
This is the **published version** of the bachelor thesis:

Lo Coco, Vincenzo. *El derecho de acceso al código fuente de sistemas automatizados en la Administración pública. Relevancia constitucional, límites y ponderación en la STS 1119/2025*. Treball de Final de Grau (Universitat Autònoma de Barcelona), 2026 (Dret). 38 pàg.

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/331977>

under the terms of the  license.

UAB

Universitat Autònoma de Barcelona

Trabajo Final de Grado

El derecho de acceso al código fuente de sistemas
automatizados en la Administración pública
Relevancia constitucional, límites y ponderación en la STS 1119/2025

Grado en Derecho

Curso 2025/2026

Autor: Vincenzo Lo Coco

Tutor: Francesc Valdivia Poch

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	4
1. INTRODUCCIÓN	5
2. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL	6
2.1. Fundamento constitucional: el art. 105 CE.....	6
2.2. Desarrollo legislativo: el artículo 37 LRJPAC.....	10
2.3. Las insuficiencias del artículo 37 LRJPAC como presupuesto de la evolución legislativa posterior.....	12
2.4. La superación del régimen precedente: de la LRJPAC a la LTAIPBG	13
3. RÉGIMEN JURÍDICO SUSTANTIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	14
3.1. La noción de información pública: delimitación conceptual y alcance normativo 14	
3.2. El procedimiento de acceso: iniciación, resolución y régimen de impugnación .	16
3.3. Los límites al derecho de acceso.....	17
4. TRANSPARENCIA ALGORÍTMICA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	19
4.1. Actuación administrativa automatizada.....	19
5. TRANSPARENCIA ALGORÍTMICA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL	22
5.1. El caso BOSCO: iter procesal.....	22
5.2. De la Audiencia Nacional al Tribunal Supremo: la impugnación de la Fundación Civio 25	
5.3. El marco metodológico del Tribunal Supremo: los tres pilares del juicio de ponderación en materia de transparencia algorítmica.....	26
5.4. El límite de la propiedad intelectual e industrial	28

5.5.	El límite de la seguridad pública.....	30
5.6.	Hacia la consolidación de la transparencia algorítmica como dimensión estructural del Estado de Derecho digital	31
6.	CONCLUSIONES	33
7.	BIBLIOGRAFÍA	36
8.	JURISPRUDENCIA	38

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BOE: Boletín Oficial del Estado.

CE: Constitución Española.

CTBG: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

LTAIPBG: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

LOPDGDD: Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992)

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

art.: artículo.

Op. cit.: obra citada con anterioridad

p./pp.: página/s

núm.: número.

expdte.: expediente

1. INTRODUCCIÓN

La progresiva incorporación de sistemas algorítmicos a la actividad administrativa plantea uno de los retos más relevantes del Derecho público contemporáneo. Cuando la decisión administrativa deja de ser el producto de un juicio humano exteriorizado mediante la motivación del acto y se convierte en el resultado de un proceso opaco, ejecutado por un sistema cuya lógica interna no resulta directamente cognoscible, las garantías constitucionales que vertebran la relación entre el ciudadano y la Administración —la motivación de los actos, la tutela judicial efectiva y la interdicción de la arbitrariedad— quedan privadas de su sustrato material. Este fenómeno, lejos de circunscribirse a supuestos marginales, constituye hoy una realidad estructural en ámbitos de singular trascendencia para la esfera jurídica de los ciudadanos, como el reconocimiento de prestaciones sociales, la liquidación de tributos o la asignación de recursos públicos.

En este contexto, el derecho de acceso a la información pública adquiere una función cualitativamente distinta de la que tradicionalmente se le ha atribuido. Ya no opera únicamente como instrumento de participación democrática y de control ciudadano de la actuación de los poderes públicos, sino que se erige en condición de posibilidad del ejercicio efectivo de los derechos que el ordenamiento reconoce al administrado frente a la Administración automatizada. Sin acceso a la lógica que rige el funcionamiento de los sistemas de decisión, el administrado no puede impugnar eficazmente lo que no comprende, el juez no puede controlar lo que no conoce y la Administración no puede rendir cuentas de lo que no es capaz de explicar. La transparencia de los algoritmos públicos se convierte así en una exigencia constitucional operativa, no en una mera aspiración programática.

Es en este marco donde la STS 1119/2025, de 11 de septiembre, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el denominado caso BOSCO, adquiere su verdadera dimensión. La sentencia constituye el primer pronunciamiento del Alto Tribunal que, con valor de doctrina de interés casacional objetivo, reconoce el derecho de acceso al código fuente de una aplicación informática de la Administración y formula el principio de transparencia algorítmica como manifestación específica del derecho de acceso a la información pública consagrado en el artículo 105.b) CE. Su relevancia trasciende, sin embargo, el caso concreto que le dio origen: al invertir la presunción de opacidad que había

caracterizado la práctica administrativa e imponer a las Administraciones Públicas la obligación de explicar, de forma comprensible y verificable, la lógica de los sistemas automatizados que inciden sobre los derechos de los ciudadanos, la sentencia sienta las bases de un nuevo paradigma de control de la legalidad administrativa adaptado a las exigencias de la Administración digital.

El presente trabajo toma como eje dicho pronunciamiento para examinar, con vocación sistemática, el conjunto de cuestiones jurídicas que suscita. El análisis se estructura en torno a cuatro bloques. El primero aborda el fundamento constitucional del derecho de acceso a la información pública y la evolución de su régimen legal, desde el mandato del artículo 105.b) CE hasta la configuración vigente en la LTAIPBG. El segundo examina los problemas específicos que plantea la actuación administrativa automatizada desde la perspectiva de la transparencia y el control democrático. El tercero se centra en el razonamiento jurídico de la STS 1119/2025, con particular atención a la ponderación que el Tribunal Supremo realiza entre los límites de la propiedad intelectual y la seguridad pública, por un lado, y el interés público en el acceso, por otro. El trabajo concluye con una valoración crítica de la doctrina sentada y de sus proyecciones sobre la transparencia algorítmica en la actuación de las Administraciones Públicas.

2. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

2.1. Fundamento constitucional: el art. 105 CE

En el ordenamiento jurídico español, el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública tiene lugar, por primera vez, con la promulgación de la Constitución de 1978.

El artículo 105 CE —ubicado en el Título IV, rubricado «*Del Gobierno y la Administración*»— se articula en torno a un triple mandato dirigido al legislador ordinario, al que encomienda la regulación de sendas vertientes de la actuación administrativa, todas ellas informadas por las exigencias de participación ciudadana, publicidad y legitimidad democrática: la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten (apartado a); el acceso a los archivos y registros administrativos (apartado b); y el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, con garantía de la audiencia del interesado (apartado c).

De entre los tres mandatos referidos, solo el relativo al acceso a los archivos y registros administrativos aparece flanqueado por la previsión expresa de límites materiales a su ejercicio: la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. Semejante asimetría en la técnica constitucional dista de ser fortuita. La incorporación de tales límites al propio enunciado del precepto les confiere la condición de elementos estructurales del derecho de acceso a la información pública, inescindiblemente ligados a su configuración constitucional originaria. En definitiva, los límites referidos operan como parámetros materiales de orden constitucional que circunscriben *ab initio* el espacio de libre configuración normativa que el artículo 105.b) CE defiende al legislador ordinario, imponiéndole un marco sustantivo indisponible.

2.1.1. Naturaleza jurídica: debate doctrinal y construcción jurisprudencial

Pocas cuestiones revisten tanta trascendencia dogmática en el ámbito del derecho de acceso a la información pública como la relativa a su naturaleza jurídica. Y ello porque de la calificación que se le atribuya dependen, en cascada lógica, el régimen de protección aplicable, la intensidad de las garantías jurisdiccionales que asisten a su titular, el grado de vinculación que el derecho impone al legislador en su tarea de configuración normativa y, en último término, la aptitud del precepto constitucional para fundamentar por sí solo pretensiones subjetivas ejercitables ante los órganos administrativos. La cuestión, lejos de revestir un interés meramente académico, ha condicionado de forma decisiva la evolución legislativa y jurisprudencial del instituto.

Como se ha anticipado, el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos irrumpe en el ordenamiento jurídico español de la mano del artículo 105.b) CE, como una novedad, carente de todo precedente en la tradición legislativa anterior.

Pese a su carácter innovador, el precepto no fue objeto de controversia política significativa durante los trabajos constituyentes —donde apenas suscitó debate en las Cortes— ni concitó especial atención en la opinión pública tras la promulgación del texto constitucional; esa circunstancia propició que, durante largo tiempo, la atención doctrinal se focalizase primordialmente en dilucidar si el mandato constitucional era susceptible de desplegar efectos jurídicos por sí mismo o si, por el contrario, su operatividad quedaba supeditada a la previa intervención del legislador ordinario mediante el correspondiente desarrollo legislativo¹.

¹ RAMS RAMOS, L., «La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental», Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 160, 2013 (BIB 2013\2477).

La ubicación sistemática del artículo 105.b) CE — extramuros del catálogo de derechos fundamentales consagrado en la Sección 1.^a del Capítulo II del Título I — y su formulación como mandato al legislador ordinario— propiciaba esta segunda lectura. Es por ello que un primer pronunciamiento del Tribunal Supremo acogió esta tesis, al sostener que la operatividad del derecho de acceso se hallaba íntegramente supeditada a la previa *interpositio legislatoris*, de modo que, en defecto del correspondiente desarrollo legislativo, los ciudadanos carecían de un título jurídico suficiente para hacer valer ante la Administración una pretensión de acceso a los archivos y registros administrativos².

El pronunciamiento del Alto Tribunal condicionó profundamente el debate doctrinal que habría de sucederle. La doctrina administrativista que se ocupó del precepto durante el prolongado período de vacío normativo que medió hasta la aprobación de la LRJPAC en 1992 —más de doce años— se asentó en torno a dos grandes líneas interpretativas.

La primera de ellas, alineada con la jurisprudencia del Alto Tribunal, concibió el artículo 105.b) CE como consagración de un derecho subjetivo de configuración legal, cuyo contenido, alcance y régimen de ejercicio quedaban íntegramente deferidos al legislador ordinario, aunque dentro de los márgenes trazados por la propia norma constitucional³. Dentro de esta misma corriente, sin embargo, no faltaron matizaciones de considerable relevancia dogmática⁴.

