



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 30/10/2023
HASH: 03d08896a6e616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-077928

N/REF: 1360-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO.

Dirección: [REDACTED]

Organismo: TGSS/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

Información solicitada: Documentos de la aplicación PROGES PRESS-CARPA-ALFA.

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 reclamante solicitó al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, 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 PROGES PRESS-CARPA-ALFA, que se utiliza para el cálculo de la pensión:

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. La TGSS / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES dictó resolución con fecha 4 de abril de 2023 en la que contestó a la solicitante lo siguiente:

«(...) Una vez analizada la solicitud se resuelve admitir la solicitud reconociendo el derecho del interesado a acceder de forma parcial a la información solicitada, en los términos establecidos en el artículo 105, letra b) de la Constitución, y en el artículo 14 apartado 1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, comunicándole que, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social le facilita, a través del Portal de Transparencia, las respuestas a las preguntas formuladas en la solicitud de la siguiente manera:

La funcionalidad de la aplicación PROGESPRESS-CARPA-ALFA, es dar soporte a la gestión para las prestaciones de jubilación, muerte y supervivencia para lo cual utiliza el lenguaje de programación Natural ADABAS.

Respecto a la información que contiene es la que especifica el régimen jurídico vigente.

La responsable de su desarrollo es la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y su ejecución se ha realizado a través de los siguientes expedientes de contratación consecutivos en el tiempo:

CARPA (ALFA a partir de 2012)

Expediente	Adjudicatario
CP-16/2004	UTE INDRA/THALES
CP-29/2008 L3	UTE INDRA/THALES
60/VC-73/12 L3	UTE SAG/BABEL
60/PN-116/12 (2 meses)	INDRA
7201/16G L1	UTE SAG/BABEL/INDRA
2020/7201 L1	INDRA

3. Mediante escrito registrado el 11 de abril de 2023, la 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 gerencia de informática de la Seguridad Social alega, sin justificar, que da acceso parcial a la información, en el que niega tanto las funcionalidades y especificaciones técnicas como los casos de uso como cualquier otro documento que permita saber cómo funciona la aplicación y qué informaciones contiene o puede contener alegando, sin extenderse más allá de nombrarlo ni justificar el razonamiento, el punto 14.1.k de la LTAIBG: "k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión". Creemos que, además de no justificado en la propia resolución, este límite al derecho de acceso no aplica a este caso concreto, puesto que no se trata de una reunión confidencial o un secreto regulado por ley, como sí pueden ser otros procesos (como el secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros, que sí está regulado por ley). Así, consideramos que 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 18 de abril de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación a la TGSS/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES 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 18 de mayo de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...) esta Gerencia de Informática de la Seguridad Social, alega que el aplicativo PROGESPRESS-CARPAALFA desarrolla, mediante programas informáticos, la normativa establecida para el trámite de las prestaciones de muerte y supervivencia por lo que se trata de una ayuda a la toma de decisiones por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social, siendo esta entidad la que en última instancia determina si es

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

correcto o no el cálculo realizado, y no siendo la aplicación informática la que dicte la resolución.

Por otro lado, facilitar los casos de uso y la documentación de cómo funciona el aplicativo constituye un riesgo severo de vulnerabilidad de las aplicaciones informáticas. Además, al tratarse de una aplicación que maneja datos sensibles de los ciudadanos, facilitar información sobre ella pone en peligro la confidencialidad de los datos gestionados que se exige a la Seguridad Social».

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*”.

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>

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 PROGESPRESS CARPA ALFA.

El Ministerio requerido admite parcialmente la solicitud informando que la funcionalidad de la aplicación es dar soporte a la gestión para las prestaciones de jubilación, muerte y supervivencia, utilizando el lenguaje de programación Natural ADABAS. Asimismo, indica que la información que contiene es la que especifica el régimen jurídico vigente y que el responsable de su desarrollo es la Gerencia de Informática de la Seguridad Social habiéndose realizado su ejecución mediante seis expedientes de contratación que menciona expresamente.

