

Transparencia algorítmica: el derecho de acceso a la información pública a la luz de la STS 3826/2025

La digitalización de la Administración pública plantea nuevos desafíos al principio de transparencia. La sentencia del Tribunal Supremo n.º 3826/2025 desarrolla el alcance del derecho de acceso a la información pública, consagrando la transparencia algorítmica como un instrumento esencial para garantizar la rendición de cuentas y la buena administración.

A. Introducción y antecedentes del caso.

- 1 La transparencia de la actividad administrativa es un valor fundamental del Derecho público contemporáneo. Tal y como recoge el artículo 13 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#), quienes tienen capacidad de obrar ante las Administraciones públicas tienen derecho a acceder “a la información pública, archivos y registros”; pues ello permite conocer y fiscalizar la toma de decisiones. En nuestro ordenamiento jurídico, el derecho de acceso se basa en el artículo 105 b) de la Constitución española (CE) y se desarrolla, principalmente, en la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#) (LTAIBG).
- 2 Recientemente, ha emergido el concepto de transparencia algorítmica. La [OCDE](#) lo considera un término multifacético que, en su vertiente de principio ordenador de la Administración, implica permitir el acceso a los algoritmos empleados por el Sector público para su evaluación por la ciudadanía y la rendición de cuentas ante ésta.
- 3 Tras una primera aproximación, parecería que la transparencia algorítmica es una faceta más del derecho de acceso a la información pública, singular por su objeto, pero carente de mayor interés. Sin embargo, no puede desdeñarse su importancia en el marco de la digitalización de la Administración pública. Por una parte, en la medida en que ésta recurre a aplicaciones electrónicas para automatizar las funciones a priori más sencillas, el administrado tiene derecho a entender la mecánica del programa que, por ejemplo, le ha denegado el acceso a una prestación. Por otra parte, sin embargo, revelar los entresijos de estos algoritmos implica necesariamente hacer públicas sus debilidades; lo que puede entrañar riesgos de hackeo en otras plataformas o bases de datos conectadas con aquéllos. La pugna entre estos novedosos intereses es la que hace merecedora a la transparencia algorítmica de un tratamiento diferenciado en el marco del derecho de acceso a la información pública.

- 4 Es en este contexto que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó la [sentencia n.º 3826/2025](#), de 11 de septiembre [ECLI:ES:TS:2025:3826], en la que se dirime la procedencia de revelar el código fuente de una aplicación de la Administración.
- 5 El caso se remonta a 2018, cuando la Fundación Ciudadana Civio -entre cuyos objetivos se encuentra luchar contra la opacidad en la Administración- detectó ciertos fallos en la aplicación informática BOSCO. Esta app evaluaba si un solicitante cumplía los requisitos normativos para ser beneficiario del bono social energético, *ex* artículo 8 del [Real Decreto 897/2017](#) y, con base en los datos introducidos, decidía, de manera autónoma, si procedía la concesión de la ayuda. Sin embargo, se habían evidenciado errores en su funcionamiento a la hora de valorar las solicitudes de viudas y familias numerosas.
- 6 Civio solicitó al Ministerio de Transición Ecológica (MITECO) acceso al código fuente de BOSCO, sus especificaciones técnicas, los ensayos de la aplicación y cualquier otra información que permitiera conocer su funcionamiento. Cuando el acceso le fue denegado, Civio recurrió esta negativa ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), el cual estimó la solicitud en parte. Así pues, el CTBG resolvió que procedía conceder el acceso a las funcionalidades y a los ensayos de la app, aunque rechazó revelar su código fuente (i.e., la expresión del algoritmo como operaciones descritas en el lenguaje de programación, que pueden ser entendidas y ejecutadas por un ordenador).
- 7 Posteriormente, Civio recurrió dicha resolución ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Las sentencias de primera instancia -[sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 8, n.º 143/2021, de 30 de diciembre, \[ECLI:ES:AN:2021:5863\]](#) - y de apelación - [sentencia de la Audiencia Nacional N.º 2013/2024, de 30 de abril \[ECLI:ES:AN:2024:2013\]](#) - fueron desestimatorias del recurso contencioso-administrativo. Las sentencias se basaron en diferentes límites del derecho de acceso a la información pública del artículo 14.1 de la LTAIBG, tales como la seguridad pública, el secreto profesional, la propiedad intelectual e industrial; y la garantía de la confidencialidad o secreto requeridos en procesos de toma de decisión.
- 8 Además, se adujo que la entrega del código fuente haría la aplicación más vulnerable a ataques informáticos, lo que pondría en riesgo las plataformas conectadas con BOSCO - e.g. las plataformas de la Agencia Tributaria y la Seguridad Social- y los datos de los solicitantes.