La segunda línea interpretativa se erigió como contestación a la posición sostenida por el Tribunal Supremo. Los autores que la propugnaron partieron de la premisa de que la prolongada inacción del legislador ordinario no podía acarrear como consecuencia jurídica la privación de toda eficacia a un derecho expresamente contemplado en la norma fundamental. Antes al contrario, el artículo 105.b) CE reunía un grado de concreción normativa suficiente para desplegar eficacia jurídica inmediata, sin necesidad de mediación legislativa alguna. A fin de fundamentar dogmáticamente la tesis de la aplicabilidad directa, los defensores de esta corriente recurrieron a la técnica de la subsunción o conexión del derecho de acceso con

² V. STS de 16 de octubre de 1979, Tribunal Supremo, Sala Tercera (Sala de lo Contencioso-Administrativo), recurso de apelación núm. 35.070.

³ ÁLVAREZ RICO, «*El derecho de acceso a los documentos administrativos*», Revista de documentación administrativa, núm. 135, 1979, págs. 109-110; POMED SÁNCHEZ, «*El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*», INAP, 1989; EMBID IRUJO, A. «*El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos. Algunas reflexiones en las vísperas de su consagración legislativa*» en La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez. Tomo I, Civitas, 1993.

⁴ Algunos autores sostuvieron una postura menos radical, al considerar que el artículo 105.b) CE no se agota en la consagración de un derecho subjetivo de configuración legal, sino que enuncia un principio objetivo de organización, esencial para comprender la Administración como poder público inmerso en el mandato general de transparencia y servicio al interés general. En este sentido, v. EMBID IRUJO, A. *Op. Cit.*

derechos fundamentales: el derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 20, apartado a) CE⁵; el derecho a recibir información veraz ex artículo 20.1.d) CE⁶; y el derecho de participación política ex artículo 23 CE⁷.

La promulgación de la LRJPAC vino a colmar el vacío normativo que hasta entonces había impedido al derecho de acceso desplegar su plena eficacia, dotándolo de un régimen jurídico positivo directamente invocable tanto ante la Administración como ante los órganos jurisdiccionales. No obstante, la entrada en vigor de la norma, si bien dispuso toda incertidumbre acerca de la operatividad del derecho, no clausuró – ni mucho menos – la controversia relativa a su naturaleza jurídica. Fue a la jurisprudencia constitucional, en primer término, y a la doctrina del Tribunal Supremo, en segundo término, a quienes correspondió la tarea de perfilar progresivamente la fisonomía dogmática del instituto a partir del material normativo proporcionado por el legislador.

Conforme a la orientación jurisprudencial hoy firmemente consolidada, el artículo 105.b) CE tiene una estructura normativa bifronte: es decir, incorpora dos realidades normativas de distinta naturaleza pero de idéntico rango constitucional, llamadas a operar de manera conjunta y complementaria en la configuración del régimen jurídico del acceso a la información pública. En su primera vertiente —de índole objetiva—, el precepto consagra un principio rector de la actuación de las Administraciones Públicas, enraizado en las exigencias de democracia, publicidad y transparencia que vertebran el ordenamiento constitucional, y que guarda conexión directa e inmediata con el mandato de servicio objetivo al interés general proclamado por el artículo 103.1 CE. En su segunda vertiente —de índole subjetiva—, el precepto erige un derecho subjetivo de los ciudadanos, directamente ejercitable frente a la Administración⁸.

⁵ SAINZ MORENO, F., «El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros Administrativos (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1979)» en REDA, núm. 24, 1980, págs. 118 y ss.

⁶ FERNÁNDEZ RAMOS, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, 1997, págs. 356 y 357.

⁷ MUÑOZ MACHADO, S. «El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos» en el Seminario sobre «Relaciones Administración-Ciudadano: Información, Documentación y Libertades Públicas», organizado por el Instituto Nacional de Prospectiva, 1980.

⁸ En este sentido, v. STC 164/2021, de 4 de octubre, Sala Segunda del Tribunal Constitucional, recurso de amparo núm. 1264/2020, FJ 3.º (ECLI:ES:TC:2021:164): «El art. 105 b) CE, encuadrado en el título IV, "Del Gobierno y de la Administración", incorpora un principio objetivo rector de la actuación de las administraciones públicas (art. 103.1 CE), derivado de exigencias de democracia y transparencia, así como un derecho subjetivo de las personas, ejercitable frente a las administraciones, con sujetos, objeto y límites definidos en el propio precepto constitucional». Esta línea es asumida y reproducida íntegramente por la STS núm. 140/2023, de 7 de febrero de 2023, Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso de casación núm. 8005/2021, FJ 5.º (ECLI:ES:TS:2023:440): «el artículo 105 b) CE incorpora un principio objetivo rector de la actuación de las Administraciones Públicas (artículo 103.1 CE), que se deriva de las exigencias de democracia y transparencia, pero también es un derecho subjetivo de las personas, ejercitable frente a las Administraciones Públicas, según declara la STC 164/2021, de

Ahora bien, la ubicación sistemática del artículo 105 CE determina que el derecho de acceso a la información pública no ostente la condición de derecho fundamental en el sentido técnico-jurídico del artículo 53.2 CE, lo que excluye, entre otras consecuencias, la posibilidad de recabar su tutela mediante el recurso de amparo constitucional. Ello no obsta, sin embargo, para que la jurisprudencia le reconozca la naturaleza de derecho constitucional dotado de contenido propio y efectivo, cuya virtualidad jurídica ni el legislador ordinario —en su tarea de configuración normativa— ni el aplicador del Derecho —en su labor de interpretación y aplicación— pueden desconocer ni vaciar de contenido⁹.

2.2. Desarrollo legislativo: el artículo 37 LRJPAC

La primera concreción legislativa del mandato contenido en el artículo 105.b) CE no se materializó sino con la promulgación de la LRJPAC, que vino a colmar el prolongado vacío normativo que hasta entonces había privado al derecho de acceso a la información pública de un régimen jurídico positivo directamente invocable.

La regulación sustantiva del derecho en la LRJPAC quedó articulada en torno a dos preceptos: los artículos 35, apartado h) y el artículo 37.

El primero, operando como norma de remisión, se limitaba a enunciar el derecho «*al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes*». El artículo 37, por su parte, en su apartado primero reconocía a los ciudadanos el derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obrasen en los archivos administrativos, con independencia de su forma de expresión —gráfica, sonora o en imagen— y del tipo de soporte material en que figurasen. La norma supeditaba el ejercicio de tal derecho a una condición temporal:

4 de octubre»; y por la STS núm. 1119/2025, de 11 de septiembre de 2025, Sala Tercera, Sección Tercera, recurso de casación núm. 7878/2024, FJ 9.º, punto 1.º (ECLI:ES:TS:2025:3884): «*el derecho de acceso a la información pública trasciende a su condición de principio objetivo rector de la actuación de las Administraciones públicas, para constituir un derecho constitucional ejercitable, como derecho subjetivo, frente a las administraciones, derivado de exigencias de democracia y transparencia, e inseparablemente unido al Estado democrático y de Derecho que enuncia el artículo 1 de nuestra Constitución*».

⁹ STS núm. 1119/2025, FJ 6.º, apartado A): el derecho de acceso «*no tiene la consideración de derecho fundamental en atención a su caracterización y ubicación sistemática en la Constitución [vid. SSTs de 7 de febrero de 2023 (rec. 8005/2021), FJ 5.º; de 21 de abril de 2023 (rec. 350/2022), FJ 3.º; y de 29 de mayo de 2023 (rec. 373/2022), FJ 3.º], si se configura como un derecho constitucional, con contenido propio y efectivo que ni el legislador, ni el aplicador de la norma pueden desconocer [vid. STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 5.º, y STS de 6 de junio de 2005 (rec. 68/2002), FJ 6.º]*». En el mismo sentido, STS núm. 140/2023, FJ 5.º: «*un derecho que no es un derecho fundamental, como se infiere de su configuración y ubicación sistemática en la Constitución, en el Título IV CE "del Gobierno y la Administración", y al margen, en definitiva, de la previsión del artículo 53.2 de la CE*».

únicamente resultaban accesibles los documentos correspondientes a procedimientos ya terminados en la fecha de formulación de la solicitud.

Los apartados segundo y tercero introducían un régimen diferenciado de acceso en atención a la naturaleza de los datos contenidos en los documentos: el acceso a aquellos que albergasen datos referentes a la intimidad de las personas quedaba reservado en exclusiva a sus titulares, en tanto que el acceso a documentos de carácter nominativo que, sin contener datos íntimos, figurasen en procedimientos de aplicación del Derecho —con exclusión de los de naturaleza sancionadora o disciplinaria— podía ser ejercido, además de por los propios titulares, por cualesquiera terceros que acreditasen un interés legítimo y directo.

El apartado séptimo subordinaba el ejercicio del derecho a la exigencia de que no resultase afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, imponiendo la formulación de peticiones individualizadas y excluyendo, salvo con carácter potestativo, las solicitudes genéricas referidas a una materia o conjunto de materias, con una excepción en favor de los investigadores que acreditasen un interés histórico, científico o cultural relevante.

Los apartados octavo, noveno y décimo completaban el régimen mediante la regulación, respectivamente, del derecho a obtener copias o certificados de los documentos consultados, de la publicación periódica de la relación de documentos sometidos a un régimen de especial publicidad y de la publicación regular de las instrucciones y respuestas a consultas que comportasen una interpretación del Derecho positivo o de los procedimientos vigentes.

En lo que atañe al régimen de excepciones, el apartado cuarto establecía una cláusula general en virtud de la cual el ejercicio del derecho podía ser rechazado cuando prevalecieran razones de interés público, por concurrir intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo dispusiera una ley, debiendo en tales supuestos el órgano competente dictar resolución motivada. El apartado quinto enumeraba, por su parte, un catálogo de expedientes respecto de los cuales quedaba vedado en términos absolutos el ejercicio del derecho de acceso: los relativos a actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo, los referentes a la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado, los tramitados para la investigación de delitos, los amparados por el secreto comercial o industrial y los relativos a actuaciones derivadas de la política monetaria.

