



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 13/11/2023
HASH: 03dcd8896abe616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-077927

N/REF: 1658-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: Fundación Ciudadana CIVIO.

Dirección: [REDACTED]

Organismo: SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL O.A. / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

Información solicitada: Sistema informático SILD.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 14 de marzo de 2023 la entidad reclamante solicitó al SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, 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:

«Nos gustaría solicitar los siguientes documentos de la aplicación o sistema SILD, utilizado en el SEPE:

Funcionalidades y especificaciones técnicas.

Casos de uso.

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

Cualquier otro documento que permita saber cómo funciona la aplicación y qué informaciones contiene o puede contener.

Además, nos gustaría saber quién ha sido el responsable de su desarrollo y si se ha tratado de un trabajo interno o se ha contratado a una empresa y, en tal caso, el número de expediente de contratación».

2. EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL dictó resolución con fecha 5 de abril de 2023 en la que contestó a la entidad solicitante lo siguiente:

«Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General resuelve conceder el acceso a la información en los siguientes términos:

La aplicación SILD, que es el Sistema informático de gestión de Prestaciones por Desempleo, se define en la Resolución de 6 de octubre de 2009, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la aplicación informática de gestión de prestaciones por desempleo (SILD), publicada en el BOE Núm. 247 de 13 de octubre de 2009.

Esta resolución especifica la aplicación como el soporte que permite la tramitación y resolución en los procedimientos de gestión de prestaciones y subsidios competencia del SEPE, cumpliendo con las medidas de seguridad y tratamiento de la información de la normativa en vigor de Administración Electrónica.

Los casos de uso son la gestión de prestaciones y subsidios, conteniendo toda la información referida a la vida de la prestación asignada a un ciudadano, siendo responsable de la operación, evolución y mantenimiento el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

A continuación, se muestran los últimos contratos adjudicados desde el año 2014 hasta el 2023 para el mantenimiento correctivo y evolutivo de la aplicación SILD:

IPA 7/14 LOTE 2

SERVICIOS PARA EL DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LAS APLICACIONES INFORMÁTICAS DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL, LOTE 2 “DESARROLLO DE LAS APLICACIONES INFORMÁTICAS EN EL ÁMBITO DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO”

Duración 19/09/14 - 31/08/16

Prorrogado hasta 04/06/18

IPA 4/18 LOTE 5

SERVICIOS PARA EL DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE APLICACIONES INFORMÁTICAS EN EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL, LOTE 5: PRESTACIONES POR DESEMPLEO

Duración 05/06/18 - 04/06/20

Prorrogado hasta 05/08/22

IPA 1/22 LOTE 5

SERVICIOS PARA EL DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE APLICACIONES INFORMÁTICAS DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL. LOTE 5 PRESTACIONES POR DESEMPLEO.

Duración 08/08/22 - 07/08/23

Prorrogado hasta 07/08/26».

3. Mediante escrito registrado el 8 de mayo de 2023, la entidad solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

« (...) La resolución del Ministerio de Trabajo lista los contratos de mantenimiento y, para responder al resto de la pregunta, remite a la resolución de 6 de octubre de 2009, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la aplicación informática de gestión de prestaciones por desempleo (SILD), publicada en el BOE Núm. 247 de 13 de octubre de 2009. El contenido de esa resolución se limita a aprobar la creación de esa aplicación, explicar sus objetivos y quién lo puede usar, pero no responde a la solicitud de información planteada: ni funcionalidades y especificaciones técnicas, ni casos de uso, ni documentos que permitan saber cómo funciona la aplicación y qué informaciones contiene o puede contener. (...)».

4. Con fecha 9 de mayo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL 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 8 de junio de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

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

« (...) Este organismo se ratifica en que se ha concedido la información frente a lo que afirma el reclamante. (...)

De esta manera, para el objeto de la aplicación el artículo 2 de la mencionada resolución establece: “El objeto de la presente aplicación es la gestión, tramitación y cálculo de las prestaciones por desempleo reguladas en el título III del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio; en el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo; en el Real Decreto 426/2003, de 11 de abril, por el que se regula la renta agraria para los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura; y en el Real Decreto-ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción. También es objeto de esta aplicación la gestión, tramitación y cálculo del abono de la prestación contributiva por desempleo en su modalidad de pago único, regulado en la disposición transitoria cuarta de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad; y del abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen, regulado por el Real Decreto-ley 4/2008, de 19 de septiembre. Asimismo, tiene por objeto efectuar tratamientos de información cuyo resultado sea utilizado por el Servicio Público de Empleo Estatal o el Instituto Social de la Marina para el ejercicio de su potestad de resolver, de forma automatizada, los procedimientos relacionados con el reconocimiento de las prestaciones relacionadas en los párrafos anteriores.”

Del mismo modo, el artículo 3 de la citada resolución dispone: “La aplicación SILD emite las resoluciones de las prestaciones y subsidios por desempleo referidos en el punto anterior. Las resoluciones, en las que se referencia la normativa reguladora de la aplicación, son motivadas con indicación de las reclamaciones o recursos que proceden contra ellas, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos. (...)”

