

El derecho de acceso a la información pública del código fuente de las herramientas informáticas con decisiones administrativas automatizadas. Comentarios a la STS 1119/2025

The Right of Access to Public Information Concerning the Source Code of Software Tools That Effect Automated Administrative Decisions. Commentary on Supreme Court Judgment STS 1119/2025

Manuel Jiménez Dorantes

 <https://orcid.org/0000-0003-4559-7114>

Universidad Autónoma de Chiapas. México

Correo electrónico: manueljd@unach.mx

Recepción: 23 de febrero de 2026

Aceptación: 13 de abril de 2026

Publicación: 5 de junio de 2026

DOI: <https://doi.org/10.22201/ij.25940082e.2026.22.21107>

Resumen: El acceso a la información de herramientas informáticas que funcionan para la obtención de una decisión administrativa sin la intervención humana impacta en la configuración y comprensión de diversos derechos involucrados. En este caso concreto, adquieren relevancia los puntos que se desarrollan en el comentario a la STS 1119/2025; la protección de los derechos de propiedad intelectual como límite explícito del acceso a la información, a su vez, el impacto del ejercicio del derecho de acceso frente a la posible intromisión indebida de datos personales, así como un breve repaso de la estructura y funciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Palabras clave: información pública; código fuente; propiedad intelectual; datos personales; transparencia algorítmica.

Abstract: Access to information regarding software tools operating to reach an administrative decision without human intervention affects the configuration and understanding of various involved rights. In this particular case, four key points become relevant, as discussed in the commentary on Supreme Court Judgment 1119/2025: the protection of intellectual property rights as an explicit limitation on access to information; the impact of exercising the right of access vis-à-vis the potential undue intrusion of personal data; as well as a brief overview of the structure and functions of the Transparency and Good Governance Council.

Keywords: public sector information; source code; intellectual property; personal data; algorithmic transparency.

I. Antecedentes

En 2018 la Fundación Ciudadana Civio —de régimen privado— ejerció el derecho de acceso a la información, para solicitar, entre otras cuestiones,¹ el código fuente de la aplicación BOSCO que utiliza el Ministerio de Transición Ecológica (MITECO). Esta solicitud fue desestimada por silencio administrativo. Por consiguiente, la Fundación Civio decidió recurrir ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), instancia que estimó parcialmente su solicitud, aunque denegó el derecho de acceso al código fuente de la aplicación BOSCO, en virtud de los límites previstos en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, del 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG). El CTBG señaló que el código fuente —al tratarse de un programa informático— no puede considerarse *información pública*, ya que no cumple los criterios del artículo 13 de la LTAIPBG.

La Fundación acudió a la vía contencioso-administrativa. El Juzgado Central 8 de Madrid desestimó dicho recurso en su Sentencia 143/2021, del 30 de diciembre de 2021, y confirmó la decisión del CTBG por las mismas razones desarrolladas por el CTBG. En consecuencia, la Fundación interpuso recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional contra la sentencia del Juzgado. La Audiencia Nacional desestimó el recurso con base en el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas (art. 7.2), la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (art. 157) y la LTAIPBG (arts. 13 y 14.1, letras *d*, *g*, *i*, *j* y *k*), y señaló los riesgos para la seguridad que supondría el acceso al código fuente de la aplicación.

Finalmente, se recurrió en casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, la cual, mediante la Sentencia 1119/2025, de 11 de septiembre de 2025, estimó el recurso y anuló la resolución de la Audiencia Nacional.²

¹ A través de la Plataforma de transparencia, la Fundación solicitó: “La especificación técnica de dicha aplicación. El resultado de las pruebas realizadas para comprobar que la aplicación implementada cumple con la especificación funcional. El código fuente de la aplicación actualmente en producción. Cualquier otro entregable que permita conocer el funcionamiento de la aplicación”.

² Expediente núm. 7878/2024.

II. Delimitación de los tópicos relevantes

En la dinámica cotidiana actual, la ciudadanía paulatinamente reduce los espacios de relación tradicional —es decir, presencial y documental— con la intervención directa de empleados públicos. Así, con mayor frecuencia la administración pública pone a disposición herramientas informáticas para tramitar y obtener una decisión individualizada automatizada, sin necesidad de intervención de empleado público alguno en la adopción de dicha decisión.³

La adecuada utilización de herramientas informáticas, para la adopción de decisiones administrativas que determinan, condicionan o niegan derechos o prestaciones públicas a la ciudadanía, a través del ejercicio de las potestades públicas o en la prestación de servicios, genera ventajas tanto para la ciudadanía como para el desempeño eficaz y eficiente de algunas de las funciones administrativas. Esta dinámica ha sido objeto de regulación a nivel europeo,⁴ y particularmente en España,⁵ con la finalidad de estandarizar la normativa aplicable y mantener el espacio de regulación suficiente para los Estados miembro.

