



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 16/01/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-077923

N/REF: 1659-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: Fundación Ciudadana CIVIO.

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

Información solicitada: Sistema informático MAX para supervisión de horas extras.

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 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 MAX, que aparece en varias informaciones del Ministerio para supervisar las horas extras:

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 MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL dictó resolución con fecha 18 de abril de 2023 en la que contestó a la entidad solicitante lo siguiente:

«Una vez analizada la misma, y de acuerdo con la información recabada se informa que MAX es una herramienta que forma parte de los trabajos de Planificación de actuaciones inspectoras que el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social lleva a cabo de manera continua para cumplir con las competencias atribuidas en la Ley 23/2015, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Dado que esta actividad se refiere a funciones administrativas de inspección y control, son de aplicación los límites al derecho de acceso recogidos en los apartados g) y k) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que indican que: “El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: [...] g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. [...] k) La garantía de confidencialidad o secreto requerido en procesos de toma de decisión.”

No obstante lo anterior se informa que, si bien no se ha realizado una contratación específica para la elaboración de esta herramienta, los trabajos que constituyen el desarrollo para esta aplicación se enmarcan dentro del contrato de servicios publicitado a través de la Plataforma de Licitación del Sector Público, con número de expediente 622/2020.

Al amparo de todo lo indicado, se resuelve la concesión parcial de la solicitud».

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 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

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

« (...) El Ministerio de Trabajo y Economía Social da acceso parcial ofreciendo una pequeña parte de la información, la respuesta a si ha habido contratación del desarrollo (...). No responde al resto de las cuestiones planteadas (...).

Creemos que, (...) a la hora de alegar excepciones al derecho de acceso a la información, la resolución no puede simplemente limitarse a nombrar los preceptos que aplica, sino que debe razonar esa aplicación, explicar por qué considera que encaja en este caso y valorar si, pese a ellos, puede ofrecer parte de esa información, aunque sea pequeña, para ayudar a entender el funcionamiento de MAX, el objeto de esta solicitud de información. Podríamos entender, por ejemplo, que la transparencia total del funcionamiento de MAX podría suponer un perjuicio a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control (14.1.g), pero decimos "podríamos" porque no sabemos nada de ese sistema ni si de verdad saber cómo funciona, aunque sea a grandes rasgos o de forma parcial, pondría en peligro la inspección de las horas extras. De hecho, los sistemas informáticos seguros suelen estar compartimentados para evitar que el conocimiento de una parte pueda suponer el conocimiento del todo. Además, y en concreto ahora con el punto k de la norma, este límite al derecho de acceso no aplica a este caso concreto (...) no se puede limitar el derecho de acceso a la información si no existe una garantía de confidencialidad o secreto establecido en ninguna norma, simplemente por el mero hecho de nombrarlo como límite.

Este sistema, de hecho, se usa para tomar una decisión por parte de las administraciones públicas y, como establece el propio preámbulo de la ley 19/2013 (cuyo objetivo es, también, "conocer cómo se toman las decisiones que les afectan") y el CTBG en múltiples resoluciones, ese tipo de documentos puede ser objeto de solicitudes de información. Y ese es el fin de esta solicitud de información».

4. Con fecha 9 de mayo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al 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 26 de mayo de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« (...) La citada aplicación, no es una aplicación dentro de las que la Administración Pública utiliza para la realización de su actividad administrativa ordinaria, sino que se utiliza dentro del mecanismo de control del fraude, en esta ocasión por horas extraordinarias no declaradas y, en consecuencia, no cotizadas. Las funcionalidades de la aplicación en orden a la planificación de la actuación inspectora, se entiende que

deben ser objeto de especial protección, como bien ampara la propia LTBG cuando en su artículo 14.1.g) limita el acceso a la información pública para el desarrollo de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. (...)».

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*».

