



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2815/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: INSS/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: Información relativa a un Convenio, carácter revisor, artículo 24 LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 21 de octubre de 2025 el reclamante solicitó, 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:

«Que celebrado el convenio consignado en el asunto y publicado en el BOE de fecha 3 de julio de 2020 y consignada la financiación para la elaboración del referido manual en la cláusula quinta, no obstante su elevada cuantía, como resultado del expediente seguido por el CGTBG 1197 2025 el 20 10 2025 recibí un correo del INNS en que únicamente se me facilitaban dos páginas, ignorando su procedencia, si eran de tal manual, o no, por lo que solicito todo el material elaborado con arreglo al convenio suscrito de referencia».

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



2. Mediante resolución de 30 de octubre de 2025 el INSS lo siguiente:

«Una vez analizada su solicitud, esta Entidad resuelve inadmitir su solicitud por aplicación de lo que establece el art. 18.1 b LTAIPBG conforme a los siguientes fundamentos jurídicos:

1. Como cumplimiento de la resolución del CTBG en el expediente 1197/2025, esta Entidad le ha facilitado distintos documentos en relación con las patologías que Vd. mencionaba en su solicitud de 30 de abril de 2025: visual, auditiva y patologías psíquicas de diversa índole.

2. Efectivamente, esos documentos forman parte del “Manual de Actuación para médicos inspectores del INSS”.

3. El Convenio al que Vd. hace referencia en su solicitud, suscrito entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), la Sociedad Española de Psiquiatría y la Sociedad Española de Psiquiatría Biológica, tiene por objeto la revisión del manual de actuación para médicos inspectores del INSS, por lo tanto, es el único documento relacionado con este Convenio.

4. Como esta Entidad ya le ha informado con motivo de solicitudes similares que ha efectuado en meses anteriores, las versiones recientes de ese manual no tienen la consideración de publicación oficial.

5. En la valoración de la capacidad laboral, entendida ésta desde una perspectiva médica, intervienen múltiples factores ligados a la propia patología del enfermo, al modo en que se presenta, a la diversidad de medidas terapéuticas susceptibles de aplicar, al tipo de trabajo que se realiza, etc. Además, en la capacidad laboral interviene también la forma y la actitud de la persona ante la enfermedad.

6. El “Manual de Actuación para médicos inspectores del INSS” es una herramienta de consulta aplicada a la valoración médica funcional que permite ayudar a salvar las dificultades descritas.

7. Por todo lo anterior, el manual de actuación para médicos inspectores del INSS tiene un carácter orientativo para el facultativo del INSS. El citado manual recoge criterios médicos para valorar la capacidad laboral. La determinación de si un trabajador puede o no realizar su profesión, precisa de información complementaria sobre los requerimientos de su puesto de trabajo, sus cotizaciones, sus periodos de carencia, etc., y por tanto, la concesión de la prestación que, en cada momento



corresponda, vendrá también determinada por los condicionantes que en el orden administrativo permitan perfeccionar el derecho a obtener dicha prestación.

8. En definitiva, ese manual no es relevante para tramitar un expediente ni para conocer cómo toma decisiones públicas esta Entidad toda vez que es un elemento de consulta médica, de carácter orientativo, y no se constituye como el único fundamento para conceder o denegar una prestación relacionada con la capacidad laboral del solicitante. Esta Entidad entiende que ese documento es de uso interno y desde el momento en que tiene carácter orientativo y no vinculante para el médico inspector, no puede ser considerado como documentación relevante para el trámite de prestaciones, trámite que, además, en el ámbito de las incapacidades laborales, depende de otros factores no médicos que condicionan la resolución de esta Entidad.

9. Finalmente, hay que considerar que los inspectores médicos son funcionarios públicos que se rigen por los principios de la función pública española, es decir objetividad con los intereses generales y actuación de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

3. Mediante escrito registrado el 17 de noviembre de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#) en la que puso de manifiesto que:

«Que de conformidad con la resolución del expediente seguido ante el CTBG nº 1197/2025 este dictó resolución favorable al acceso a la información solicitada, no obstante la entidad reclamada, que tuvo que ser instada a cumplir la resolución, pretendió hacerlo aportando por lo que se refiere a la patología psiquiátrica un documento en pdf a través de un correo electrónico, cuyo contenido es de 2 hojas, cuando ha suscrito un convenio con la sociedad española de psiquiatría y la sociedad española de psiquiatría biológica publicado en el BOE de fecha 03 07 2020 que para la revisión del manual de médicos inspectores, cuya entrega se solicitaba, prevé sólo para la patología psiquiátrica un gasto de entre 41.367,16 y 41.667,16 euros, que no parece compadecerse con un documento como el entregado de dos páginas, por lo que vengo a solicitar la entrega completa del manual de médicos inspectores, cuya importancia no sólo se manifiesta en la cuantía de los recursos destinados sólo a mantenerlo actualizado, sino que su

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



carácter de documento accesible viene puesto de manifiesto por la citada resolución del CTBG en su fundamento jurídico 5º».

