





distintos criterios y puntuación y son de público conocimiento por corresponderle su propio ISBM».

2. Mediante resolución de 23 de mayo de 2025, el INSS responde lo siguiente:

«Una vez analizada su solicitud, esta entidad acuerda no admitirla a trámite conforme a lo que establece el art. 18.1.b de la LTAIBG. “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”.

El INSS ha editado un total de 4 ediciones del denominado “Manual de actuación para médicos inspectores del INSS”. La 4ª y última se editó a finales de 2022 no disponiendo de NIPO y, por lo tanto, es de uso interno para la inspección médica del INSS.

La única edición que disponía de NIPO y que estuvo disponible fue la 2ª edición de 2011, está completamente desactualizada, descatalogada y retirada en el momento actual.

Las modificaciones normativas y de gestión de las prestaciones del sistema de Seguridad Social que podían considerarse incluidas en el ámbito del “Manual de actuación para médicos del INSS” hicieron que dejara de ser necesaria la publicación de ese Manual.

En la actualidad, las versiones recientes de ese documento no tienen la consideración de publicación oficial y, por lo tanto, carecen de número de identificación. Se trata de un documento de uso interno de carácter auxiliar o de apoyo».

3. Mediante escrito registrado el 6 de junio de 2025, 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 manifiesta su desacuerdo con la motivación de la resolución emitida por el INSS el 23 de mayo de 2025.
4. Con fecha 9 de junio de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al organismo 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

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



pertinentes. El 11 de agosto de 2025 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que, en resumen, se señala lo siguiente:

«(...) 1. No existe en el INSS ningún documento que sirva para evaluar las patologías en las determinaciones o revisiones de situaciones de incapacidad permanente.

2. El único documento, de contenido médico, del que dispone el INSS para sus médicos inspectores es el "Manual de Actuación para médicos inspectores del INSS".

3. El objeto de ese manual es objeto procurar el mejor cumplimiento de las funciones de evaluación médica de las patologías alegadas por los trabajadores por parte de los médicos inspectores del INSS.

4. Ese manual es de uso interno del INSS, conforme a lo que anteriormente se ha señalado.

5. La determinación de la situaciones de incapacidad permanente, así como sus posibles, le corresponde a los Equipos de Valoración de Incapacidades.

6. Los Equipos de Valoración de Incapacidades son órganos colegiados en cuya composición, conforme a lo que establece el art. 2 del Real Decreto 1300/1995, de 21 de julio, no sólo se incluyen médicos inspectores del INSS. En esos Equipos también intervienen facultativos médicos del Servicio Público de Salud correspondiente o Inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

7. Por lo tanto las consideraciones de ese "Manual de Actuación para médicos inspectores del INSS" no resultan de aplicación al personal del Equipo de Valoración de Incapacidades que no pertenece al INSS.

8. Los Equipos de Valoración de Incapacidades deben valorar cada caso atendiendo tanto a las cuestiones médicas como a su incidencia en la capacidad laboral en relación con la profesión habitual.

Conclusión

No existe un documento que permita evaluar las patologías en la determinación o revisión de situaciones de incapacidad permanente.



El “Manual de Actuación para médicos inspectores del INSS” no sirve a ese objeto y, en cualquier caso, es un documento de uso interno por el INSS.

No existe ningún documento que esta Entidad pueda facilitar al interesado para resolver su solicitud de 30 de abril de 2025».

5. El 11 de agosto de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el mismo día en el que señala:

«(...) En relación al argumento que el denominado "Manual de Actuación para los Médicos Inspectores del INNS" es de uso interno, se califica de material de apoyo y estaría excluido de la información a facilitar de acuerdo con la ley de transparencia y buen gobierno, en primer lugar exige un acto de fe en la afirmación a menos que el INNS haya facilitado al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dicho manual para que verifique que efectivamente se trata de material de apoyo. En todo caso el concepto material de apoyo debe ser acotado y de acuerdo con el propio criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se considera que no debe darse esa consideración a aquella documentación que tenga carácter relevante en el procedimiento. (...).

En cuanto a la afirmación de que el EVI no es un órgano del INSS resulta sorpresiva, pues más allá de la procedencia de sus miembros y su integración orgánica o no en dicho organismo sus informes son preceptivos si bien no vinculantes para el director provincial del INNS, por lo demás la consulta se refería al informe de síntesis que elabora el médico inspector y no al dictamen propuesta que firman los integrantes del EVI».

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,

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

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, entendiendo 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 la documentación empleada por los médicos inspectores del INSS para evaluar las patologías determinantes de la situación de incapacidad permanente que se recogen en los informes médicos de síntesis.

El citado organismo inadmitió a trámite la solicitud en aplicación del artículo 18.1.b) LTAIBG, por considerar que son documentos internos de carácter auxiliar o de apoyo.

4. Sentado lo anterior, corresponde analizar la aplicación del artículo 18.1.b) LTAIBG, que permite la inadmisión de las solicitudes «*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*».

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>



Conviene recordar en este punto que «[l]a 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 todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)—; y, por otro lado, cabe mencionar que la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación).

Así en el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo se señaló una serie de circunstancias cuya concurrencia permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG; en particular, y, por ejemplo, que la información (i) contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) se trate de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) se trate de comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; y (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

También se advierte, siendo esta advertencia determinante, 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 este sentido, debe subrayarse que los informes auxiliares «son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados» —Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

5. En este caso, el INSS pone de manifiesto tanto en su resolución como en las alegaciones posteriores que no existe documentación que permita evaluar las patologías en la determinación o revisión de las situaciones de incapacidad permanente; con excepción del Manual de Actuación para Médicos Inspectores, de uso interno, cuya cuarta y última actualización se editó en el año 2022.



Tal argumentación no constituye, sin embargo, una justificación suficiente para denegar el acceso a la información solicitada, pues, con independencia de que las versiones posteriores a 2022 no se hayan publicado oficialmente, y, por ello, carezcan de identificador bibliográfico, el acceso a tales manuales es relevante para conocer qué criterios utiliza el tribunal médico para determinar si existe la situación de incapacidad permanente en función de las patologías que afectan a la persona, así como el grado de limitación que le corresponde. En consecuencia, no puede considerarse como documentación auxiliar al ser relevante e incidir en la resolución que se adopte.

6. En conclusión, de acuerdo con todo lo expuesto, procede estimar la reclamación al no resultar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta frente a la resolución del INSS / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

SEGUNDO: INSTAR al INSS / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

-Documentos que sirven de base para evaluar las patologías recogidas en los informes médicos de síntesis.

TERCERO: INSTAR al INSS / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES 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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>



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: 2025-1154 Fecha: 02/10/2025

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>