2.3. Las insuficiencias del artículo 37 LRJPAC como presupuesto de la evolución legislativa posterior

El régimen jurídico configurado por la LRJPAC no tardó en ser sometido a un riguroso escrutinio por parte de la doctrina administrativista, que puso de manifiesto las profundas deficiencias estructurales de las que adolecía alejando a España de los estándares normativos que, ya en aquel momento, venían consolidándose tanto en el Derecho comparado como en los tratados internacionales¹⁰.

Entre las diversas objeciones formuladas por la doctrina, se destacan tres:

En primer lugar, la norma circunscribía el objeto del derecho de acceso a los documentos obrantes en expedientes administrativos ya concluidos y archivados, excluyendo de su ámbito de aplicación una parte sustancial de la información en poder de la Administración.

En segundo lugar, la cláusula abierta de denegación contenida en el apartado cuarto del art. 37 LRJPAC confería a la Administración un margen de apreciación de tal amplitud que, en la práctica, la efectividad del derecho quedaba subordinada a una decisión esencialmente discrecional del órgano competente.

Por último, la subordinación del ejercicio efectivo del derecho a la exigencia de que este no menoscabase la eficacia en el funcionamiento de los servicios públicos introducía un criterio de oportunidad administrativa que, al erigir la conveniencia organizativa de la Administración en parámetro de modulación de un derecho subjetivo de raíz constitucional, desnaturalizaba el instituto y resultaba difícilmente conciliable con las exigencias dogmáticas derivadas de su configuración jurídica¹¹.

Fueron precisamente estas insuficiencias las que propiciaron, como reacción normativa frente a la inadecuación del régimen general, que diversas disposiciones legislativas sectoriales

¹⁰ BRINES ALMIÑANA, J., «Análisis de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Especial atención a la información pública con datos de carácter personal», Actualidad Administrativa, núm. 7-8, Sección A Fondo, julio-agosto 2014, tomo 2; RAMS RAMOS, L., «La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental», Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 160, Sección Estudios, Cuarto trimestre de 2013, Civitas; RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., «Acerca de la naturaleza del derecho de acceso a la información pública en la legislación española», Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 11, Sección Estudios, Marzo 2014, Aranzadi; OLMEDO PALACIOS, M., «La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», Diario La Ley, núm. 8237, Sección Doctrina, 27/01/2014, LA LEY.

¹¹ Entre las aportaciones doctrinales que han puesto de relieve con mayor rigor las deficiencias y restricciones del régimen anterior, destaca la de GUICHOT REINA, E., «Transparencia "versus" protección de datos», en BLASCO ESTEVE, A. (coord.), El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo: actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Palma de Mallorca, 11 y 12 de febrero de 2011, INAP, 2012, pp. 283-387.

posteriores articulasen regímenes de acceso sustancialmente más amplios y garantistas, en línea con la dirección aperturista que venía marcando el Derecho europeo y con las exigencias derivadas de los compromisos internacionales asumidos por España¹².

Fue precisamente la constatación de estas carencias estructurales la que impulsó la aprobación de la LTAIPBG, cuya promulgación vino a clausurar definitivamente el estado de insuficiencia normativa descrito, sustituyéndolo por un régimen jurídico sustancialmente más amplio, sistemático y garantista.

2.4. La superación del régimen precedente: de la LRJPAC a la LTAIPBG

La LTAIPBG se vertebra en torno a una triple finalidad, expresamente enunciada en su artículo 1: de un lado, ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública; de otro, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a dicha actividad; y, por último, establecer las obligaciones de buen gobierno que han de observar los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

Entre las innovaciones de mayor calado dogmático introducidas por la LTAIPBG merece singular atención, en primer lugar, la transformación conceptual operada en la delimitación del objeto del derecho. Frente a la noción de «*acceso a los archivos y registros*» —de impronta marcadamente estática y tributaria de un paradigma documental que circunscribía el ámbito del derecho a la información formalizada y archivada—, el legislador opta por el concepto de «*información pública*», sustancialmente más amplio en su alcance y plenamente acorde con la evolución consolidada en el Derecho comparado¹³.

En lo que atañe al ámbito subjetivo, los sujetos obligados aparecen definidos con una extensión igualmente notable, quedando comprendidas, además de todas las Administraciones Públicas y los organismos autónomos, las agencias estatales, las entidades públicas empresariales y las demás entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las Administraciones

¹² Así, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente —dictada en transposición de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental—, y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público —que incorporó al ordenamiento interno la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público—, configuraron en sus respectivos ámbitos materiales regímenes de acceso notablemente más amplios y garantistas que el previsto con carácter general en la LRJPAC, si bien su naturaleza sectorial no suplió la carencia de un régimen general autónomo del derecho de acceso a la información pública.

¹³ RAMS RAMOS, L., *Op. Cit.*, es la autora que con mayor rigor analiza y fundamenta dicho cambio conceptual en términos de Derecho comparado.

Públicas, la Casa de Su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y otras instituciones del Estado, junto con las sociedades mercantiles con participación pública superior al cincuenta por ciento y las fundaciones del sector público¹⁴.

Junto a la ampliación del objeto y del ámbito subjetivo, la LTAIPBG suprime toda exigencia de acreditación de interés legítimo o de motivación como condición para el ejercicio del derecho de acceso. En efecto, el solicitante queda dispensado de la carga de motivar su solicitud —reconociéndosele únicamente la facultad, de ejercicio potestativo, de exponer las razones que fundamentan su petición—, sin que la ausencia de motivación pueda ser invocada por la Administración como causa autónoma de inadmisión o denegación¹⁵. Al desvincular el ejercicio del derecho de acceso de la acreditación de un interés particular, el legislador consuma la transformación del instituto desde su anterior configuración como instrumento al servicio de intereses individuales concretos hacia un mecanismo general de control ciudadano de la actuación de los poderes públicos, expresión última del principio de transparencia.

3. RÉGIMEN JURÍDICO SUSTANTIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

3.1. La noción de información pública: delimitación conceptual y alcance normativo

El artículo 13 LTAIPBG acomete la delimitación del objeto material del derecho de acceso mediante una definición legal de «*información pública*» que encierra una opción político-legislativa de hondo calado. A tenor de dicho precepto, «*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 deliberada amplitud de la definición no obedece al azar ni responde a una decisión meramente estilística, sino que traduce la voluntad consciente del legislador de operar una ruptura sustancial con el régimen precedente¹⁶. En efecto, donde la LRJPAC circunscribía el

¹⁴ El ámbito subjetivo es aún más amplio, ya que la Ley también se aplica, en materia de publicidad activa, a partidos políticos, organizaciones sindicales y asociaciones empresariales, así como a entidades privadas que perciban determinadas ayudas o subvenciones públicas.

¹⁵ La propia Exposición de Motivos de la LTAIPBG subraya que el derecho de acceso a la información pública se configura como un derecho de titularidad universal —del que son titulares todas las personas—, cuyo ejercicio se posibilita sin necesidad de motivar la solicitud, si bien queda sujeto a las limitaciones que resulten procedentes en aquellos supuestos en que la propia naturaleza de la información así lo exija —en virtud de lo dispuesto en la CE— o en que el acceso entre en conflicto con otros intereses jurídicamente protegidos que, en el caso concreto, deban prevalecer.

¹⁶ OLMEDO PALACIOS, M., *Op. Cit.*; RAMS RAMOS, L., *Op. Cit.*

objeto del derecho a las categorías de «*archivos y registros*», la LTAIPBG opta por el binomio «*contenidos o documentos*», cuyos contornos, deliberadamente abiertos y omnicomprensivos, permiten abarcar cualquier manifestación informativa con independencia de su naturaleza, formato, soporte material o grado de formalización¹⁷.

El análisis de la definición legal permite identificar tres elementos cuya articulación conjunta determina el alcance del concepto de información pública y, con él, la extensión objetiva del derecho de acceso:

- a) En primer lugar, la norma alude a «*contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte*», renunciando a toda enumeración taxativa de las modalidades materiales en que la información puede presentarse. Con ello, el legislador se propone abarcar la totalidad de las manifestaciones informativas susceptibles de obrar en poder de los sujetos obligados, con independencia de su naturaleza y del soporte en que se materialicen, incluidas aquellas que el desarrollo tecnológico pueda alumbrar en el futuro. La virtualidad de esta técnica normativa reside en su capacidad de adaptación a una realidad administrativa en permanente transformación: al no vincular el objeto del derecho a categorías documentales predeterminadas, la definición legal se erige en una cláusula evolutiva cuyo alcance se expande al compás de la innovación tecnológica¹⁸.
- b) En segundo lugar, la definición incorpora un criterio de imputación objetiva: la información no adquiere la condición de «*pública*» por razón de su autoría ni de su origen material, sino por el hecho de obrar en poder de alguno de los sujetos comprendidos en el ámbito subjetivo de la Ley. El legislador opta así por un criterio de posesión —y no de autoría— que desvincula radicalmente la publicidad de la información de la identidad de quien la haya generado, elaborado o producido, atendiendo exclusivamente a la circunstancia objetiva de que se encuentre en poder de un sujeto obligado. Con ello, el legislador impide que la Administración pueda sustraer al régimen de transparencia información que obra en su poder invocando el hecho de que fue generada por un tercero —un contratista, un concesionario, un colaborador privado— y no por la propia organización administrativa.
- c) En tercer lugar, la información cuyo acceso se solicita ha de haber sido «*elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones*» por el sujeto obligado. Este requisito cumple

¹⁷ CEA AYALA, Á., «El derecho de acceso a la información pública en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *Actualidad Administrativa*, núm. 9, 2016; DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E., «Inteligencia artificial y transparencia», *Derecho Digital e Innovación*, núm. 5, 2020; OLMEDO PALACIOS, M., *Op. Cit.*

¹⁸ DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E., «Inteligencia artificial y transparencia», *cit.*, *passim*.

una doble función en la arquitectura del sistema. De un lado, opera como garantía de razonabilidad, impidiendo que el derecho de acceso se proyecte sobre información carente de toda vinculación con la actividad pública del sujeto obligado —lo que desnaturalizaría el instituto y lo convertiría en un instrumento de indagación indiscriminada—. De otro, garantiza que toda información efectivamente ligada al ejercicio de funciones públicas quede sometida al régimen de transparencia, sin que la Administración pueda invocar circunstancias accidentales o formales para sustraerla al escrutinio ciudadano. Ahora bien, la correcta delimitación del alcance de este requisito exige atender a la orientación que el Tribunal Supremo ha consolidado en la materia. En efecto, el Alto Tribunal ha establecido que el derecho de acceso debe interpretarse de forma extensiva y sus límites de forma estricta¹⁹. De esta orientación se derivan dos consecuencias. En sentido negativo, no cabe exigir que la información se haya generado en el seno de un procedimiento administrativo formalizado ni que guarde una vinculación directa e inmediata con un acto administrativo concreto. En sentido positivo, la conexión funcional debe entenderse satisfecha siempre que la información guarde una relación razonable con el ejercicio de las competencias del sujeto obligado. Quedan así comprendidos no solo los documentos producidos en el marco de procedimientos administrativos formalizados, sino también la información relativa a los instrumentos, herramientas y sistemas de los que la Administración se sirve para el desempeño de sus funciones, así como los datos, análisis y estudios que informan o condicionan su actuación, con independencia de su grado de elaboración o de su carácter preparatorio, auxiliar o instrumental.

