 de marzo del Ministro de Sanidad y Seguridad Social, por la que se aprueba la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales y Provinciales del Instituto Nacional de la Salud.

El INGESA dictó resolución en la que acordó la inadmisión de la solicitud poniendo de manifiesto, en primer lugar, que la información solicitada se refiere a normativa que actualmente no se encuentra en vigor y que carece, por tanto, de valor probatorio o jurídico por lo que su publicación no es obligada atendiendo a los términos establecidos en el artículo 7.a) LTAIBG. En segundo lugar, invoca la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG alegando que la obtención de la

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>



información requeriría de una *acción previa de reelaboración* consistente en la realización un trabajo manual con dedicación de varios trabajadores del centro para realizar la digitalización de estos materiales, que se encuentran en diferentes estados de conservación en la biblioteca del INGESA.

A la vista de la reclamación, el INGESA advierte que la documentación forma parte del patrimonio histórico español, 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, recordando al reclamante las posibles vías de acceso a la documentación solicitada.

4. 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.

5. Teniendo en cuenta lo expuesto, y partiendo de la aplicación preferente del régimen dispuesto en la LPEH, este Consejo considera que procede desestimar la presente reclamación. En este concreto caso, la información solicitada no está dentro del ámbito de aplicación de la LTAIBG sino del de la LPH (y del Real Decreto 1708/2011) tal y como se desprende del tenor de sus artículos 48.1 y 49.1. Por lo tanto, el



interesado ha de solicitar el acceso de conformidad con lo establecido en esta legislación específica.

Desde esta perspectiva ha de subrayarse que si bien el INGESA acordó la inadmisión de la solicitud invocando preceptos de la LTAIBG —inexistencia de obligación de publicar la información dados los términos del artículo 7.c) LTAIBG y concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG—, lo cierto es que no ha denegado el acceso a la pretendido sino que ha indicado, dadas las especiales características que presenta este tipo de información (de carácter histórico y en diferentes estados de conservación), cuáles son los medios para acceder a ella.

En concreto, y en lo que aquí interesa, al no disponer de servicio de reproducción de documentos, se ofrece *«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.»*

6. En suma, por las razones expuestas, procede desestimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del 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 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-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-1148 Fecha: 16/10/2024

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