4. Con fecha de registro de salida de 18 de noviembre de 2025, 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 4 de diciembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que, señala lo siguiente:

«(...) esta Entidad considera que la resolución del CTBG a la reclamación 1197/2025 no contenía una obligación para esta Entidad de facilitar el acceso a “todo el material elaborado” como consecuencia del Convenio suscrito entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), la Sociedad Española de Psiquiatría y la Sociedad Española de Psiquiatría Biológica, para la revisión del manual de actuación para médicos inspectores del INSS, porque este material, que, conforme se indicará a continuación, se limita al citado Manual, no sirve de base para evaluar las patologías que se relacionan en el informe médico de síntesis, y esta era la solicitud concreta del interesado que motivo la reclamación 1197/2025.

En cuanto a la solicitud expresa contenida en la solicitud 109660 de acceso a todo el material elaborado con arreglo al Convenio suscrito entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), la Sociedad Española de Psiquiatría y la Sociedad Española de Psiquiatría Biológica, para la revisión del manual de actuación para médicos inspectores del INSS, hay que considerar, como ya se ha indicado en la resolución de nuestra Entidad de 30 de octubre de 2025, que:

- 1. El Convenio (...), tiene por objeto la revisión del “Manual de Actuación para médicos inspectores del INSS”, por lo tanto, es el único documento relacionado con este Convenio.*
 - 2. Las versiones recientes de ese manual no tienen la consideración de publicación oficial.*
 - 3. En la valoración de la capacidad laboral, entendida ésta desde una perspectiva médica, intervienen múltiples factores como son la patología sufrida, evolución de la misma, tratamientos recibidos y por recibir, así como la estabilidad de la patología que permita valorar el estado funcional del trabajador, todo ello puesto con correlación con la ocupación y tareas a desarrollar por el trabajador.*
- (...)*



5. *Para la percepción de una prestación de cuya gestión sea competente el INSS, en la que un médico inspector participe con la elaboración de un informe, será necesario cumplir con los requerimientos administrativos necesarios que hagan posible el derecho, según lo establecido por la ley.
(...).*

7. *No impide que ese Manual sea considerado de uso interno el hecho de que esta Entidad suscriba un Convenio para la Sociedad Española de Psiquiatría y la Sociedad Española de Psiquiatría Biológica para la revisión del manual de actuación para médicos inspectores del INSS: Para el mejor cumplimiento de las funciones de evaluación médica de las patologías alegadas por los trabajadores es necesario que los médicos inspectores del INSS dispongan de los conocimientos científicos y conozcan las herramientas adecuadas para la aplicación de criterios técnicos objetivos, avalados científicamente de acuerdo a los conocimientos actualizados y reconocidos por la comunidad científica en las distintas materias. Ese es el objeto último del convenio. (...)*

Por lo tanto, no es posible facilitar al interesado el Manual requerido».

5. Concedido trámite de audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; se recibe escrito el 17 de diciembre de 2025 en el que alega lo siguiente:

«Que el Manual de Actuación de Médicos Inspectores solicitado en ningún momento se ha manifestado que tenga copyright y que esté prohibida su reproducción. Por otro lado se está privando de acceso a un documento para cuya elaboración se ha movilizadado una importante cantidad de fondos públicos como se indicaba en la solicitud, a través de los distintos convenios suscritos con distintas sociedades.

De seguir el criterio de la entidad el ciudadano no puede acceder a un material para el que tiene que sufragar su elaboración con sus impuestos y para el que además no se prevé la exclusividad ni la necesidad de autorización para su reproducción.

A lo anterior hay que añadir que el manual solicitado viene a suplir la inexistencia de un reglamento previsto en el artículo 194.3 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, cuyo tenor literal es: [reproduce su contenido]



Por lo que no estamos verdaderamente ante un mero instrumento de apoyo, sino que el mismo da cobertura y viene a suplir la falta de la norma prevista. Por último resulta extravagante, por decir lo menos, que los documentos aportados por la entidad para dar cumplimiento a la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a la que alude en sus alegaciones sea el contenido real del Manual de Médicos Inspectores, ya que sería tanto como decir que se han empleado tal cantidad de fondos públicos para lograr el magro resultado de dos folios en formato pdf para elaborar todo lo relativo a la patología psiquiátrica, pese a la cláusula quinta de los convenios suscritos y publicados en el BOE, lo que merecería algo más que un mero reproche, aunque no sea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el órgano llamado a fiscalizar el uso de fondos públicos dedicados a esos convenios.