3.2. El procedimiento de acceso: iniciación, resolución y régimen de impugnación

La LTAIPBG canaliza el ejercicio del derecho de acceso a través de un procedimiento administrativo cuya iniciación se produce a instancia de parte, mediante solicitud dirigida al titular del órgano administrativo o entidad que obre en posesión de la información.

La solicitud debe contener la identificación del solicitante, la precisión de la información que se solicita, una dirección de contacto —preferentemente electrónica— a efectos de comunicaciones y, en su caso, la modalidad de acceso que el solicitante prefiera.

¹⁹ STS 306/2020, de 3 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), rec. 5239/2019; STS 75/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), rec. 75/2017, ambas en el sentido de que «*debe hacerse una interpretación extensiva de la transparencia y una interpretación estricta de sus límites*»; en el mismo sentido, OLMEDO PALACIOS, M., *Op. Cit.*

Iniciado el procedimiento, la LTAIPBG impone al órgano competente la obligación de dictar y notificar resolución expresa —concediendo o denegando el acceso— en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud, plazo que podrá ampliarse por otro mes adicional cuando el volumen o la complejidad de la información solicitada así lo hagan necesario. La resolución deberá notificarse tanto al solicitante como a los terceros afectados que así lo hubieran interesado.

Particular atención merece el régimen de la resolución denegatoria, ya sea total o parcial, respecto de la cual la Ley exige una motivación cualificada que comprenda la identificación precisa de los límites concretos que justifican la restricción del acceso y la exposición de la ponderación de intereses efectuada por el órgano resolutorio.

Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso, el artículo 23 LTAIPBG reconoce la posibilidad de interponer los recursos administrativos previstos con carácter general en la legislación de procedimiento administrativo común.

Sin embargo, el artículo 24 LTAIPBG introduce un mecanismo específico de revisión: la reclamación ante el CTBG. Este organismo, creado por la propia LTAIPBG en su Título III, tiene por misión promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. La reclamación tiene carácter potestativo y opera como sustitutiva de los recursos administrativos ordinarios, constituyendo asimismo una vía previa a la impugnación en sede contencioso-administrativa. La resolución de la reclamación corresponde al Presidente del CTBG, circunstancia que confiere al mecanismo una doble virtualidad: por una parte, permite someter las decisiones en materia de acceso al escrutinio de un órgano dotado de especialización técnica en la materia, lo que favorece una revisión más uniforme que la que cabría esperar de los órganos administrativos ordinarios; por otra, proporciona una vía de resolución formalmente más ágil que la jurisdiccional —el plazo máximo de resolución es de tres meses—, contribuyendo así a la efectividad práctica del derecho en un ámbito en el que la demora en la obtención de la información puede privar de utilidad al acceso finalmente concedido.

3.3. Los límites al derecho de acceso

El artículo 14.1 LTAIPBG establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando su ejercicio suponga un perjuicio para los siguientes bienes e intereses jurídicamente protegidos:

la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, y la protección del medio ambiente.

La enumeración de los límites reviste carácter taxativo —*numerus clausus*— y no es susceptible de interpretación extensiva ni de aplicación analógica²⁰. De la taxatividad se sigue que la Administración carece de habilitación para denegar el acceso invocando causas no expresamente contempladas en el catálogo legal, con independencia de la relevancia o legitimidad que pudiera atribuirse al interés que se pretenda proteger.

El apartado segundo del mismo precepto subordina la aplicación de cualquiera de los límites referido a una triple exigencia: que la restricción sea justificada, que resulte proporcionada a su objeto y finalidad de protección, y que atienda a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. Esta cláusula excluye toda aplicación mecánica o automática de los límites e impone a la Administración un deber de ponderación singularizada en cada supuesto, que el propio Preámbulo de la Ley concreta en la realización de un doble examen sucesivo —denominado *test del daño* y *test del interés público en la divulgación*. El primero se dirige a verificar la existencia de un perjuicio concreto, real y evaluable que la divulgación de la información causaría al bien jurídico protegido por el límite invocado, así como la concurrencia de un nexo causal suficiente entre el acceso a la información solicitada y dicho perjuicio. El segundo se orienta a comprobar si, aun constatada la posibilidad del perjuicio, concurre un interés público o privado superior que justifique el acceso y que, en la ponderación del caso concreto, prevalezca sobre el interés en la restricción.

Ambos exámenes operan de forma conjunta y sucesiva, de suerte que la mera concurrencia formal de un límite no resulta suficiente para denegar el acceso cuando el interés en la divulgación prevalece en las circunstancias específicas del supuesto de hecho.

²⁰ STS núm. 1547/2017, de 16 de octubre (rec. 75/2017, interés casacional objetivo), FJ 6.º; STS (Sala 3ª, Sección 3ª) núm. 1119/2025, de 11 de septiembre, rec. casación 7878/2024 (BOSCO). En idéntico sentido, STC (Sala Segunda) núm. 164/2021, de 4 de octubre, rec. amparo 1264/2020, FJ 3.º.

La aplicación de los límites queda sometida, además, a la exigencia de proporcionalidad. La restricción debe ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección, y debe atender a las circunstancias del caso concreto. Ello implica que la Administración no puede limitarse a invocar genéricamente un límite legal, sino que ha de razonar de forma suficiente por qué el perjuicio al bien jurídico protegido prevalece sobre el interés en el acceso. La proporcionalidad opera en una triple dimensión: como juicio de idoneidad —la restricción debe ser apta para proteger efectivamente el bien jurídico invocado—, como juicio de necesidad —la denegación debe constituir la medida menos restrictiva disponible—, y como juicio de proporcionalidad en sentido estricto —el sacrificio impuesto al derecho de acceso no debe resultar desmesurado en relación con el beneficio que reporta al bien jurídico protegido—. La ausencia de proporcionalidad no es una irregularidad formal subsanable, sino un vicio sustantivo que afecta a la validez de la resolución denegatoria y la hace susceptible de anulación.

4. TRANSPARENCIA ALGORÍTMICA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La actividad administrativa ha experimentado en las últimas décadas una transformación estructural, caracterizada por la progresiva incorporación de sistemas informáticos a los procesos de gestión, tramitación y resolución de procedimientos administrativos. Lo que en sus orígenes se concibió como una mera modernización del soporte instrumental —la sustitución del papel por el documento electrónico, la digitalización de registros y archivos— ha evolucionado hasta configurar un modelo en el que la propia toma de decisiones se encomienda, en medida creciente, a sistemas algorítmicos que operan de forma automatizada, sin intervención directa de un empleado público.

4.1. Actuación administrativa automatizada

La automatización de la actividad administrativa cuenta con un respaldo normativo explícito en el artículo 41 LRJSP. El apartado 1 de esta norma define la «*actuación administrativa automatizada*» como «*cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público*».

Por otro lado, el apartado segundo impone dos exigencias de carácter organizativo: de un lado, la determinación previa del órgano u órganos competentes para la definición de las especificaciones, la programación, el mantenimiento, la supervisión, el control de calidad y, en su caso, la auditoría del sistema de información y de su código fuente; de otro, la identificación del órgano que deba ser considerado responsable a efectos de impugnación.

El artículo 41 LRJSP fue concebido en el contexto de la reforma de la Administración electrónica de 2015, en un momento en que la digitalización administrativa se entendía fundamentalmente como informatización de trámites —la sustitución del soporte papel por el documento electrónico, la tramitación telemática de procedimientos— y no como delegación de la función decisoria a sistemas algorítmicos dotados de capacidad para adoptar resoluciones de forma autónoma. Esta circunstancia explica que el precepto se limite a establecer requisitos organizativos elementales —la identificación de los órganos competentes y del responsable a efectos de impugnación— sin abordar las cuestiones sustantivas que suscita el empleo de sistemas de inteligencia artificial o de algoritmos complejos en la toma de decisiones administrativas.

El resultado es un vacío de regulación que las Administraciones Públicas, lejos de colmar mediante prácticas de apertura informativa, han tendido a gestionar consolidando una *opacidad sistemática*²¹ sobre el funcionamiento de sus sistemas de decisión automatizada. Y ello en un contexto en el que la automatización se ha extendido de manera progresiva e irreversible hacia ámbitos decisorios de singular trascendencia para la esfera jurídica de los ciudadanos (entre otros, el reconocimiento o denegación de prestaciones sociales, la liquidación de tributos, la asignación de plazas escolares, la valoración de solicitudes de ayudas públicas, la resolución de procedimientos sancionadores o la determinación de perfiles de riesgo en el ámbito tributario), en los que la decisión administrativa ha dejado de ser el producto de un juicio humano exteriorizado mediante la motivación del acto, para convertirse en el resultado de sistemas algorítmicos que ejecutan de forma automatizada las instrucciones contenidas en su programación, sustrayendo la lógica decisoria a todo escrutinio público y jurisdiccional.