La reclamante considera que se niega información tanto sobre la funcionalidades y especificaciones técnicas como respecto de los casos de uso, como cualquier otro documento que permita saber cómo funciona la aplicación y qué informaciones contiene o puede contener alegando, «*sin extenderse más allá de nombrarlo ni justificar el razonamiento*», el límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG.

Tal y como se desprende de la solicitud y de la resolución impugnada, la Administración ha facilitado información relacionada con el responsable de la aplicación (Gerencia de Informática de la Seguridad Social) y con el número de expedientes de contratación (6), siendo discutido, en consecuencia, el acceso a las restantes tres cuestiones que figuran en la solicitud: funcionalidades y especificaciones técnicas, casos de uso y, finalmente, cualquier otro documento que permita saber cómo funciona la aplicación y qué informaciones contiene o puede contener.

4. Centrado el objeto de la pretensión en los términos expuestos, cabe comenzar aludiendo al marco normativo en el que se inserta la aplicación PROGESPRESS CARPA ALFA. A estos efectos ha de traerse a colación la *Resolución de 3 de agosto de 2006, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por la que se aprueban determinadas aplicaciones informáticas para la gestión de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social* (BOE, núm. 197, de 18 de agosto de 2006), en virtud de la cual se aprueban, para la gestión de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social, diferentes aplicaciones

informáticas entre las que figura la denominada *PROGESPRESS CARPA ALFA Programa de Gestión de Prestaciones de la Seguridad Social*.

El objeto de la aplicación *«es la gestión, tramitación y cálculo de las prestaciones económicas contributivas (pensiones y determinados subsidios) de la Seguridad Social, tanto nacionales como extranjeras, con exclusión de las prestaciones de jubilación y muerte y supervivencia al amparo de los Reglamentos Comunitarios 1408/71 y 574/72»* (apartado 2).

En cuanto a las resoluciones para cuya adopción se utiliza la aplicación, a tenor de su apartado 3, se desprende que *«[l]a aplicación adopta las resoluciones de pensiones y subsidios de las prestaciones referidas en el punto anterior»*, añadiendo a continuación que, *«[l]as resoluciones, en las que se referencia la normativa reguladora de aplicación, son motivadas, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, con indicación de los recursos que proceden contra ella, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos»*.

A continuación, el apartado 4 alude al órgano competente para dictar las resoluciones (Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social), mencionando expresamente las normas atributivas de competencia.

Finalmente, el apartado 5 aborda el régimen y medios de acceso a la aplicación, previendo que se realiza a través del sistema de comunicaciones de la red SILNET, gestionado por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social. Asimismo, se indica el sistema de seguridad que autoriza el acceso a los Sistemas de Información -denominado SILCON, Sistema de Seguridad y Confidencialidad de la Seguridad Social-, a través del cual *«se dará o no acceso a los Sistemas de Información del Instituto Nacional de la Seguridad Social. SILCON controlará el acceso de los usuarios finales a los Sistemas de Información de la Seguridad Social, autorizando el acceso a las transacciones previamente definidas a través de un perfil. Los Responsables de Aplicación definirán los diferentes perfiles que pueden existir en cada aplicación asignando para cada uno de ellos una serie de accesos de acuerdo a las funciones y accesos a los datos que se podrán realizar con dicho perfil y solicitándolo al Administrador de SILCON»*.

5. Precisado el marco normativo de la aplicación informática sobre la que se solicita información, debe verificarse la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG (garantía de la confidencialidad en procesos de toma de decisión) que ha

invocado la Administración para denegar el acceso solicitado. Con relación al límite de referencia hay que tener presente que, como este Consejo ha señalado ya en múltiples resoluciones, el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo 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 deberá justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación; sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información, tal como exige la jurisprudencia, ya consolidada, del Tribunal Supremo —por todas, STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se añade la necesidad de que *«los límites previstos se apliquen atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad»*, concluyendo que *«solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013»*—.

Asimismo, en la STS de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574) se puntualiza que *«[p]or 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)

En consecuencia, la eventual aplicación de determinados límites legales a la información pública solicitada sólo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por nuestro ordenamiento y precisados por la doctrina del Tribunal Supremo en los términos que se acaban de exponer.