Con la presentación de la solicitud se daba traslado del correo y el archivo que lo acompañaba con la que la entidad pretendía dar por cumplida la solicitud, y pese a la notificación de la entidad del 23 de octubre del 2025 que consta en el expediente 1197/2025 especifica que la el archivo entregado como contenido del Manual de Actuación de Médicos Inspectores era un resumen de la patología psiquiátrica, de la lectura somera por un lego en la materia se alcanza la convicción que no puede considerarse tal resumen, sino un mero corta y pega seleccionado de forma arbitraria, ni era un resumen lo solicitado, sino el contenido íntegro, que es lo que ahora se solicita.

Considero que el fundamento de derecho 5º de la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, es plenamente aplicable a esta solicitud, pues lo que allí se afirmaba vale tanto para aquel expediente como para este».

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, 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 de acceso formulada en los términos que figuran en el antecedente primero de esta resolución.

En este caso, el INSS dio respuesta expresa en plazo inadmitiendo la solicitud de acceso al amparo de lo preceptuado en el artículo 18.1.b) LTAIBG, al señalar, en esencia, que el Manual de actuación para médicos inspectores del INSS era una herramienta de consulta para la valoración médica funcional, de uso interno, no vinculante para el médico inspector, a lo que añadió que el Convenio solicitado tenía por objeto la revisión del manual de actuación para médicos inspectores del INSS, siendo el único documento relacionado con este Convenio. Disconforme con la respuesta recibida el interesado interpuso reclamación ante el Consejo reclamando la entrega completa del manual actuación de médicos inspectores esgrimiendo a su favor la aplicación al caso del fundamento jurídico 5º de la resolución R CTBG 1154/2025 (Exp.1197/2025).

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>



En fase de alegaciones, el INSS, en esencia, insistió en el carácter de documento interno del Manual de actuación con independencia de que se hubiera suscrito un Convenio para su revisión, en aras al mejor cumplimiento de las funciones de evaluación médica de las patologías alegadas por los trabajadores. Durante el trámite de audiencia el interesado insistió en que se procediera a la entrega del Manual de Actuación.

4. A los efectos de resolver adecuadamente este asunto conviene aclarar que la naturaleza estrictamente revisora de la función atribuida a este Consejo en el artículo 24 LTAIBG impide incorporar en este procedimiento de reclamación cambios sobre el contenido de la solicitud inicial de acceso (si no es para acotar su objeto) debiendo, por tanto, este Consejo circunscribir su examen y valoración exclusivamente a la actuación administrativa objeto de impugnación y dictada en relación con la solicitud formulada por el interesado ante el órgano cuya decisión ahora se revisa, sin extender su pronunciamiento a otras materias o a otras cuestiones no incluidas en dicha solicitud inicial.

En tal sentido el error u omisión en los términos en que fuera formulado el objeto de la solicitud presentada durante el procedimiento administrativo no puede ser subsanado en vía de reclamación ante el Consejo, mediante la incorporación de nuevas peticiones, y menos aún, mediante la presentación en vía de reclamación de una solicitud nueva toda vez que, a pesar de la posible interrelación entre ambos documentos, el meritado carácter revisor restringe el alcance de su función a la comprobación de la adecuación, en términos de congruencia, entre lo solicitado y la respuesta obtenida, todo ello a la luz de los datos obrantes en el expediente y las manifestaciones de las partes, sin que por tanto el pronunciamiento del Consejo pueda ir más allá, so pena de *ultra vires*.

En el presente supuesto, una vez constatado que el interesado pasó de solicitar en su momento *“todo el material elaborado con arreglo al convenio suscrito de referencia”* a reclamar ante este Consejo *“la entrega completa del manual de médicos inspectores”*, es claro que modificó el objeto de lo solicitado, reiterando, a su vez, el objeto solicitado y reclamado ante este Consejo en el expediente 2814/2025; reclamación ésta, por cierto, ya resuelta y estimada a su favor.

5. En consecuencia, en virtud del referido carácter revisor, si bien ese cambio habría debido dar lugar en su momento a la inadmisión de esta reclamación, en el momento procedimental actual obliga a dictar una resolución de desestimación.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la resolución del INSS/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

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 en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

R CTBG
Número: 2026-0473 Fecha: 28/04/2026

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>