La consecuencia jurídica más significativa de esta realidad es la quiebra del modelo tradicional de control de la legalidad administrativa. En el paradigma convencional, la conformidad de un

²¹ PAVÓN PÉREZ, J.A. y RAMÓN DÍAZ, A., «La revolución de la transparencia algorítmica: el nuevo paradigma del derecho de acceso a la información pública tras la sentencia del caso Bosco», Actualidad Administrativa, núm. 12, Sección Administración del siglo XXI, diciembre 2025, LA LEY (Aranzadi/Karnov Group).

acto con el ordenamiento jurídico resulta verificable a partir de la motivación que lo acompaña: el administrado examina las razones expuestas por el órgano decisor, evalúa su adecuación a los presupuestos normativos aplicables y, en su caso, articula su impugnación sobre la base de los vicios que identifica en dicho razonamiento. En el paradigma automatizado, esta secuencia se interrumpe de raíz: la resolución comunica un resultado —la concesión o denegación de la prestación, la liquidación tributaria, la puntuación asignada— sin que de ella pueda inferirse la lógica que lo ha determinado, pues esta reside en la estructura interna de un sistema cuyo funcionamiento no es directamente cognoscible.

Es precisamente esta quiebra —que priva al ciudadano de la posibilidad de conocer los fundamentos de la decisión que le afecta y que vacía de contenido las garantías de motivación y tutela judicial efectiva— la que confiere al derecho de acceso a la información pública una función cualitativamente distinta en el marco de la Administración digital: si el paradigma automatizado sustrae la lógica decisoria al escrutinio que antes permitía la motivación del acto, el instrumento jurídico llamado a restablecer ese escrutinio es el acceso al código fuente de los sistemas que determinan el contenido de las resoluciones.

Es en este contexto donde la STS 1119/2025, de 11 de septiembre, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, viene a plasmar, con valor de doctrina de interés casacional objetivo, el denominado principio de «*transparencia algorítmica*». Dicho principio – entendido como *la obligación de las Administraciones Públicas de facilitar el conocimiento de la lógica de funcionamiento de los algoritmos empleados en la toma de decisiones automatizadas, lo que puede requerir, en determinados supuestos, el acceso al propio código fuente del sistema* – se erige así no como un principio programático de buen gobierno ni como una mera directriz de modernización administrativa, sino como una condición de posibilidad del control democrático de la actividad administrativa: sin acceso a la lógica que rige el funcionamiento de los sistemas automatizados, el ciudadano carece de los instrumentos necesarios para verificar la conformidad de las decisiones que le afectan con el ordenamiento jurídico, para articular eficazmente su impugnación y para ejercer, en definitiva, los derechos que la Constitución le reconoce.

El alcance de este principio, su fundamento constitucional y su configuración jurisprudencial a través del caso BOSCO se examinarán en los epígrafes siguientes.

5. TRANSPARENCIA ALGORÍTMICA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL

5.1. El caso BOSCO: iter procesal

La STS 1119/2025, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dictada el 11 de septiembre de 2025, constituye el pronunciamiento jurisprudencial más relevante producido hasta la fecha en el ordenamiento jurídico español en materia de acceso a la información pública sobre sistemas informáticos de la Administración. La sentencia formula, por primera vez con valor de doctrina de interés casacional objetivo, los principios que rigen el derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la Administración digital y de los sistemas de toma de decisiones automatizada.

El origen del litigio radica en una solicitud de acceso formulada en septiembre de 2018 por la Fundación Ciudadana Civio —organización independiente y sin ánimo de lucro dedicada a la vigilancia del funcionamiento de las instituciones públicas y al periodismo de datos— en relación con «BOSCO», aplicación informática vinculada a la lucha contra la pobreza energética y utilizada para determinar de forma automatizada si los ciudadanos cumplen los requisitos exigidos para ser beneficiarios del bono social de electricidad. La solicitud comprendía las especificaciones técnicas, los resultados de las pruebas funcionales, el código fuente en producción y otros entregables relativos a la aplicación.

El motivo que impulsó la solicitud de acceso fue la detección por parte de la Fundación Civio de que el sistema BOSCO estaba generando denegaciones del bono social aparentemente erróneas —en particular, respecto de viudas y de familias numerosas a las que se exigía un consentimiento informado no previsto en la normativa reglamentaria—, sin que los afectados pudieran conocer las razones concretas de la denegación ni, por tanto, articular eficazmente su impugnación.

Frente al silencio administrativo de los órganos requeridos, la Fundación Civio formuló reclamación ante el CTBG. El CTBG estimó parcialmente la solicitud de acceso, concediendo acceso a las especificaciones técnicas, los resultados de las pruebas funcionales y otros entregables, pero denegando específicamente el acceso al código fuente. El CTBG fundamentó esa denegación parcial en que la propiedad intelectual podía amparar el código fuente, a diferencia de las especificaciones técnicas y los casos de prueba, que no quedaban cubiertos del mismo modo y servían al control de la acción pública. La Fundación Civio, considerando que la resolución parcialmente estimatoria no le permitía obtener la información necesaria para

alcanzar la finalidad perseguida —esto es, conocer las razones que fundamentaban las denegaciones aparentemente erróneas del bono social—, recurrió la resolución del CTBG en vía contencioso-administrativa, dando inicio al iter procesal que habría de culminar en la STS 1119/2025.

En primera instancia, el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 8 confirmó la decisión del CTBG mediante sentencia de 30 de diciembre de 2021, acogiendo tres líneas argumentativas diferenciadas. En primer lugar, sostuvo que BOSCO no era sino una herramienta instrumental insertada en el procedimiento administrativo, de modo que el acto administrativo propiamente dicho —esto es, la resolución con efectos jurídicos sobre el ciudadano— era el dictado por el órgano competente y no el resultado generado por el programa; en consecuencia, la transparencia del sistema no requería el acceso al código fuente, sino únicamente al acto final. En segundo lugar, consideró que la documentación ya entregada —el análisis funcional y los casos de prueba— resultaba suficiente para conocer el funcionamiento del sistema, de modo que el acceso al código fuente no añadía información relevante que no pudiera obtenerse por esa vía. En tercer lugar, apreció la concurrencia de riesgos de vulnerabilidades de seguridad informática derivados de la divulgación del código —avalados por un informe del Centro Criptológico Nacional— y señaló la inexistencia de una obligación normativa de publicar el software en formato de fuentes abiertas.

Los argumentos acogidos por los órganos jurisdiccionales de instancia no pueden reputarse una respuesta satisfactoria a las exigencias que el ordenamiento impone en materia de transparencia algorítmica. El examen de dichos argumentos es imprescindible no solo para comprender el alcance de la rectificación operada por el Tribunal Supremo, sino también para apreciar la trascendencia de la doctrina que este vino a establecer y las razones por las que la cultura de opacidad que aquellos pronunciamientos reflejaban resultaba constitucionalmente insostenible.

El primero de los argumentos —la calificación de BOSCO como mera herramienta instrumental, siendo el acto administrativo propiamente dicho el dictado por el órgano competente— incurre en una confusión conceptual. Si bien es cierto que, desde el punto de vista formal, la resolución administrativa es adoptada por el órgano competente, la realidad es que dicho órgano se limita a trasladar al ciudadano el resultado binario generado por el algoritmo —la denominada «*bandera verde*» o «*bandera roja*»—, sin posibilidad de revisión

sustantiva del mismo. En este contexto, la distinción entre el acto formal y la decisión material es una ficción que no puede erigirse en fundamento de la denegación del acceso.²²

El segundo argumento —la suficiencia de la documentación funcional ya entregada para garantizar la transparencia del sistema— incurre en lo que la doctrina ha denominado «*transparencia de fachada*»²³: la ilusión de apertura que se produce cuando la Administración pone a disposición del ciudadano documentos que describen su propio funcionamiento, elaborados por ella misma y desde su propia perspectiva, sin que dicha descripción sea susceptible de verificación independiente²⁴. Esta conclusión descansa en la distinción entre transparencia «*de primer nivel*» —satisfecha mediante la publicación de descripciones funcionales elaboradas por la propia Administración— y la transparencia «*de segundo nivel*» —que requiere el acceso al código fuente para verificar de forma independiente que la implementación del sistema es fiel a la normativa que pretende aplicar. La primera puede ser útil como instrumento de información general, pero no permite al ciudadano ni al órgano revisor constatar si las instrucciones efectivamente programadas en el sistema coinciden con las que la Administración afirma haber implementado²⁵. Admitir lo contrario equivale a aceptar que la Administración sea, al mismo tiempo, autora del sistema, redactora de su descripción y árbitro de su conformidad con el ordenamiento, lo que resulta incompatible con las exigencias elementales del Estado de Derecho.

El tercero de los argumentos —el riesgo de vulnerabilidades de seguridad informática—es inherente a cualquier divulgación de código. Por ello, su invocación genérica no puede operar como causa de exclusión del acceso sin convertir el límite de seguridad pública en una cláusula

²² TENORIO SÁNCHEZ, P., «Resoluciones administrativas adoptadas mediante Inteligencia Artificial, motivación y STS 1119/2025, de 11 de septiembre», Diario LA LEY, n.º 104, Sección Ciberderecho, 11 de marzo de 2026, pág. 8. Cfr. PAVÓN PÉREZ, J.A. y RAMÓN DÍAZ, A., Op. Cit., pág. 6. Los autores sostienen que la opacidad algorítmica genera «*indefensión material de los afectados*», toda vez que «*el ciudadano que sufre una decisión automatizada desfavorable desconoce las razones concretas de tal resultado, dificultando gravemente su derecho de defensa y el ejercicio de recursos*», circunstancia que resulta constitucionalmente inadmisibles con independencia de la calificación formal que se atribuya al sistema.

²³ Cfr. DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E., «Inteligencia artificial y transparencia», Derecho Digital e Innovación, n.º 5, 2020, p. 14.

²⁴ Cfr. PALOMAR OLMEDA, A., «El principio de transparencia algorítmica: la STS de 11 de septiembre de 2025», Diario LA LEY, n.º 10817, Sección Doctrina, 29 de octubre de 2025, p. 22 (reproduciendo el razonamiento de la propia STS 1119/2025, FJ 8.º): la transparencia exigible en el funcionamiento de una aplicación telemática con impacto en derechos sociales «*no queda garantizada con la mera explicación funcional sobre la misma, ofrecida por la Administración titular de la aplicación, sino que exige el acceso a su algoritmo, pues de otro modo no resultaría posible comprobar con exactitud y detalle dicho funcionamiento y, por ende, la sujeción de las órdenes o instrucciones en lenguaje informático que contiene a las previsiones legales y reglamentarias*».