En el concreto caso de la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 1119/2025, la Fundación ejerció los instrumentos de acceso a la información pública previstos en ley para solicitar, entre otros datos, el código fuente de la aplicación informática BOSCO del MITECO. Esta aplicación utiliza datos personales de la ciudadanía: cruza datos personales de la seguridad social con datos tributarios nacionales (y algunos autonómicos), para comprobar si la persona solicitante cumple⁶ con los requisitos para obtener la categoría de *consumidor*

³ Gabriele Vestri (2021) recuerda que “no debemos confundir el significado de actuación administrativa automatizada con lo que ofrecen los algoritmos de IA que finalmente podrían converger en una decisión administrativa automatizada” (p. 375).

⁴ Algunos de los ordenamientos más representativos son la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Reglamento (UE) 2016/679 o Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y el Reglamento de la UE sobre Inteligencia Artificial, entre otras.

⁵ Sobre la construcción constitucional del derecho de acceso a la información, Cendejas Jáuregui (2007) y Guichot Reina (2023).

⁶ De acuerdo con el informe ministerial, el sistema bosco puede arrojar los siguientes resultados: “Cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable. / Cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable severo. / No cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable. / Imposibilidad de cálculo. / Cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable crisis energética” (Resolución del expediente núm. 202211982, de la Agencia Española de Protección de Datos, p. 67). Para Ponce Solé (2024), bosco tiene una categoría normativa que “codifica en lenguaje informático una regulación legal previa” y, por ende, “el código [fuente] es ley”. No obstante, como él mismo reconoce más adelante, la sentencia “niega que se trata de un acto administrativo o una disposición general” (Ponce Solé, 2025).

*vulnerable*⁷ y, en consecuencia, beneficiarse del bono social consistente en un descuento en la factura de la electricidad.⁸

Las cuestiones principales de la STS 1119/2025, que se abordan en las siguientes líneas, se centran en: *a)* la solicitud de acceso a la información del código fuente de la aplicación BOSCO; *b)* la negativa de las autoridades; *c)* los límites, condiciones y matices que establece la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en particular lo relativo al interés y la función de una asociación ciudadana para la transparencia y el acceso a la información, y, finalmente, *d)* una breve opinión sobre algunas debilidades institucionales a que alude la Sala.

III. La protección de la propiedad intelectual del código fuente no actualiza el límite legal para el derecho de acceso a la información

La clave de este asunto es determinar si, conforme el artículo 14 de la LTAIPBG, la Fundación solicitante tiene derecho a conocer el código fuente de la aplicación.⁹ Uno de los puntos de discusión se centra en la protección del sistema informático BOSCO, bajo el prisma de los derechos patrimoniales de propiedad intelectual. Desde esta perspectiva, la entrega del código fuente de BOSCO resultaría contraria a los derechos autorales protegidos, ya que se aplicaría el lí-

⁷ Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, artículos 17, 45 y 45 *bis*. Los *consumidores vulnerables* obtienen descuentos en la factura eléctrica de su vivienda habitual, por lo que tienen derecho a la tarifa de último recurso (TUR) y precios voluntarios para el pequeño consumidor (PVPC), lo que les asegura el “suministro mínimo vital”. En este sentido, “tendrá la consideración de consumidor vulnerable el titular de un punto de suministro de electricidad en su vivienda habitual que, siendo persona física, esté acogido al precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC) y cumpla los restantes requisitos del presente artículo” (Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, art. 3.1.). También se puede consultar el artículo 6o. de la Orden ETU/943/2017, del 6 de octubre, que desarrolla el Real Decreto 897/2017.

⁸ Dicho bono social fue creado en 2009 con sus correspondientes ajustes en 2017, 2018, 2020, 2021 y 2022. También véase la Resolución del expediente núm. EXP202211982, de la Agencia Española de Protección de Datos, pp. 64-67.

⁹ Al respecto, se ha señalado “que la información en poder de las autoridades públicas lo es en casi todos los casos y, no por tanto excepcionalmente, en monopolio y que, por la propia naturaleza de las actividades de las autoridades públicas y la necesidad de escrutinio, la regla y no la excepción es su interés público” (Guichot Reina, 2023, pp. 31-32). Para Vestri (2021), “la transparencia algorítmica debe someterse a los principios que regulan el acceso a la información pública. Un acceso cuyas causas de restricción no sólo deben considerar el artículo 14 de la LTAIPBG, sino que necesitan asentarse sobre un análisis pormenorizado de las circunstancias específicas” (p. 381).

mite expreso del derecho de acceso a la información previsto en el artículo 14.1, letra j, de la LTAIPBG.

