



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 11/01/2023
HASH: 030c886ab616b2b4042a2545895983

Resolución

S/REF: 001-065322

N/REF: R-0240-2022; 100-006550 [Expte. 129/2022]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL/SEPE.

Información solicitada: Código fuente cálculo días cotizados desempleo

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 31 de enero de 2022 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:

«Solicito copia del código fuente asociado al algoritmo de la cálculo de días cotizados / fecha de último día cotizado utilizado por el SEPE cuando finaliza una prestación por desempleo. Solicito las modificaciones que ese código que haya podido tener desde el año 2014.»

El motivo es que si una persona está en situación de desempleo y es contratado por ejemplo día 1/9, el día 31/08 no está cotizado. Sé que a nivel de pago de prestación por desempleo los meses son de 30 días; lo que pido es el código para comprobar que

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

hace que el día 31/8 esté cotizado. En mi caso puedo documentar ejemplos de días 31/8 cotizados como desempleado si la contratación fue 8/9 y días 31/8 no cotizados si la contratación fue 1/9.

En consultas en oficinas del SEPE se me ha indicado que la aplicación no lo permite. En artículo 166.1 RDL 8/2015 indica ... la situación legal de desempleo total durante la que el trabajador perciba prestación por dicha contingencia será asimilada a la de alta. Si el día 31/8 se está desempleado se debe estar dado de alta; creo que la implementación del algoritmo está confundiendo el hecho que el importe de la prestación se calcule diariamente y se multiplique por 30 sea cual sea la duración del mes con el hecho de que una persona está desempleada hasta el día inmediatamente anterior a su contratación.»

2. La Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, del MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, dictó resolución con fecha 8 de marzo de 2022, en la que acuerda *conceder el acceso a la información* solicitada en los siguientes términos:

«Si bien el periodo de afiliación a la Seguridad Social se corresponde con los días naturales del mes al que corresponda la misma, la cotización dentro del Sistema de Liquidación Directa que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), derivada de lo dispuesto en el artículo 265 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en relación con el artículo 26.1 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, implica la asunción de las reglas que la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) dispone para la correcta presentación de las liquidaciones mensuales, existiendo para ello un manual del citado servicio común de la Seguridad Social denominado “Reglas para determinar el control de bases con ajuste mensual”, que figura en la dirección web:

<https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/1bee7b8d-88cd-4d18-b9a1-188c91b3fd62/Ajuste+mensual+control+bases092019.pdf?MOD=AJPERES>

Así, entre el conjunto de reglas que dispone el manual se encuentra la de efectuar un ajuste de la base de cotización a 30 días en el tramo de cotización de la persona sobre la que se cotiza, tramo que se corresponde con el mes natural con carácter general. De ser menor el tramo, el ajuste se produce en el último de ellos.

Por tanto, la realización de la cotización por un periodo de 30 días viene derivado del propio funcionamiento del Sistema de Liquidación Directa implantado por la TGSS, no existiendo un código o algoritmo que realice el ajuste a 30 días como tal, sino que la unidad competente, al realizar las cotizaciones mediante las aplicaciones corporativas

encargadas de dicha tarea, se limita al seguimiento de las reglas establecidas al efecto.

Por todo ello, aunque aparentemente en la información que se pueda mostrar sobre este aspecto en algunos meses estén cotizados 31 días, realmente la cotización y el pago se realiza por 30 días. De esta manera, al trasladar los movimientos de las prestaciones a la vida laboral, el alta se cursa el primer día de pago, y la baja se cursa el último día de pago. Por ello, si el alta laboral es el día 1, la baja en la prestación se cruza con efectos del día 30 del mes anterior, que corresponde al último día de abono y si es a partir del día 2, la baja será el día inmediato anterior, pero el número de días cotizados y pagados son siempre 30.»