²⁵ Sobre la distinción entre niveles de transparencia algorítmica, vid. COTINO HUESO, L., «*Qué concreta transparencia e información de algoritmos e inteligencia artificial es la debida*», Revista Española de la Transparencia, n.º 16, primer semestre 2023, pp. 36-40, donde el autor distingue entre la transparencia dirigida al público en general y la transparencia técnica que permite la verificación independiente del sistema.

de denegación absoluta que el legislador no ha previsto ni ha querido prever²⁶. A ello cabe añadir que la transparencia del código puede contribuir, paradójicamente, al fortalecimiento de la seguridad del sistema, al incentivar a la Administración a extremar las cautelas en su diseño y al permitir que el escrutinio por actores independientes aflore vulnerabilidades inicialmente inadvertidas y posibilite su corrección temprana.

5.2. De la Audiencia Nacional al Tribunal Supremo: la impugnación de la Fundación Civio

En segunda instancia, la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, mediante sentencia de 30 de abril de 2024, desestimó el recurso de apelación interpuesto por la Fundación Civio, confirmando la posición del Juzgado Central y añadiendo como argumento propio el riesgo de «*vulnerabilidades de día cero*» —esto es, vulnerabilidades de seguridad informática desconocidas para el propio desarrollador del sistema, susceptibles de ser explotadas por terceros si el código quedara expuesto.

Fue precisamente contra esta sentencia de la Audiencia Nacional contra la que la Fundación Civio interpuso el recurso de casación que habría de culminar en la STS 1119/2025. En su escrito de interposición, la Fundación articuló su impugnación en torno a tres líneas argumentativas de distinto alcance pero convergentes en su conclusión.

En primer lugar, la Fundación denunció una interpretación expansiva y desproporcionada de los límites del artículo 14.1 LTAIPBG: a su juicio, ni el límite de la propiedad intelectual ni el de la seguridad pública habían sido aplicados conforme a las exigencias del doble test —de daño y de interés público en la divulgación— que el artículo 14.2 LTAIPBG impone con carácter imperativo, sino que habían operado como causas de exclusión automática del acceso, al margen de toda ponderación singularizada de las circunstancias del caso.

En segundo lugar, la Fundación impugnó la tesis de la suficiencia de la documentación funcional ya entregada, argumentando que la descripción del funcionamiento del sistema elaborada por la propia Administración no permite verificar de forma independiente si las instrucciones efectivamente programadas en el código son fieles a la normativa que el sistema pretende aplicar, y que solo el acceso al código fuente hace posible ese control externo. En tercer lugar, la Fundación subrayó la especial relevancia pública del interés que motivaba su solicitud: BOSCO adopta decisiones automatizadas sobre el reconocimiento de un derecho

²⁶ Cfr. PALOMAR OLMEDA, A., *Op. cit.*, p. 24.

social destinado a combatir la pobreza energética, sin exteriorizar los motivos concretos de cada resultado, lo que priva a los afectados de la posibilidad de articular eficazmente su impugnación y multiplica el efecto sistémico de los eventuales errores de programación. En este contexto, la Fundación invocó su condición de organización dedicada a la vigilancia institucional y al periodismo de datos como factor que refuerza el interés público en el acceso, en línea con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil como *watchdogs* del poder público.

5.3. El marco metodológico del Tribunal Supremo: los tres pilares del juicio de ponderación en materia de transparencia algorítmica

El Tribunal Supremo dedica una parte sustancial de su razonamiento a fijar el marco metodológico que debe presidir cualquier ejercicio de ponderación en materia de acceso a la información pública.

El primer pilar del razonamiento del Tribunal es la configuración del acceso como regla general del sistema y la correlativa excepcionalidad de las limitaciones. La Sala parte de una premisa estructural que informa la totalidad de su análisis: la LTAIPBG consagra un principio general favorable al acceso —*favor accessus*— que opera como punto de partida ineludible de cualquier ejercicio de ponderación, de tal modo que la denegación únicamente puede fundarse en alguno de los límites tasados del artículo 14.1, cuya enumeración reviste carácter de *numerus clausus* y no es susceptible de interpretación extensiva ni de aplicación analógica. Al configurar el acceso como regla y la restricción como excepción, el legislador establece una distribución de la carga argumentativa que pesa íntegramente sobre la Administración denegante, a quien corresponde justificar en cada caso concreto que concurren razones suficientes para apartarse de la regla general. De esta configuración se sigue una consecuencia de primer orden: los límites del artículo 14.1 LTAIPBG no operan como causas de exclusión automática del derecho —esto es, no basta la mera constatación de que la información solicitada guarda relación con alguno de los bienes jurídicos enumerados para que la denegación resulte procedente—, sino como presupuestos habilitantes de una ponderación que la Administración está obligada a realizar y a exteriorizar de forma suficiente en la motivación de su resolución. La trascendencia de esta premisa metodológica se aprecia con nitidez al contrastarla con la lógica que había presidido los pronunciamientos de instancia: tanto el Juzgado Central como la Audiencia Nacional habían operado, en la práctica, como si la concurrencia formal de un límite —la propiedad intelectual, la seguridad pública—

constituyese por sí sola fundamento autosuficiente de la denegación, dispensando a la Administración de la carga de descender al análisis concreto de las circunstancias del caso y de razonar por qué, en el supuesto específico, el perjuicio al bien jurídico protegido prevalecía sobre el interés público en el acceso. El Tribunal rechaza de plano esta aproximación, que califica como incompatible con la arquitectura normativa de la LTAIPBG y con las exigencias constitucionales de motivación y proporcionalidad.

El segundo pilar es la exigencia del doble test —del daño y del interés público en la divulgación. Es precisamente la aplicación de este doble test la que conduce al Tribunal a concluir que ni el límite de la propiedad intelectual ni el de la seguridad pública, tal y como fueron invocados por la Administración en el caso BOSCO, superan el escrutinio de proporcionalidad que el artículo 14.2 LTAIPBG impone con carácter imperativo. En cuanto al límite de la propiedad intelectual, la Sala apreció que la Administración no había identificado un perjuicio concreto derivado de la divulgación del código fuente, sino que se había limitado a invocar el riesgo abstracto de uso o explotación no autorizada, sin descender al análisis de las circunstancias del caso ni ponderar el interés público prevalente en conocer cómo el sistema determina el acceso al bien social. En cuanto al límite de la seguridad pública, el Tribunal constató que el argumento empleado —que la revelación del código fuente aumenta objetivamente la severidad de las vulnerabilidades de cualquier aplicación informática— era, por su propia naturaleza, un riesgo inherente a toda divulgación de código y, por tanto, genérico e indiferenciado: de aceptarse como fundamento autosuficiente de la denegación, convertiría el límite de seguridad pública en una cláusula de exclusión absoluta aplicable a cualquier sistema informático de la Administración, vaciando de contenido el derecho de acceso en este ámbito y contradiciendo el principio de taxatividad e interpretación restrictiva de los límites.

El tercer pilar es la técnica del acceso parcial, prevista en el artículo 16 LTAIPBG. La Sala subraya que, cuando el límite no afecte a la totalidad de la información solicitada, la Administración está obligada —no meramente facultada— a conceder el acceso a la parte no afectada, con omisión de la información cuya divulgación generaría el perjuicio, salvo que de ello resulte una información distorsionada o carente de sentido. Esta técnica materializa el principio de proporcionalidad en su dimensión de necesidad: la restricción debe limitarse a lo estrictamente indispensable para proteger el bien jurídico en cuestión, sin que quepa extenderla a la totalidad de la información cuando el perjuicio solo afecta a una parte de ella. En el contexto de las solicitudes de acceso al código fuente de sistemas informáticos, el Tribunal señala que el acceso parcial puede articularse mediante la entrega de versiones del código con

supresión de los segmentos que revelen vulnerabilidades críticas o que contengan información sensible, siempre que el resultado conserve un contenido informativo suficiente para permitir la fiscalización de la lógica decisoria del sistema. La exploración de esta posibilidad es preceptiva con carácter previo a toda denegación total, y su omisión en la motivación de la resolución denegatoria constituye, por sí sola, un vicio de proporcionalidad que la hace susceptible de anulación.

5.4. El límite de la propiedad intelectual e industrial

El límite más debatido en el procedimiento fue el de la propiedad intelectual e industrial. El Tribunal Supremo abordó su análisis de forma escalonada, avanzando desde la constatación de la existencia misma de la protección hasta la ponderación de los intereses en conflicto en las circunstancias específicas del caso.

La estructura del razonamiento de la Sala se articula en tres momentos sucesivos: la verificación de que el código fuente de BOSCO está efectivamente amparado por derechos de propiedad intelectual; la afirmación de que esa protección no conduce mecánicamente a la denegación del acceso; y la identificación del interés público prevalente que, en las circunstancias del caso, justifica el acceso pese a la concurrencia del límite.

En cuanto al primer estadio —la existencia del límite—, la Sala descartó expresamente que BOSCO sea un acto administrativo o una disposición general —calificaciones que habrían excluido la aplicabilidad del derecho de autor— y lo calificó como programa de ordenador protegido por derechos de propiedad intelectual, cuyo código fuente queda amparado por derecho de autor en cuanto forma de expresión del programa. El Tribunal reconoció, asimismo, que la titularidad pública del programa no priva a este de la protección que el ordenamiento dispensa a los programas de ordenador.

En el segundo estadio, el Tribunal afirmó que la mera existencia del derecho de propiedad intelectual no conduce «*mecánicamente*» a denegar el acceso, sin descender al análisis concreto de los intereses en conflicto. El límite de la propiedad intelectual, como todos los del artículo 14.1 LTAIPBG, está sometido a las exigencias del doble test y del principio de proporcionalidad, y su aplicación requiere una ponderación singularizada que atienda a las circunstancias concretas del supuesto. El Tribunal subrayó, además, que el mero riesgo de perjuicios derivados del uso o explotación no autorizada del código fuente no es, «por sí solo»,

causa suficiente para excluir el acceso: la Administración debe identificar un perjuicio concreto, real y evaluable, y no limitarse a invocar un riesgo abstracto o genérico.