En la sentencia hay dos aspectos importantes. El primero es que en el expediente se comprobó que la aplicación BOSCO adopta decisiones automatizadas sin la intervención humana. Por ello, conocer su código fuente facilita y asegura la comprobación de que su funcionamiento resulta acorde con la legislación aplicable, y que la generación de la decisión es una actividad reglada en la que no intervienen decisiones discrecionales u otras basadas en sesgos.¹⁰ El segundo es que la sentencia recurrida menoscabó indebidamente el derecho de acceso a la información de la solicitante, ya que dicha sentencia omitió pronunciarse sobre el argumento de la posible vulneración de la aplicación que se generaría con la entrega del código fuente a la solicitante.

La Sala considera que la decisión que genera la aplicación BOSCO exige reforzar su motivación mediante “el diseño de los parámetros que determinan ese código fuente”. De allí que el análisis riguroso del límite legal previsto, en el citado artículo 14, en relación con la protección de la propiedad intelectual del código fuente de BOSCO, debe partir tanto de las determinaciones del derecho nacional como del marco internacional aplicable.

Como se ha destacado, el artículo 14.1, letra j, de la LTAIPBG establece los casos tasados en los que el derecho de acceso a la información puede ser sometido a límites o a excepciones, como el caso de la protección de derechos de propiedad intelectual. Esto coloca al código fuente dentro de la categoría de programas informáticos, reconocidos como objeto de propiedad intelectual.

El Real Decreto Legislativo 1/1996, del 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (TRLPI), establece expresamente que los programas de ordenador, incluyendo su código fuente, son obras protegidas (arts. 96.1 y 96.2). Por lo tanto, el código fuente goza de protección, que se extiende a la documentación técnica asociada al mismo, lo que garantiza derechos exclusivos a sus titulares sobre la reproducción, distribución, transformación y publicidad de dichos programas.

En el plano internacional los programas de ordenador encuentran cabida bajo la categoría de *obras literarias*, de acuerdo con el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas (art. 2o.), y son objeto de pro-

¹⁰ La ausencia de margen de discrecionalidad en la decisión automatizada es un elemento relevante a considerar en este asunto ya que “el acceso al código fuente es necesario para corregir actuaciones ilegales porque, cuando hablamos de sistemas automatizados como Bosco, su mal funcionamiento queda demostrado sin necesidad alguna de acceso, cuando a una persona que cumple los requisitos para el reconocimiento de un derecho le dicen que no los cumple, sin necesidad de saber, repito, en qué línea de código está la fuente del error” (Huergo Lora, 2025).

tección con menores formalidades. Esto asegura una cobertura amplia y homogénea en los países suscriptores del Convenio. Asimismo, el Tratado de la OMPI sobre Derechos de Autor (art. 4o.) (WCT) refuerza la protección de los programas de ordenador, y se alinea con la configuración del Convenio de Berna, lo que aporta un marco internacional uniforme.

En el ámbito español y europeo el ordenamiento reconoce la necesidad de equilibrar esta protección patrimonial con otros derechos relevantes, como el derecho al acceso a la información pública como instrumento esencial para generar transparencia en un Estado democrático. La Directiva 2013/37/UE, modificatoria de la Directiva 2003/98/CE, relativa a la reutilización de la información del sector público, establece medidas para facilitar el acceso a documentos públicos, incluyendo excepciones y límites expresamente orientados a proteger determinados intereses, entre los que se incluye la propiedad intelectual (art. 3.2). También promueve la reutilización y transparencia de la información cuando es de interés público. Por su parte, artículo 157 de la Ley 40/2015, del 1o. de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público,¹¹ establece el derecho a la reutilización de la información del sector público, y señala que dicha reutilización debe respetar los derechos de propiedad intelectual, pero sin obstaculizar el derecho fundamental a la transparencia.

Aunque el código fuente de un programa informático —como lo es BOSCO— es objeto de protección por el TRLPI, el ordenamiento español prevé excepciones y límites que permiten, bajo ciertas condiciones, el acceso a esta información, para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, cuando esté justificado por el interés público. De allí el mandato de ponderación que prevé la legislación.¹²

Este diseño normativo se confirma por la propia sentencia, que indica que “el mero hecho de que una información esté protegida por derechos de propiedad intelectual no puede constituir un obstáculo absoluto para el derecho de acceso”. De igual modo, se señala que la protección patrimonial del derecho autoral cede en favor del derecho a la información pública, siem-

¹¹ Véase también la Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (art. 3o., letra e).

¹² “La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso” (LTAIPBG, art. 14.2). El Tribunal Constitucional ha reiterado que “en los casos de potencial colisión de derechos fundamentales sustantivos, el Tribunal Constitucional ha de controlar la razonabilidad y proporcionalidad de la medida adoptada, garantizando el respeto al contenido esencial de los derechos afectados, y asegurando que la limitación impuesta sea justificada, adecuada y necesaria” (STC 26/2025, de 29 de enero, FJ 6o.).

pre que resulte indispensable para la preservación de los valores democráticos, la transparencia y el control ciudadano sobre la actuación administrativa.