De este modo, sobre la información que contiene, sí se le indicó que es la información de los ciudadanos que perciben prestaciones por desempleo y sus prestaciones y subsidios asociados, junto con los eventos posibles en lo que trata la gestión de prestaciones por desempleo, siendo esto una posible definición general de caso de uso.

Intentar dar otra información se considera imposible, pues no es expresable de forma inteligible, al ser el propio programa y sistema SILD. En este sentido, en la resolución no se justificó ni argumentó el que no se diera otra información al considerar que lo que se ofrecía era lo lógico y cubría la totalidad de lo solicitado. De otro modo, se podría haber hecho uso de diversos artículos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, para establecer que no había otra información que aportar. Así, se podría haber basado en el artículo 13 de la citada ley que establece que “Se entiende por información pública 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.”; la letra d) del artículo 18: “Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.”; o la letra e) del mismo artículo 18: “Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley. (...)».

5. El 12 de junio de 2023, se concedió audiencia a la entidad reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 19 de junio de 2023, se recibió un escrito en el que se expone que:

« (...) En primer lugar, la orden publicada en el BOE solo responde al objeto general de la aplicación: gestionar las prestaciones por desempleo; pero no contesta a ninguna de las preguntas planteadas (...) conocer cómo funciona esa aplicación.

En segundo lugar, las alegaciones del Ministerio confunden varios conceptos: la información sobre cómo funciona la aplicación y sus casos de uso, así como cualquier especificación que permita conocer cómo funciona, con el resultado final o la información que trata (...) o con temas generales que nada tienen que ver con los casos de uso de un programa informático (...). Los casos de uso de un programa informático no son el objeto o qué hace, en general, sino las diferentes respuestas que da ante diferentes inputs y resultados. A este respecto, puede ser interesante tener en cuenta el documento de "casos de uso" enviado por otro ministerio (...).

En tercer lugar, aunque, como hemos alegado en otras ocasiones, creemos que no es ahora el momento de incluir excepciones al acceso a la información que no estuvieron en la resolución inicial, pasamos a responder algunas de ellas (...):

- *La primera que alegan es que no es información pública. Como señala la LTAIBG que las propias alegaciones reseñan, se trata de contenidos o documentos "cualquiera que sea su formato o soporte". Eso incluye, a nuestro parecer, lo que estamos pidiendo: cualquier documento que ayude a entender cómo funciona SILD.*
- *La segunda es que esa información no está en su poder. Nos cuesta creer que el propio ministerio no sepa cómo funciona un programa tan relevante y no disponga de ningún documento que detalle su uso y funcionamiento. Si es así, el problema es mucho mayor que no poder tener acceso a esa información.*
- *Y la tercera, también sin justificar, que es repetitiva o abusiva. No entendemos por qué incluyen este punto, dado que no lo razonan, pero no podemos aceptar en ningún caso que tratar de entender cómo se toman las decisiones y cómo funcionan las administraciones públicas y los programas que usan sea ni repetitivo ni, mucho menos, abusivo».*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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*».

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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>

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 diversa información sobre la aplicación o sistema informático SILD utilizada por el Ministerio requerido. En particular, se solicita información sobre sus funcionalidades y especificaciones técnicas, sus casos de uso, y el responsable de desarrollo —tanto si ha sido interno, como si ha sido contratado, identificando, en este último caso, el expediente de contratación—.

El Ministerio dicta resolución en la que acuerda conceder el acceso mediante la remisión de la Resolución de 6 de octubre de 2009, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la aplicación informática de gestión de prestaciones por desempleo (SILD), publicada en el Boletín Oficial del Estado número 247 de 13 de octubre de 2009, y, por otro lado, mediante la identificación de tres expedientes de contratación referidos a la ejecución del sistema.

La asociación reclamante considera que el acceso ha sido únicamente parcial, al no incluirse información relativa tanto respecto de las funcionalidades y especificaciones técnicas, como respecto de los casos de uso, o cualquier otro documento que permita saber cómo funciona la aplicación (más allá de la finalidad perseguida).

4. Centrada la reclamación en estos términos, la premisa de partida es que se ha proporcionado un acceso parcial a la información entendiendo la reclamante que, con la identificación de los expedientes de contratación, se ha satisfecho su petición en la parte correspondiente al responsable del desarrollo. La presente resolución se circunscribe, pues, al acceso a la información referida las funcionalidades y especialidades técnicas y casos de uso de la aplicación SILD.

Con carácter previo, es preciso conviene recordar que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG, tiene consideración de información pública aquella que obra en poder del sujeto obligado por haber sido elaborada o adquirida en ejercicio de sus

funciones. Es por tanto presupuesto necesario para el ejercicio del derecho de acceso que la información preexista y que, además, haya sido elaborada u obtenida en ejercicio de las funciones propias del órgano de que se trate y en el ámbito de sus competencias.