En el tercer estadio —la ponderación de los intereses en conflicto—, el Tribunal identificó un interés público de notable peso que prevalece sobre el límite de la propiedad intelectual en las circunstancias del caso. La Sala subrayó que BOSCO adopta una decisión con evidente impacto en los derechos de los ciudadanos, que dicha decisión no viene acompañada de la expresión de los motivos concretos que la sustentan, y que esta opacidad dificulta la detección de eventuales errores en la operativa del programa que, en virtud de su naturaleza automática, adquieren un efecto multiplicador. El interés público prevalente que el Tribunal identificó es el de conocer cómo se toma la decisión de conceder o denegar el bono social y verificar que el algoritmo es fiel a la normativa que pretende aplicar, con particular trascendencia por tratarse de un derecho social ligado a la lucha contra la pobreza energética. Frente a ese interés, los riesgos de perjuicio para los derechos de autor, además de no quedar suficientemente caracterizados en su concreción y entidad, pueden mitigarse mediante cautelas específicas que no requieren la denegación total del acceso, lo que priva al límite de la propiedad intelectual de la eficacia obstativa que la Administración le atribuía.

El Tribunal añadió un argumento de especial interés dogmático, con vocación de proyección sobre supuestos futuros. La Sala sostuvo que las finalidades típicas de la propiedad intelectual —remunerar al creador, recuperar la inversión y proporcionar un incentivo para la creación— se «*atenúan*» de forma significativa cuando el software es creado por la propia Administración, con cargo a fondos públicos, para el ejercicio de competencias públicas y al servicio de intereses igualmente públicos, fuera de la lógica competitiva del mercado. Esta atenuación no elimina la protección, pero reduce de manera considerable el peso del límite en la ponderación: cuando el titular del derecho de autor no es un tercero privado sino la propia Administración que actúa en el ejercicio de sus potestades, la ponderación entre el interés en la protección de los derechos de autor y el interés público en el acceso debe realizarse con una presunción reforzada a favor de este último. La consecuencia práctica de esta doctrina es de notable alcance: en los supuestos en que el software cuyo código fuente se solicita haya sido desarrollado por la Administración o por encargo de esta con cargo a fondos públicos, la Administración no puede invocar el límite de la propiedad intelectual con la misma intensidad que lo haría un titular privado, y la carga de justificar la denegación se agrava en proporción directa a la naturaleza pública del bien y de la finalidad a la que sirve.

La Sala concluyó otorgando prevalencia al acceso y señaló que el eventual perjuicio para los derechos de propiedad intelectual puede mitigarse mediante «cautelas» específicas —entre ellas, la prohibición de difusión o uso no autorizado del código, el compromiso de uso limitado a fines de fiscalización, el deber de confidencialidad y las advertencias de responsabilidad civil e intelectual—. Esta solución opera como una forma específica de acceso condicionado que permite conciliar la transparencia algorítmica con la protección de los derechos en cuestión, sin sacrificar íntegramente ninguno de los intereses en conflicto.

La doctrina así sentada tiene una proyección práctica inmediata: las Administraciones que invoquen el límite de la propiedad intelectual para denegar el acceso al código fuente de sus sistemas informáticos deberán, con carácter previo a la denegación total, valorar y razonar la viabilidad del acceso condicionado mediante las cautelas referidas, y solo podrán denegar el acceso en su totalidad cuando, agotadas esas posibilidades, subsista un riesgo concreto y evaluable de perjuicio para los derechos de autor que no pueda ser mitigado por ninguna de las técnicas disponibles.

5.5. El límite de la seguridad pública

El límite de la seguridad pública fue el segundo gran obstáculo que el Tribunal Supremo tuvo que despejar, y el que mayor peso había tenido en los pronunciamientos de instancia. A diferencia del límite de la propiedad intelectual —cuya aplicación al código fuente de BOSCO había sido objeto de controversia desde el inicio del procedimiento—, el límite de la seguridad pública fue invocado por la Administración con carácter subsidiario pero con especial énfasis, al contar con el respaldo de un informe técnico de autoridad: el emitido por el Centro Criptológico Nacional, organismo dependiente del Centro Nacional de Inteligencia y máxima referencia en materia de ciberseguridad en el ámbito de las Administraciones Públicas.

Dicho informe concluía que *«la revelación del código fuente aumenta de una manera objetiva la severidad de las vulnerabilidades de cualquier aplicación informática»*, argumento que los órganos de instancia habían acogido sin mayor escrutinio y que la Audiencia Nacional había reforzado añadiendo el riesgo de *«vulnerabilidades de día cero»* —esto es, vulnerabilidades desconocidas para el propio desarrollador del sistema, susceptibles de ser explotadas por terceros en el momento en que el código quedara expuesto.

El Tribunal Supremo no negó la plausibilidad técnica de esa premisa, pero rechazó categóricamente que pudiera operar como fundamento autosuficiente de la denegación. El

riesgo de vulnerabilidades es, por su propia naturaleza, inherente a toda divulgación de código y, por tanto, genérico e indiferenciado: de aceptarse como causa de exclusión, convertiría el límite de seguridad pública en una cláusula de denegación absoluta aplicable a cualquier sistema informático de la Administración, vaciando de contenido el derecho de acceso en este ámbito. Frente a ello, la Sala opuso un argumento de signo contrario: la transparencia puede contribuir al fortalecimiento de la seguridad, pues incentiva a la Administración a extremar las cautelas en el diseño del programa y permite que el escrutinio por actores independientes — investigadores, organizaciones de la sociedad civil, expertos técnicos— aflore vulnerabilidades inicialmente inadvertidas y posibilite su corrección temprana.

El factor decisivo de la ponderación fue la naturaleza del bien jurídico que la transparencia algorítmica protege en el caso concreto. La Sala consideró determinante que BOSCO adopta decisiones automatizadas con impacto directo en derechos sociales de consumidores vulnerables, y que los riesgos de seguridad, además de no quedar suficientemente caracterizados en su concreción y entidad, se circunscriben a una operativa de alcance acotado. Frente a esos riesgos, el interés público en el control de la actuación de la Administración y en la verificación de la conformidad del sistema con la normativa aplicable prevalece, en las circunstancias del caso, sobre el límite de seguridad pública invocado. La Sala concluyó que la denegación del acceso al código fuente de BOSCO fundada en ese límite no superaba el test de proporcionalidad exigido por el artículo 14.2 LTAIPBG.

5.6. Hacia la consolidación de la transparencia algorítmica como dimensión estructural del Estado de Derecho digital

La STS 1119/2025 posee un significado que trasciende la resolución del caso BOSCO. La sentencia reconfigura el paradigma de la opacidad algorítmica que había caracterizado la práctica administrativa, invirtiendo la presunción aplicable: de la opacidad como regla implícita a la transparencia como principio general.

A partir de este pronunciamiento, la carga de la justificación se desplaza desde el solicitante hacia la Administración. Las Administraciones que pretendan denegar el acceso al código fuente de sus sistemas de decisión automatizada no pueden limitarse a invocar genéricamente los límites de la propiedad intelectual o de la seguridad pública: deben identificar con precisión el perjuicio concreto que la divulgación causaría al bien jurídico protegido, ponderar ese perjuicio frente al interés público en el acceso y razonar por qué las técnicas de acceso parcial

o condicionado no permiten conciliar ambos intereses. La omisión de cualquiera de estos pasos constituye un vicio sustantivo que afecta a la validez de la resolución denegatoria.

Desde la perspectiva de la dogmática del derecho de acceso, la sentencia consolida la doctrina de la interpretación restrictiva de los límites. Al rechazar tanto la aplicación automática del límite de propiedad intelectual como la del límite de seguridad, la Sala cierra el paso a dos construcciones argumentativas que, de haberse aceptado, habrían convertido el código fuente de los sistemas administrativos en una zona de opacidad permanente.

La sentencia afirma que ningún límite del artículo 14.1 LTAIPBG opera como causa de exclusión automática del acceso, y que la Administración carece de potestad discrecional para denegar el acceso invocando genéricamente cualquiera de esos límites sin descender al análisis concreto de las circunstancias del caso.

El pronunciamiento tiene también una proyección procedimental de considerable interés. Al perfilar el modelo del acceso condicionado —con medidas de cautela como obligaciones de confidencialidad, limitación de uso a fines de fiscalización, prohibición de difusión y advertencias de responsabilidad— como alternativa a la denegación total, la Sala ofrece a las Administraciones y a los órganos de control una herramienta que permite conciliar la transparencia algorítmica con la protección de los intereses legítimos en juego, superando la lógica binaria de acceso pleno o denegación absoluta. Este modelo no es una creación *ex novo* de la sentencia, sino la aplicación al ámbito del código fuente de técnicas que el ordenamiento ya preveía con carácter general —el acceso parcial del artículo 16 LTAIPBG, las condiciones de uso de la información del artículo 22 LTAIPBG—, dotadas ahora de un contenido específico adaptado a las particularidades de la información técnica. Su virtualidad práctica reside en que permite que el escrutinio del sistema se realice por personas cualificadas —investigadores, organizaciones de la sociedad civil, expertos técnicos— sin que la información acceda al dominio público de forma indiscriminada.

El proceso que la STS 1119/2025 inaugura no es, en rigor, una novedad absoluta en la historia del derecho de acceso: es la manifestación más reciente de una tensión constitutiva del Estado de Derecho moderno, la que enfrenta el poder de la Administración a la exigencia de su cognoscibilidad por el ciudadano. Lo que sí es genuinamente nuevo es el soporte en que esa tensión se actualiza. Cuando el poder público actúa mediante código, la cognoscibilidad de su actuación no puede satisfacerse con la publicación de descripciones funcionales elaboradas por la propia Administración, ni con la mera identificación del órgano responsable a efectos de

impugnación: requiere el acceso a la lógica que determina el resultado, esto es, al algoritmo mismo. En este sentido, la transparencia algorítmica no es una categoría autónoma que se superponga al derecho de acceso, sino la forma que este adopta cuando su objeto es la actividad automatizada. Su consolidación jurisprudencial no depende, por tanto, de una reforma legislativa que la positivice expresamente, sino de la aplicación consecuente de los principios que ya rigen el sistema: favor accessus, interpretación restrictiva de los límites, proporcionalidad y ponderación singularizada. La STS 1119/2025 demuestra que esos principios son suficientes para dar respuesta a los desafíos de la Administración digital, siempre que se apliquen con la coherencia y el rigor que el Estado de Derecho exige. Lo que queda pendiente —y constituye la tarea del legislador, de las Administraciones y de la doctrina— es traducir esa respuesta jurisprudencial en una cultura institucional en la que la transparencia no sea el resultado de una litigación exitosa, sino el punto de partida de todo diseño de sistema automatizado que afecte a derechos de los ciudadanos.