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 relativa a la aplicación o sistema informático MAX que se utiliza en el Ministerio requerido para la

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>

supervisión de las horas extras. En particular, se solicitan 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 organismo requerido dictó resolución en la que concede un acceso parcial a la información, proporcionando la identificación del expediente contractual de desarrollo de la aplicación informática, pero denegando el acceso al resto de información solicitada, al considerar que resultan de aplicación los límites previstos en el artículo 14.1.g) y k) LTAIBG —pues proporcionar el acceso causaría un perjuicio a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, así como a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión—.

4. Centrado el objeto de la pretensión en los términos expuestos, no puede desconocerse que este Consejo se ha pronunciado ya sobre cuestiones sustancialmente idénticas, en sentido estimatorio, en reclamaciones interpuestas por la misma fundación frente a la denegación de acceso a información de determinadas aplicaciones. En concreto se trata de la resolución R CTBG 908/2023, de 30 de octubre (referida al aplicativo INCA, para gestión de incapacidades temporales por embarazo); de la resolución R CTBG 907/2023, de 30 de octubre (relativa a la aplicación PROGESPRESS CARPA ALFA, para el cálculo de la pensión); de la resolución R CTBG 910/2023, de 31 de octubre, (concerniente a la aplicación Veripol); o, finamente, de la resolución R CTBG 949/2023, de 8 de noviembre (respecto del aplicativo de evaluación de solicitudes del Ingreso Mínimo Vital).

En todos los casos, con independencia de las particularidades de cada uno de ellos en función de la causa de inadmisión o del límite invocado, la estimación de la reclamación y la consecuente concesión del acceso se fundamenta, en primer lugar, en el carácter público de la información solicitada, así como en la importancia de la transparencia de aquellas aplicaciones informáticas y algoritmos que conforman la base de una determinada decisión administrativa. Sobre este particular se señala que:

«(...) la transparencia de las aplicaciones que utiliza una Administración Pública en sus procedimientos de toma de decisiones, sin perjuicio de que exista un funcionario policial actuante responsable final de la decisión como es el caso, puede sostenerse razonablemente que resulta esencial en la medida que permite disponer de la información necesaria para saber cómo funcionan aquéllas 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 son susceptibles de conculcar derechos de los ciudadanos, incluso derechos fundamentales.

En el contexto actual de progresivo desarrollo e implantación de la administración electrónica 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 como sucede en el presente caso. Esta evolución está generando una creciente demanda ciudadana de la explicabilidad de las aplicaciones informáticas utilizadas por las Administraciones públicas, así como de los algoritmos que las sustentan, como condición inexcusable para preservar la rendición de cuentas y la fiscalización de las decisiones de los poderes públicos - finalidades evidentes de la LTAIBG según proclama su preámbulo- y, en último término, como garantía efectiva frente a la arbitrariedad o los sesgos discriminatorios en la toma de decisiones total o parcialmente automatizadas. En definitiva, de acuerdo con todo lo anterior cabe rechazar la aplicación de la causa de inadmisión invocada.»

5. Sentado lo anterior, por lo que concierne a la pretendida aplicabilidad de los límites previstos en el artículo 14.1 g) y k) LTAIBG que invoca el Ministerio, es necesario partir de la premisa de que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación, tal como viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante en sus pronunciamientos — por todas, Sentencias de 16 de octubre (ECLI: ES:TS:2017:3530) y de Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)—.

En la misma línea se ha pronunciado este Consejo en el Criterio Interpretativo CI/02/2015, de 24 de junio, en el que, en relación con la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública contemplados en el artículo 14 LTAIBG, señala que: (a) los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación, ni absolutamente en relación con los contenidos; (b) su aplicación no será, en ningún caso, automática, debiéndose analizar, por el contrario, si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable (test del daño), no pudiendo afectar o ser relevante para un determinado ámbito material; y, finalmente (c) su aplicación ha de ser justificada y proporcionada, atendiendo a la circunstancias del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