6. En este caso, respecto de la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG —en particular, la confidencialidad de la información (y no el secreto requerido para la toma de decisiones)— ha de advertirse, en primer lugar, que en su resolución inicial el Ministerio se limita a la paráfrasis del precepto sin justificar de forma circunstanciada su aplicabilidad, como exige el artículo 14.2 LTAIBG y la jurisprudencia del Tribunal

Supremo. Mientras que en las alegaciones de este procedimiento expone que *«facilitar los casos de usos y la documentación de cómo funciona el aplicativo constituye un riesgo severo de vulnerabilidad de las aplicaciones informáticas. Además, al tratarse de una aplicación que maneja datos sensibles de los ciudadanos, facilitar información sobre ella pone en peligro la confidencialidad de los datos gestionados que se exige a la Seguridad Social»*.

Como puede apreciarse la motivación de la aplicación del límite de referencia resulta a todas luces insuficiente. La Administración se ha limitado a mencionar el precepto de referencia en la resolución impugnada, mientras que en el trámite de alegaciones ha formulado una simple afirmación sin dejar constancia de en qué medida el acceso a la información solicitada puede poner en peligro el bien jurídico protegido por el límite, no ha ponderado en los términos exigidos por este Consejo y por los Tribunales la existencia de un interés público en conocer la información solicitada.

7. La 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 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 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.

Así sucede con relación a las resoluciones para cuya adopción se utiliza la aplicación PROGESPRESS CARPA ALFA, pues sin perjuicio de que corresponda al personal del Instituto Nacional de Seguridad Social la responsabilidad última de determinar si es correcto o no el cálculo realizado, los términos del apartado 3 de la Resolución de 3 de agosto de 2006 reproducidos anteriormente no dejan lugar a dudas sobre la naturaleza de las funciones que desarrolla la aplicación y el impacto que las mismas tienen en el contenido de las resoluciones adoptadas por el organismo público en relación con las prestaciones de la Seguridad Social.

8. En definitiva, en virtud de los argumentos expuestos en los apartados anteriores, la presente reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente a la TGSS/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

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

- *Los siguientes documentos de la aplicación o sistema PROGESS PRESS-CARPA-ALFA, que se utiliza para el cálculo de la pensión:*
- *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 INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES 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

R CTBG
Número: 2023-0907 Fecha: 30/10/2023

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>



SUBSANACIÓN DE ERROR MATERIAL

Advertido error material en la resolución R CTBG 0907/2023, de 30 de octubre [S/REF: 001-077928; N/REF: 1360-2023], según ha puesto en conocimiento de este Consejo la Unidad de Información y Transparencia Singular de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones en escrito de 31 de octubre de 2023, se procede a realizar la oportuna rectificación conforme al artículo 109.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), a fin de corregir el error detectado en la identificación del órgano competente para su cumplimiento.

En este sentido se elimina toda referencia a la TGSS incluida en el cuerpo de la resolución y en su parte dispositiva, procediendo su rectificación en los siguientes términos:

Procede la rectificación en los siguientes términos:

- En el recuadro-resumen inicial, donde consta:

Organismo: *TGSS/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES* debe constar:

Organismo: *MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES*

- En el apartado **I. ANTECEDENTES** donde consta:

«2. La TGSS / MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES dictó resolución con fecha 4 de abril de 2023 en la que contestó a la solicitante lo siguiente (...),»

debe constar:

«2. El MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES dictó resolución con fecha 4 de abril de 2023 en la que contestó a la solicitante lo siguiente: (...),»

Y donde se expresa:

«4. Con fecha 18 de abril de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación a la TGSS/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES solicitando la remisión de la copia completa del expediente (...),»



debe constar,

«4. Con fecha 18 de abril de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación a la **Unidad de Información y Transparencia Singular de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones (UITSSS) /MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES** solicitando la remisión de la copia completa del expediente (...).».

- En el apartado **III. RESOLUCIÓN**, donde consta:

«**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada frente a la TGSS/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

SEGUNDO: INSTAR a la TGSS/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información: (...) »,

debe constar:

«**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada frente al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

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

Esta rectificación no incide en el acuerdo final adoptado en dicha resolución.