En este caso, la información referida al funcionamiento y uso de una aplicación informática por la que el organismo requerido gestiona las prestaciones de desempleo, tiene el carácter sin duda de información pública, independientemente de la controversia acerca de si se ha ofrecido efectivamente el acceso completo.

5. Procede, por tanto, analizar a continuación la información que ha sido proporcionada por el organismo, y contrastarla con la solicitada por la asociación reclamante.

Así, la Administración proporciona la información publicada sobre la aplicación SILD, explicando que en la misma se define el objeto de la aplicación, que es *«permitir la tramitación y resolución en los procedimientos de gestión de las prestaciones y subsidios competencia del SEPE»*, y los casos de uso *«son la gestión de prestaciones y subsidios, conteniendo toda la información referida a la vida de la prestación asignada a un ciudadano»*. Aunque en fase de alegaciones en este procedimiento de reclamación se complementa la explicación con el contenido de los artículos de la resolución, parece claro que, como dice la asociación recurrente, esa información no se corresponde con la solicitada.

En definitiva, se ha trasladado a la solicitante la información contenida en la resolución de aprobación del aplicativo en la que se contiene (i) la denominación de la aplicación; (ii) la descripción de sus objetivos de la aplicación; (iii) las resoluciones para cuya adopción va a ser utilizada la aplicación SILD; (iv) el órgano competente para la adopción de las resoluciones; (v) los potenciales usuarios de la aplicación y (vi) el régimen y medios de acceso a la aplicación. Si embargo, más allá de lo anterior, lo que solicita la Fundación reclamante tiene que ver con la explicación técnica del funcionamiento de la aplicación informática —las funcionalidades y especificaciones técnicas, y los casos de uso—; información que no se comprende en la ya facilitada. No cabe, por tanto, concebir este acceso como completo, a diferencia de lo que sostiene el organismo requerido.

Por otro lado, es difícil entender que estos documentos técnicos que explican el funcionamiento y uso de una aplicación informática que se utiliza en el organismo requerido no estén en poder del mismo. Por tanto, no se entiende que se utilice el argumento de que *«dar otra información se considera imposible»*.

A lo anterior se suma, como ya ha señalado este Consejo que:

«[l]a transparencia de las aplicaciones informáticas -comprensivas en un sentido amplio de sus distintos elementos y características- que utiliza una Administración Pública en sus procedimientos de toma de decisiones puede sostenerse, razonablemente, que resulta esencial en la medida que permite disponer de la información necesaria para saber cómo funcionan aquellas en un caso concreto de ejercicio de potestades públicas, permitiendo, en su caso, exigir la oportuna rendición de cuentas si esas decisiones no tienen la calidad esperada, tienen un impacto desfavorable para otras personas físicas o jurídicas, pueden suponer la vulneración de la normativa vigente o conculcar derechos de los ciudadanos, incluso derechos fundamentales.

En efecto, en el contexto actual de progresivo desarrollo e implantación la administración electrónica y uso creciente de aplicaciones informáticas destinadas a la gestión, tramitación, cálculo de prestaciones, bonificaciones, etc., los algoritmos están adquiriendo una relevancia decisiva. De manera que este tipo de aplicaciones, cada vez con mayor frecuencia, pueden sustentar la toma de decisiones públicas o, directamente, ser fuente de decisiones automatizadas con consecuencias muy relevantes para las personas. Esta evolución está generando una creciente demanda ciudadana de la explicabilidad de las aplicaciones informáticas, así como de los algoritmos que las sustentan, utilizadas por las Administraciones públicas como condición inexcusable para preservar la rendición de cuentas y la fiscalización de las decisiones de los poderes públicos y, en último término, como garantía efectiva frente a la arbitrariedad o los sesgos discriminatorios en la toma de decisiones total o parcialmente automatizadas.» —resolución R CTBG 1360/2023, de 30 de octubre, entre otras—.

6. En definitiva, sentada la condición de información pública de la parte de la información no proporcionada y dado que no se ha invocado la concurrencia de alguno de los límites previstos en los artículos 14 y 15 LTAIBG, o de una causa de inadmisión del artículo 18 LTAIBG —sin que, a estos efectos, pueda considerarse suficiente la paráfrasis de algunas causas de inadmisión en el trámite de alegaciones—, procede la estimación de esta reclamación a fin de que se complete la información ya aportada mediante la entrega de las funcionalidades y especificaciones técnicas y los casos de uso de la aplicación SILD.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por la entidad Fundación Ciudadana CIVIO frente al SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL O.A. / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

SEGUNDO: INSTAR al SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL O.A. / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a la entidad reclamante la siguiente información:

Nos gustaría solicitar los siguientes documentos de la aplicación o sistema SILD, utilizado en el SEPE:

- *Funcionalidades y especificaciones técnicas.*
- *Casos de uso.*
- *Cualquier otro documento que permita saber cómo funciona la aplicación y qué informaciones contiene o puede contener.*

TERCERO: INSTAR al SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL O.A. / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la entidad 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](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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>