6. CONCLUSIONES

El presente trabajo ha examinado la articulación entre el derecho de acceso a la información pública y la progresiva automatización de la actividad administrativa, tomando como eje la STS 1119/2025, de 11 de septiembre. De ese examen se extraen las reflexiones que siguen.

El derecho de acceso a la información pública, consagrado en el artículo 105.b) CE y desarrollado por la LTAIPBG, no es un mero principio rector de la actuación administrativa, sino un derecho constitucional subjetivo directamente ejercitable frente a las Administraciones Públicas, inseparablemente unido al Estado democrático y de Derecho. Su régimen jurídico descansa sobre tres pilares: la amplitud de su objeto material —definido por el artículo 13 LTAIPBG en términos deliberadamente omnicomprendivos—, la taxatividad de sus límites —cuya enumeración en el artículo 14.1 LTAIPBG reviste carácter de *numerus clausus* y no es susceptible de interpretación extensiva ni analógica—, y la exigencia de ponderación singularizada —que el artículo 14.2 LTAIPBG impone con carácter imperativo y que el Preámbulo de la Ley concreta en el doble test del daño y del interés público en la divulgación—. La correcta comprensión de este régimen es el presupuesto metodológico indispensable para abordar los problemas que suscita la Administración digital.

La incorporación de sistemas algorítmicos a la actividad administrativa ha generado una quiebra del modelo tradicional de control de la legalidad. En el paradigma convencional, la

conformidad de un acto con el ordenamiento resulta verificable a partir de la motivación que lo acompaña; en el paradigma automatizado, la lógica decisoria reside en la estructura interna de un sistema cuyo funcionamiento no es directamente cognoscible, privando al ciudadano de los instrumentos necesarios para articular eficazmente su impugnación y vaciando de contenido las garantías de motivación y tutela judicial efectiva. Esta quiebra no es un efecto colateral tolerable de la modernización administrativa, sino una amenaza estructural a los fundamentos del Estado de Derecho que el ordenamiento jurídico está llamado a conjurar. Es precisamente en ese punto donde el derecho de acceso adquiere una función cualitativamente nueva: si el paradigma automatizado sustrae la lógica decisoria al escrutinio que antes permitía la motivación del acto, el instrumento llamado a restablecer ese escrutinio es el acceso al código fuente de los sistemas que determinan el contenido de las resoluciones.

La STS 1119/2025 constituye el primer pronunciamiento del Tribunal Supremo que, con valor de doctrina de interés casacional objetivo, formula el principio de transparencia algorítmica como manifestación específica del derecho constitucional de acceso a la información pública. La sentencia invierte la presunción de opacidad que había caracterizado la práctica administrativa: la transparencia se erige en principio general y la carga de la justificación se desplaza desde el solicitante hacia la Administración. Las Administraciones que pretendan denegar el acceso al código fuente de sus sistemas de decisión automatizada no pueden limitarse a invocar genéricamente los límites de la propiedad intelectual o de la seguridad pública; deben identificar con precisión el perjuicio concreto que la divulgación causaría al bien jurídico protegido, ponderar ese perjuicio frente al interés público en el acceso y razonar por qué las técnicas de acceso parcial o condicionado no permiten conciliar ambos intereses. Al rechazar la aplicación automática de ambos límites y perfilar el modelo del acceso condicionado como alternativa a la denegación total, la Sala cierra el paso a construcciones argumentativas que habrían convertido el código fuente de los sistemas administrativos en una zona de opacidad permanente, y ofrece a las Administraciones y a los órganos de control una herramienta que supera la lógica binaria de acceso pleno o denegación absoluta.

La transparencia algorítmica no es una exigencia de modernización administrativa ni una aspiración programática de buen gobierno: es una condición de posibilidad del control democrático de la actividad pública en la era digital. Allí donde el poder público actúa mediante código, ese código debe estar sujeto a los mismos principios que rigen cualquier actuación administrativa —legalidad, motivación, control jurisdiccional y rendición de cuentas—. La STS 1119/2025 representa el primer jalón firme de ese proceso de constitucionalización. Su

consolidación progresiva en la jurisprudencia y su recepción por el legislador no son, a la vista de lo expuesto, una opción de política normativa, sino una exigencia ineludible del Estado de Derecho en la sociedad algorítmica.

7. BIBLIOGRAFÍA

RAMS RAMOS, L., «*La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental*», Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 160, Sección Estudios, cuarto trimestre de 2013, Civitas, pp. 1-42 (BIB 2013\2477).

ÁLVAREZ RICO, M., «*El derecho de acceso a los documentos administrativos*», Revista de Documentación Administrativa, núm. 135, 1979.

POMED SÁNCHEZ, L. A., «*El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*», INAP, Madrid, 1989.

EMBED IRUJO, A., «*El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos. Algunas reflexiones en las vísperas de su consagración legislativa*», en La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez, Tomo I, Civitas, Madrid, 1993.

SAINZ MORENO, F., «*El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1979)*», Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 24, 1980.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., «*El derecho de acceso a los documentos administrativos*», Marcial Pons, Madrid, 1997.

MUÑOZ MACHADO, S., «*El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*», en Seminario sobre «*Relaciones Administración-Ciudadano: Información, Documentación y Libertades Públicas*», Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1980.

BRINES ALMIÑANA, J., «*Análisis de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Especial atención a la información pública con datos de carácter personal*», Actualidad Administrativa, núm. 7-8, Sección A Fondo, julio-agosto 2014, tomo 2, LA LEY.

RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., «*Acerca de la naturaleza del derecho de acceso a la información pública (A propósito de la STEDH de 28 de noviembre de 2013)*», Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 11, Sección Estudios, marzo 2014, Aranzadi (BIB 2014\662).

OLMEDO PALACIOS, M., «*La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*», Diario La Ley, núm. 8237, Sección Doctrina, 27 de enero de 2014, Año XXXV, Ref. D-32, LA LEY.

CEA AYALA, Á., «*El derecho de acceso a la información pública en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*», *Actualidad Administrativa*, núm. 9, Sección Administración del siglo XXI, septiembre 2016, LA LEY.

DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E., «*Inteligencia artificial y transparencia*», *Derecho Digital e Innovación*, núm. 5, Sección Doctrina, segundo trimestre de 2020, Wolters Kluwer.

GUICHOT REINA, E., «*Transparencia "versus" protección de datos*», en BLASCO ESTEVE, A. (coord.), *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo: actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Palma de Mallorca, 11 y 12 de febrero de 2011, INAP, Madrid, 2012.

PAVÓN PÉREZ, J. A. y RAMÓN DÍAZ, A., «*La revolución de la transparencia algorítmica: el nuevo paradigma del derecho de acceso a la información pública tras la sentencia del caso Bosco*», *Actualidad Administrativa*, núm. 12, Sección Administración del siglo XXI, diciembre 2025, LA LEY (Aranzadi/Karnov Group).

TENORIO SÁNCHEZ, P., «*Resoluciones administrativas adoptadas mediante Inteligencia Artificial, motivación y STS 1119/2025, de 11 de septiembre*», *Diario LA LEY*, núm. 104, Sección Ciberderecho, 11 de marzo de 2026, Wolters Kluwer.

PALOMAR OLMEDA, A., «*El principio de transparencia algorítmica: la STS de 11 de septiembre de 2025*», *Diario LA LEY*, núm. 10817, Sección Doctrina, 29 de octubre de 2025, Wolters Kluwer.

COTINO HUESO, L., «*Qué concreta transparencia e información de algoritmos e inteligencia artificial es la debida*», *Revista Española de la Transparencia*, núm. 16, Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina, primer semestre, enero-junio de 2023.

VESTRI, G., «*La inteligencia artificial ante el desafío de la transparencia algorítmica. Una aproximación desde la perspectiva jurídico-administrativa*», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 56, 2021.

8. JURISPRUDENCIA

STS de 16 de octubre de 1979, Tribunal Supremo, Sala Tercera (Sala de lo Contencioso-Administrativo), recurso de apelación núm. 35.070.

STC núm. 18/1981, de 8 de junio de 1981, Pleno del Tribunal Constitucional, recurso de amparo (ECLI:ES:TC:1981:18).

STS de 6 de junio de 2005, Tribunal Supremo, Sala Tercera (Sala de lo Contencioso-Administrativo), recurso de casación núm. 68/2002 (ECLI:ES:TS:2005:3572).

STS núm. 1547/2017, de 16 de octubre de 2017, Tribunal Supremo, Sala Tercera (Sala de lo Contencioso-Administrativo), Sección Tercera, recurso de casación núm. 75/2017 (interés casacional objetivo).

STS de 12 de noviembre de 2020, Tribunal Supremo, Sala Tercera (Sala de lo Contencioso-Administrativo), Sección Tercera, recurso de casación núm. 5239/2019.

STC núm. 164/2021, de 4 de octubre de 2021, Tribunal Constitucional, Sala Segunda, recurso de amparo núm. 1264/2020 (ECLI:ES:TC:2021:164).

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 8, núm. 143/2021, de 30 de diciembre de 2021, procedimiento ordinario núm. 18/2019.

STS núm. 140/2023, de 7 de febrero de 2023, Tribunal Supremo, Sala Tercera (Sala de lo Contencioso-Administrativo), Sección Cuarta, recurso de casación núm. 8005/2021 (ECLI:ES:TS:2023:440).

STS núm. 502/2023, de 21 de abril de 2023, Tribunal Supremo, Sala Tercera (Sala de lo Contencioso-Administrativo), Sección Cuarta, recurso ordinario contencioso-administrativo núm. 350/2022.

STS núm. 714/2023, de 29 de mayo de 2023, Tribunal Supremo, Sala Tercera (Sala de lo Contencioso-Administrativo), Sección Tercera, recurso de casación núm. 373/2022.

Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Séptima, de 30 de abril de 2024, recurso de apelación núm. 51/2022.

STS núm. 1119/2025, de 11 de septiembre de 2025, Tribunal Supremo, Sala Tercera (Sala de lo Contencioso-Administrativo), Sección Tercera, recurso de casación núm. 7878/2024 (ECLI:ES:TS:2025:3884).