3. Mediante escrito registrado el 14 de marzo de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG poniendo de manifiesto lo siguiente:

«La resolución indica que se concede el acceso pero no se facilita el código, ya que se indica "...viene derivado del propio funcionamiento del Sistema ...implantado..., no existiendo un código o algoritmo ...sino que ... mediante las aplicaciones corporativas encargadas de dicha tarea, se limita al seguimiento de las reglas establecidas al efecto.»

La afirmación de que se usan aplicaciones corporativas pero no existe un código o algoritmo no tiene sentido: ejecutar una aplicación informática implica ejecutar código. En caso de ciertas aplicaciones comerciales el código ejecuta un algoritmo a través configuración de las mismas.

La resolución se remite a facilitar unas reglas e indicar que las aplicaciones informáticas las siguen. Procede citar aquí RT 0748/2021, que cita otros ejemplos sobre transparencia de código como RT 0253/2021 y RT 0058/2021. "Mientras no se instauren otros mecanismos que permitan alcanzar los fines señalados con garantías equivalentes -como podrían ser, por ejemplo, auditorías independientes u órganos de supervisión-, el único recurso eficaz a tales efectos es el acceso al algoritmo propiamente dicho, a su código, para su fiscalización, tanto por quienes se puedan sentir perjudicados por sus resultados como por la ciudadanía en general, en aras de la observancia de principios éticos y de justicia."

En solicitud se argumenta sobre artículo 166.1 Real Decreto Legislativo 8/2015 interpretando que alta implica cotizar, y respuesta remite a un documento de reglas

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

de la TGSS, indicando que por ellas "aunque aparentemente en la información que se pueda mostrar sobre este aspecto en algunos meses estén cotizados 31 días, realmente la cotización y el pago se realiza por 30 días." No se indica normativa en la que se indique que alta no implica cotización, y viendo que en informe de vida laboral aparecen columnas con la palabra "ALTA" y una única columna "DÍAS", considero que la transparencia sobre lo que hace realmente la aplicación y lo que aparentemente pueda interpretarse es de interés. Por último citar que, dado que la resolución cita "Sistema de Liquidación Directa", que la propia web indica "Los objetivos prioritarios del Sistema de Liquidación Directa son: ... mejorar la transparencia..."

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil/5300/2837>

También se cita transparencia en la presentación general del proyecto

<https://www.seg-social.es/descarga/es/188979> »

4. Con fecha 23 de agosto de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas; lo que se efectuó mediante escrito recibido el 22 de septiembre de 2022 en el que se expone, en resumen, lo siguiente:

« Como se indica en la resolución de la Dirección General del SEPE de fecha 8 de marzo de 2022, esta entidad gestora no ejecuta un algoritmo de cálculo de días cotizados/fecha de último día cotizado. Este algoritmo no existe como tal y por ello no es posible aportar el código fuente correspondiente.

Existen aplicaciones corporativas, pero a través de ellas el SEPE realiza los cálculos necesarios para la ejecución de los pagos de prestaciones por desempleo, con una fecha de alta de período de pago y una fecha de baja, que se corresponden respectivamente con el primer y el último día de pago de la prestación. Algunas prestaciones llevan asociada la cotización correspondiente, cuyo período coincide con el período de pago de prestaciones

En la resolución ya se indicaba: "Por tanto, la realización de la cotización por un periodo de 30 días viene derivado del propio funcionamiento del Sistema de Liquidación Directa implantado por la TGSS, no existiendo un código o algoritmo que realice el ajuste a 30 días como tal, sino que la unidad competente, al realizar las cotizaciones mediante las aplicaciones corporativas encargadas de dicha tarea, se limita al seguimiento de las reglas establecidas al efecto."

La solicitud del [REDACTED] parece estar originada por una situación específica, como indicaba en su solicitud: "El motivo es que si una persona está en situación de

desempleo y es contratado por ejemplo día 1/9, el día 31/08 no está cotizado. Sé que a nivel de pago de prestación por desempleo los meses son de 30 días; lo que pido es el código para comprobar que hace que el día 31/8 esté cotizado."