En esta misma línea, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574) se puntualiza que *«[l]a aplicación de los límites al derecho de acceso a la información está sujeta a determinados requisitos y condiciones. Al respecto, el artículo 14.2 LTAIBG de la LTAIBG señala [que] será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. Por tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate.» (FJ, 4º)».*

Además, el artículo 14.2 LTAIBG exige que la aplicación de los límites sea *«justificada y proporcionada a su objeto y finalidad»*, lo que, como ha indicado el Tribunal Supremo, obliga a ofrecer una *«justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)], por lo que la referencia a la mera *posibilidad de la existencia de un perjuicio no constituye, en absoluto, una justificación suficiente de la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG.*

6. La aplicación de la jurisprudencia y doctrina reseñadas conduce a la estimación de esta reclamación pues la resolución impugnada se encuentra ayuna de la mínima justificación, limitándose a parafrasear el tenor del precepto en el que se prevén los límites invocados y sin añadir ninguna otra consideración adicional que permita a este Consejo valorar y controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción del acceso a la información requerida.

Ciertamente, en las alegaciones presentadas en este procedimiento, el Ministerio hace hincapié en la aplicabilidad del límite previsto en el artículo 14.1.g) LTAIBG, señalando que la información sobre la que se solicita información *«no es una aplicación dentro de las que la Administración Pública utiliza para la realización de su actividad administrativa ordinaria, sino que se utiliza dentro del mecanismo de control del fraude, en esta ocasión por horas extraordinarias no declaradas y, en consecuencia, no cotizadas. Las funcionalidades de la aplicación en orden a la planificación de la actuación inspectora, se entiende que deben ser objeto de especial protección (...).»*

Sin embargo, el hecho de que se trate de un aplicativo que se utiliza para la prevención del fraude en el ámbito de las horas extras no supone que el acceso a sus funcionalidades, sus especificaciones técnicas y casos de uso suponga necesariamente el acceso a inspecciones que se encuentren en curso, a la planificación de las inspecciones de esta naturaleza o al *modus operandi* utilizado por la Inspección de Trabajo; supuestos concretos en los que, de mediar la debida justificación suficiente, sí podría apreciarse la concurrencia del límite invocado atendiendo al bien jurídico protegido, que no es otro que garantizar el normal desenvolvimiento de las actuaciones inspectoras. Nada de ello se da en este caso, en el que no se ha razonado ni siquiera mínimamente en qué medida el acceso a la concreta información solicitada podría afectar al bien jurídico protegido en la letra g) del artículo 14.1 LTAIBG, limitándose el órgano requerido a una invocación genérica del límite.

A lo anterior se suma que el propio Ministerio de Trabajo adelantó la creación del algoritmo MAX y sus finalidades con motivo de la presentación de la guía *Información algorítmica en el ámbito laboral (guía práctica y herramienta sobre la obligación empresarial de información sobre el uso de algoritmos en el ámbito laboral)* en la que, en lo que aquí interesa, se concretan y sistematizan las obligaciones empresariales de información para garantizar el derecho fundamental a la no discriminación algorítmica (según se recoge en la nota de prensa) aludiendo a determinada información que debe ser proporcionada a los trabajadores y que coincide, básicamente (por diferentes que sean los términos del enunciado) con la aquí solicitada: «*qué tipo de tecnología utiliza el algoritmo (Caja negra, aprendizaje continuo) quién lo ha desarrollado, con qué decisiones, si hay personas en este proceso de decisión y en qué medida participan, qué datos de entrenamiento se han utilizado, si se han verificado los extremos, qué consecuencias pueden derivarse para las personas la decisión adoptada, si se ha informado a la persona candidata del uso de algoritmos...por mencionar algunos ejemplos.*»

7. En conclusión, de acuerdo con todo lo expuesto, procede la estimación de la reclamación al no resultar de aplicación los límites invocados, cuya concurrencia no se ha justificado.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por la Fundación Ciudadana CIVIO frente a la resolución del MINISTERIO DEL TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información, referida a la aplicación MAX:

- « • *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 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 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>