Civio (en un ejemplo de tenacidad, que es necesaria cuando se está convencido de que se tiene razón) recurrió esta sentencia en casación ante el Tribunal Supremo; el auto de admisión del recurso de casación - [Auto del Tribunal Supremo n.º 14188/2024, de 27 de noviembre de 2024 \[ECLI:ES:TS:2024:14188A\]](#) - fijó la siguiente cuestión con interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia: “*Determinar la procedencia -o no- de facilitar el código fuente de la aplicación informática para determinar si se cumplen los requisitos para ser beneficiario del bono social.*”

B. Derecho de acceso: contexto normativo y doctrinal.

- 9 En la sentencia que nos ocupa, el Tribunal Supremo comienza su razonamiento con base en precedentes recientes sobre el derecho de acceso a la información pública.
- 10 Así, según la sentencia del Tribunal Supremo [n.º 940/2024, de 29 de mayo \[ECLI:ES:TS:2024:2812\]](#), el derecho de acceso a la información pública está ligado al principio de transparencia administrativa y el derecho a una buena administración, recogidos en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En este sentido, la sentencia incide en que, aunque el derecho de acceso no sea un derecho fundamental, es instrumental para el ejercicio de varios de estos derechos (tales como el de libertad de información o el de participación política) y, por ello, es crucial para la salud del Estado democrático.
- 11 Además, el Tribunal Supremo recalca que, según la sentencia del Tribunal Constitucional [nº 164/2021, de 4 de octubre \[ECLI:ES:TC:2021:164\]](#), el artículo 105 b) de la CE es tanto un principio rector como un derecho subjetivo de los ciudadanos; y que, si bien este derecho es ejercitable frente a las Administraciones, se halla sujeto a límites. En esta línea, el Tribunal Supremo añade que el principio de buena administración, el cual imbuye todo el Derecho público moderno, conduce a una interpretación amplia y expansiva del derecho constitucional; y, a su vez y de manera necesaria, a una interpretación restrictiva de los límites a él oponibles. Muestra de ello sería, por ejemplo, el hecho de que, aunque se oculten fragmentos sensibles de información en una solicitud de acceso, se prevea el acceso parcial a todo aquello que escape del paraguas de los límites de la LTAIBG.
- 12 Por ende, el acceso al código fuente de un sistema informático que toma decisiones automatizadas en el ejercicio de potestades públicas es uno de los mecanismos a través de los cuales se garantiza la transparencia algorítmica. Este caso era, además, especialmente sensible, pues era el código quien concedía o denegaba el acceso a una prestación social. Ello motivó que la AEPD calificara a BOSCO como “decisión individual automatizada”: la *app* no era una mera herramienta de consulta, sino que adoptaba una decisión sobre el cumplimiento de los requisitos normativamente previstos.
- 13 Tras este preámbulo, el Tribunal Supremo pasa a valorar los límites al derecho de acceso en juicio en este caso: la propiedad intelectual y la seguridad pública.

C. Límites aplicables al caso: propiedad intelectual y seguridad pública.

a. Propiedad intelectual: artículo 14.1 j) de la LTAIBG.

- 14 La Administración alegó que BOSCO era una obra protegida por la propiedad intelectual, mientras que la recurrente sostuvo lo contrario, aduciendo que BOSCO era equiparable a un reglamento u orden administrativa.