El [REDACTED] parece mezclar los conceptos de alta y baja en la vida laboral con los cálculos para el pago de la prestación y la cotización correspondiente. En la resolución se indicaba, adicionalmente: "Por ello, si el alta laboral es el día 1, la baja en la prestación se cruza con efectos del día 30 del mes anterior, que corresponde al último día de abono". Del mismo modo, si el alta laboral se produce el día 2 del mes, la baja en la vida laboral se cursará con efectos del día 1.

De este modo se contesta a la situación específica que indicaba el [REDACTED] ya que, como se le indica, no existe ningún código fuente que ejecute el algoritmo que solicita.»

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, entendiendo 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 al código fuente asociado al algoritmo que calcula los días cotizados (y la fecha de último día cotizado) que utiliza el SEPE cuando finaliza una prestación por desempleo.

El organismo dictó resolución en la que se concede información de cómo se realiza dicho cómputo —y en este sentido proporciona un enlace al manual operativo del Sistema de Liquidación Directa que realiza el SEPE—; manifestando de forma expresa que *«no exist[e] un código o algoritmo que realice el ajuste a 30 días como tal, sino que la unidad competente, al realizar las cotizaciones mediante las aplicaciones corporativas encargadas de dicha tarea, se limita al seguimiento de las reglas establecidas al efecto.»* En trámite de alegaciones ante este Consejo, el SEPE reitera que no utiliza un algoritmo del que pueda facilitar el código fuente subrayando que *«esta entidad gestora no ejecuta un algoritmo de cálculo de días cotizados/fecha de último día cotizado. Este algoritmo no existe como tal y por ello no es posible aportar el código fuente correspondiente.»*

4. La resolución de esta reclamación debe partir de la doctrina sentada por este Consejo respecto del acceso al *código fuente* del algoritmo de que se trate en previas resoluciones.

Así, en la en la R/0058/2021, de 20 de mayo, que estima una reclamación referida al acceso al algoritmo para el cálculo de las pensiones se reconoce, en primer lugar, la naturaleza de *información pública* de tal algoritmo; no sólo desde una perspectiva material (*contenido o documento*) y de adecuación a la finalidad de la ley —acceso al código como un *recurso eficaz (...) para su fiscalización, tanto por quienes se puedan sentir perjudicados por sus resultados como por la ciudadanía en general, en aras de la observancia de principios éticos y de justicia* (RT/ 253/2021, de 19 de noviembre y RT/748/2021, de 10 de enero de 2022)—; sino también desde una perspectiva orgánica (que *obre en poder* del sujeto obligado), pues —tal como se remarca en aquél caso de forma plenamente trasladable a esta reclamación— el órgano requerido *«no sólo no niega su existencia [la del algoritmo] sino que la reconoce indirectamente al referirse en su respuesta en varias ocasiones a “la aplicación”, más allá de la evidencia que se deriva de la posibilidad de acceder al programa de cálculo ofrecido en su web institucional.»*

La afirmación anterior es relevante porque, si bien es cierto que en este caso el SEPE argumenta, tanto en la resolución inicial como en las alegaciones presentadas ante este Consejo, que *no ejecuta algoritmo alguno* o que el *algoritmo no existe como tal*, lo cierto es que reconoce que «(...) *la unidad competente, al realizar las cotizaciones mediante las aplicaciones corporativas encargadas de dicha tarea, se limita al seguimiento de las reglas establecidas al efecto.*» Esto es, se afirma que el cálculo de las cotizaciones se realiza a través de unas *aplicaciones corporativas* que *se limitan* a seguir *las reglas establecidas al efecto*. Y en este punto no es posible desconocer que la comprensión de las nociones de *algoritmo* (y *su código fuente*) debe partir de la premisa de que la primera hace referencia a un *conjunto de operaciones automatizado* (llámese aplicación, algoritmo, *software* o programa) que resuelve un determinado problema a partir de una reglas o metodología establecida que constituyen, precisamente, ese código fuente o regla técnica.

