



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2814/2025

Reclamante: [REDACTED]

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

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: Manual de actuación para médicos inspectores del INNS, artículo 18.1.b) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 20 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 se facilite el manual reseñado en el asunto, en su última edición, [MANUAL DE ACTUACIÓN PARA MÉDICOS INSPECTORES DEL INNS] de conformidad con los fundamentos de derecho de la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno relativas al expediente 1197 2025 tramitado por dicho organismo»

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

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



«(...) 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. 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. 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.

8. 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 pone de manifiesto que:

«(...) se deniega el acceso al manual de actuación de médicos inspectores cuando el fundamento jurídico 5º de la resolución del CTBG que resuelve el expediente 1197/2025 permitía el acceso en su totalidad, cuanto más que el referido instituto, y sólo para la patología psiquiátrica, suscribe convenios para la revisión de la anterior edición del manual, así el publicado en el BOE de fecha 20 07 2020 entre el INNS y la sociedad española de psiquiatría y la sociedad española de psiquiatría biológica, que prevé un gasto en su cláusula quinta de entre 41.367,16 y 41.667,16 euros, lo que da cuenta de la relevancia que se otorga a la disponibilidad de dicho manual que sólo para su revisión, en una sola patología requiere movilizar tal cantidad de fondos públicos»

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 se señala lo siguiente:

«El interesado confunde el objeto de su solicitud 104067, que dio lugar a la resolución de ese Consejo en la reclamación 1197/2025, con el que ha puesto de manifiesto en su solicitud 109626, cuya resolución ahora recurre.

En (...) la solicitud 104067, el interesado requería el documento o documentos por los que evalúan las patologías que recogen en el referido informe de síntesis habida

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



cuenta que allí se recogen los distintos criterios y puntuación y son de público conocimiento por corresponderle su propio ISBM.

Como hemos indicado a ese Consejo con ocasión del cumplimiento por nuestra Entidad de su resolución de 2 de octubre de 2025 en la reclamación 1197/2025, para elaborar el informe médico de síntesis no existe en el INSS ningún documento que recoja los distintos criterios y puntuación, que sirva para evaluar las patologías toda vez que éstas se valoran a partir del historial clínico del interesado, de los informes de otros facultativos que pueda aportar el interesado y de las pruebas complementarias que el INSS considere necesario realizar.

Por lo tanto, a juicio de esta Entidad no puede relacionarse la resolución del Consejo en la reclamación 1197/2025 con el objeto de la solicitud 109626 porque aquella se refería a un documento que contuviera los criterios y puntuación que sirven para evaluar la patología en las situaciones de incapacidad permanente, (insistimos en que a ese fin no sirve el Manual de actuación para médicos inspectores del INSS) mientras que la solicitud 109626 requiere específicamente ese Manual.

Con relación a la solicitud 109626, y en respuesta a lo que el interesado indica en ella, cuando afirma que quiere que se le facilite el manual de conformidad con los fundamentos de derecho de la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno relativas al expediente 1197/2025 tramitado por dicho organismo, esta Entidad considera que esa resolución del CTBG no contenía una obligación para esta Entidad de facilitar el acceso al Manual de actuación para médicos inspectores del INSS porque este 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.

En cuanto a la solicitud expresa de acceso al Manual de actuación para médicos inspectores del INSS, realizada por el interesado en su solicitud 109626, hay que considerar, como ya se ha indicado en la resolución de nuestra Entidad de 30 de octubre de 2025 [reproduce su contenido]

5. 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:

R CTBG
Número: 2026-0474 Fecha: 28/04/2026



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. (...) Conclusión. 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 señala:

«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 movilizado 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 por cada patología, 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.

Adjunto el correo remitido por la entidad así como los archivos que lo acompañan con los que pretendía dar cumplimiento a aquella resolución.



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, 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 la 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. Disconforme con la respuesta recibida el interesado interpuso reclamación ante el Consejo esgrimiendo a su favor la aplicación al caso del fundamento jurídico 5º de la resolución R CTBG 1154/2025 (Exp.1197/2025) que reconocía el acceso al referido manual en su totalidad. En fase de alegaciones el INSS rechazó que el citado fundamento jurídico 5º fuera de aplicación al caso con el argumento de que el objeto solicitado en uno y otro supuesto era distinto; a saber, la reclamación 1197/2025 se refería a un documento que contuviera los criterios y puntuación que sirven para evaluar la patología en las situaciones de incapacidad permanente (a cuyo fin no servía el Manual de actuación para médicos inspectores del INSS), mientras que la presente solicitud requería específicamente ese Manual. Junto a ello insistió en el carácter de documento interno del referido Manual. Durante el trámite de audiencia el interesado apuntó a la financiación pública para la elaboración del referido Manual y a su valor como instrumento de apoyo a los médicos, ante la falta de desarrollo normativo del artículo 194.3 de la TRLGSS.

4. A los efectos de resolver adecuadamente este asunto conviene aclarar, con carácter previo que, las alusiones formuladas por parte del reclamante al expediente nº exp.1197/2025 [Resolución R CTBG 1154/2025] que fue promovido por este mismo interesado y cuya ejecución se tiene por cumplida por parte de este Consejo, a pesar de tener una clara conexión material con el contenido de esta reclamación, en virtud de los términos en que aquélla fue formulada y la respuesta obtenida por el interesado a tal efecto, este Consejo concluye que se trata de dos peticiones distintas, en virtud del distinto alcance en que fueron formuladas una y otra; de lo que se colige que pueda entrar en el examen de fondo de la presente reclamación.
5. Sentado lo anterior, el objeto de esta reclamación se constriñe a verificar la adecuación a la LTAIBG de la resolución impugnada dictada al amparo de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG.

El punto de partida del análisis, es en todo caso, que el artículo 18.1.b) LTAIBG, 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».

Ahora bien conviene recordar al respecto 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)—; 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 señalaron 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, por el contrario, 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)—

En este caso el INSS argumentó que el Manual de actuación para médicos inspectores del INSS era una herramienta de consulta para la valoración médica funcional, de uso interno, no relevante y no vinculante para el médico inspector.



Sin embargo, a juicio de este Consejo dicha argumentación no sirve para calificar dicha información como meramente auxiliar o de apoyo. Y es que, en efecto, se trata de una herramienta de consulta aplicada a la valoración médica funcional que permite ayudar a este colectivo profesional a salvar las dificultades derivadas de la valoración de la capacidad laboral del enfermo de que se trate, no solo a nivel individual (patologías y medidas a adoptar) sino también en términos de equidad en orden a la concesión de prestaciones públicas a cargo de la Seguridad Social; dicho lo cual, difícilmente puede incardinarse dentro de la noción legal de información auxiliar o de apoyo a que se refiere el artículo 18.1.b) LTAIBG.

En tal sentido, se insiste, que sin perjuicio de que el objeto del exp.1197/2025 (a saber, 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) que dio lugar a la resolución R CTBG 1154/2025, no coincida con el objeto de la presente, si cabe traer al caso el invocado fundamento jurídico 5º. En el mismo el Consejo sí se refirió expresamente al referido manual de actuación negando que ostentara el carácter auxiliar o de apoyo al señalar que *“(…) 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 lo expuesto anteriormente y habiendo verificado que en este caso no concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, este Consejo procede a estimar la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada 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:



«Que se facilite el manual reseñado en el asunto, en su última edición, [MANUAL DE ACTUACIÓN PARA MÉDICOS INSPECTORES DEL INNS] (...)»

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 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: 2026-0474 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>