- 15 La sentencia considera que el código fuente sí es una obra protegida por la propiedad intelectual; pero que ello no obstaba al interés legítimo que Civio tenía en cuanto a su acceso. Ello se debía a que se cumplían los cuatro requisitos marcados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su [sentencia nº 18030/11, de 8 de noviembre de 2016, en el asunto *Maygar Helsinki Bizottság v Hungría*](#): (i) el propósito del acceso generaba debate público o contribuía a una labor de vigilancia de la Administración; (ii) la información era de naturaleza relevante para la sociedad o de interés público, pues explicaría la concesión de determinados derechos y prestaciones públicas; (iii) Civio tenía un rol de vigilancia social, guarda y custodia del Estado de derecho; y (iv) la información existía y estaba disponible sin necesidad de realizar una labor de recopilación previa.
- 16 Asimismo, la sentencia subraya que la protección jurídica de la propiedad intelectual y de los derechos patrimoniales que integran este derecho hallan su razón de ser en la necesidad de defender y remunerar el trabajo del creador de una obra. Sin embargo, cuando el titular de esta propiedad intelectual es la Administración pública, la finalidad de protección se difumina, pues la obra no estaría *a priori* integrada en la “lógica competitiva del mercado”. Por lo tanto, consideró que prevalecía el derecho de acceso al código fuente sobre la protección de la propiedad intelectual.
- b. Seguridad pública: artículo 14.1 d) de la LTAIBG
- 17 En el caso de la denegación del acceso por entrañar un riesgo para la seguridad pública, el Tribunal Supremo critica la ausencia de un juicio de proporcionalidad y de ponderación de los intereses en conflicto por parte de la sentencia recurrida. Transcribe la conclusión del informe del Centro Criptológico Nacional que concluye que la revelación del código fuente aumenta objetivamente la severidad de las vulnerabilidades de cualquier aplicación informática. Sin embargo, la sentencia rechaza que este riesgo, inherente a la revelación de todo código, sea *per se* suficiente para oponerse sistemáticamente a la concesión del derecho de acceso a la información pública; pues afirmar lo contrario vaciaría de contenido este derecho.
- 18 Además, aunque la revelación del algoritmo aumentase el riesgo de acceso fraudulento a plataformas de la Administración, también favorecería la retroalimentación de terceros sobre el código, contribuyendo a su mejora y fortalecimiento.
- 19 Esto era especialmente interesante en el caso de BOSCO, pues la *app* es opaca y no explica por qué denegaba la ayuda, lo que dificultaba la detección de eventuales errores en la operativa.
- 20 Asimismo, la sentencia valora el caso a la luz de mandatos y principios, nacionales y comunitarios, que son favorables a la transparencia. Así, e.g., el Reglamento General de Protección de Datos exige una “explicabilidad” de las decisiones automatizadas; que, si bien no puede identificarse con el acceso, indica una tendencia favorable a éste.

- 21 Todo ello llevó al Tribunal Supremo a concluir que estos dos límites no eran oponibles al caso, y que la transparencia en la actividad administrativa no quedaba garantizada con la información revelada a Civio hasta entonces. Consecuentemente, ponderados todos los intereses en conflicto, procedía conceder el acceso al código fuente.

D. Conclusiones.

- 22 El Tribunal Supremo ha dado un paso decisivo para la adaptación del principio de transparencia a la era digital. Adoptando una interpretación amplia del derecho de acceso a la información pública, valora de manera muy estricta los límites previstos en la LTAIBG. En cuanto a la propiedad intelectual, afirma que, aunque el código fuente del programa tiene naturaleza de obra protegida, la titularidad pública de sus derechos de propiedad intelectual reduce la importancia de este límite. Asimismo, niega que el límite de riesgo para la seguridad pública pueda oponerse de forma genérica para cualquier acceso al código fuente, pues ello conllevaría la opacidad de toda la actividad digital de la Administración.
- 23 En conclusión, podría decirse que esta sentencia marca un antes y un después para el administrado español del siglo XXI. Es previsible y razonable que la Administración se apoye cada vez más en programas informáticos e inteligencia artificial para delegar tareas y tomar decisiones; pues la eficiencia que los acompaña es innegable. Sin embargo, su utilización nunca podrá implicar una mayor opacidad para los ciudadanos, especialmente los más desfavorecidos, como en el caso de BOSCO.