En la medida en que ese procedimiento/acto automatizado sustenta la toma de una decisión con relevancia jurídica en la esfera de los ciudadanos y personas interesadas, su acceso (y su difusión) constituye una necesidad desde la perspectiva de la garantía de la transparencia pues «*en el contexto actual de progresivo desarrollo e implantación la administración electrónica y uso creciente de la inteligencia artificial, los algoritmos están adquiriendo una relevancia decisiva, a la vez que se incrementa su complejidad. 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 transparencia de los algoritmos utilizados 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*» —vid. R/58/2021, de 20 de mayo—. Se trata, en definitiva, de garantizar *la cognoscibilidad* del algoritmo en el sentido de proporcionar la *explicación* de cuáles son las reglas que se siguen en ese procedimiento automatizado.

5. Teniendo en cuenta lo anterior, este Consejo considera que no resulta procedente denegar el acceso al código fuente basándose en su inexistencia en la medida en que existe una *aplicación informática* que realiza un cálculo numérico (el cálculo de los días cotizados) en atención a unas reglas predeterminados y es precisamente el acceso a *esa regla jurídico-técnica* lo que pretende el ahora reclamante —al que asiste la razón cuando afirma que *ejecutar una aplicación informática implica ejecutar código*—.

No obstante, no puede obviarse que la entidad requerida, si bien no facilita el código fuente porque afirma que es inexistente, sí proporciona información explicativa sobre el criterio utilizado para el cálculo de los días de cotización, remitiendo al manual explicativo del Sistema de Liquidación Directa donde se establecen las *Reglas para determinar el control de bases con ajuste mensual*, encontrándose entre ellas la de «efectuar un ajuste de la base de cotización a 30 días en el tramo de cotización de la persona sobre la que se cotiza, tramo que se corresponde con el mes natural con carácter general. De ser menor el tramo, el ajuste se produce en el último de ellos»; añadiendo que «la realización de la cotización por un periodo de 30 días viene derivado del propio funcionamiento del Sistema de Liquidación Directa implantado por la TGSS, no existiendo un código o algoritmo que realice el ajuste a 30 días como tal, sino que la unidad competente, al realizar las cotizaciones mediante las aplicaciones corporativas encargadas de dicha tarea, se limita al seguimiento de las reglas establecidas al efecto», y describiendo un ejemplo para facilitar la comprensión de la regla.

6. La cuestión estriba, por tanto, en determinar si la explicación ofrecida sobre los criterios utilizados para el cómputo de los días que ofrece el SEPE resulta suficiente desde la perspectiva del derecho de acceso al *código fuente* solicitado (que se entiende aquí como regla jurídico-técnica). Y, desde esta perspectiva, aunque la entidad ha aportado información válida sobre el criterio que se sigue para determinar el ajuste de la cotización a 30 días, entiende este Consejo —en la misma línea que lo decidido en la resolución R/58/2021, de 20 de mayo de 2021, en la que la Administración requerida también ofrecía una explicación y un ejemplo sobre la manera de calcular las pensiones de jubilación pero no aportaba el *programa de cálculo*— que procede estimar la presente reclamación a fin de que el órgano requerido añada a la información ya aportada *copia del código fuente asociado al algoritmo de cálculo de días cotizados*, entendiendo como tal la explicación del conjunto de reglas internas (técnico-jurídicas) de la aplicación informática utilizada para dicho cálculo.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL/SEPE.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL/SEPE a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *copia del código fuente asociado al algoritmo de cálculo de días cotizados, en los términos previstos en el fundamento jurídico 6 de esta resolución.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL/SEPE 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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) 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&tn=1&p=20181206#a9>