El Tribunal Supremo, con apoyo de la Sentencia 18030/11, del 8 de noviembre de 2016, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) (*Maygar Helsinki Bizottság c. Hungría*), analiza las posibles vulnerabilidades y riesgos de la entrega del código fuente. Para ello, el primer paso es verificar el “propósito del acceso”, que debe tener como finalidad fomentar el debate de asuntos públicos y aumentar la vigilancia de la actuación de los poderes públicos. Después, debe analizarse si la “naturaleza de la información” es de interés público relevante para la sociedad democrática. También se examina el “rol del solicitante” que, en este caso, debe ejercer funciones o actividades de seguimiento, evaluación y vigilancia social vinculada a la custodia y fortalecimiento de la democracia. Finalmente, siguiendo los requisitos del TEDH, debe tratarse de “información pública disponible”. En suma, el límite del artículo 14.1, letra j, de la LTAIPBG no implica una exclusión absoluta del acceso al código fuente protegido por propiedad intelectual, sino que plantea un tenso equilibrio donde deben salvaguardarse ambas esferas jurídicas mediante condiciones, restricciones y salvaguardas para evitar la explotación no autorizada del código fuente, y al mismo tiempo garantizar el cumplimiento del derecho fundamental a la información y la transparencia.

Este equilibrio resulta esencial para no desvirtuar la solidez de la rendición de cuentas en un Estado democrático, pero también para dejar el margen suficiente que no perjudique la innovación tecnológica. Asimismo, la ponderación entre ambos extremos debe asegurar que el control o seguimiento ciudadano sobre decisiones administrativas automatizadas esté garantizado bajo el principio de transparencia algorítmica. La utilización de decisiones automatizadas por las administraciones públicas fue objeto de interpretación del artículo 105, letra b, de la Constitución Española (CE), y la consecuente configuración del principio de transparencia algorítmica que se incorpora a las obligaciones de transparencia e información de los algoritmos y códigos programados para adoptar ese tipo de decisiones.¹³

Y aunque en una primera mirada, la entrega del código fuente de BOSCO violentaría los derechos de propiedad intelectual, la sentencia señala que

el mero riesgo de eventuales perjuicios para el derecho de propiedad intelectual de la administración pública, con motivo de su uso o explotación no au-

¹³ Para Cotino Hueso (2023), “la transparencia algorítmica es la herramienta básica de la garantía de toda una serie de principios democráticos y derechos fundamentales” (p. 20).

torizada, como consecuencia del acceso al código fuente, por sí solo no puede constituir causa de exclusión del derecho de acceso.

Porque, a juicio de la Sala, las facultades patrimoniales del derecho de autor —y su exclusiva disposición— deben ceder ante el derecho de acceso. Además, diferencia los derechos autorales en el ámbito privado y de mercado. Y, en el presente caso, la titularidad de derechos patrimoniales autorales de la administración pública sobre el programa informático son consecuencia de mandato normativo para el ejercicio de competencias públicas. Por lo que los derechos autorales no están integrados directamente en la lógica competitiva del mercado en el que adquieren relevancia los derechos de propiedad intelectual.¹⁴

Sin embargo, desde la perspectiva no comercial, la entrega del código fuente sí puede facilitar el uso indebido del código, como puede ser la reducción sustancial de tiempo de programación para generar otra aplicación con funcionamiento similar que potencialmente podría ponerse en el mercado (aunque con fines, metas y objetivos diferentes). Este potencial aprovechamiento comercial del código fuente de titularidad administrativa no fue, en mi opinión, debidamente valorado por el Tribunal Supremo. Esto —como se verá— se complica con la omisión de la Sala, que no precisó las condiciones, límites y posibilidades del uso del código fuente, sino que se limitó a sugerir un somero listado de opciones para intentar restringir su explotación o aprovechamiento indebido.

IV. El acceso al código fuente no implica *per se* la vulnerabilidad del sistema

Otro de los temas que no aborda la sentencia de la Audiencia Nacional es determinar si la entrega a la Fundación del código fuente implicaría poner en riesgo el sistema BOSCO. Es decir, si la entrega del código fuente generaría un efecto negativo al funcionamiento estable y seguro de la aplicación, ya que el acceso a dicho programa informático por parte de la Fundación solicitante elevaría sustancialmente el riesgo de vulnerabilidad de la aplicación, con los efectos negativos¹⁵ que traería aparejados tanto para la administración pública

¹⁴ De acuerdo con Huergo Lora, “no se puede generalizar la doctrina establecida por esta sentencia en cuanto a que el libre acceso prevalece sobre la protección de la propiedad intelectual”.

¹⁵ Para Gerique Martí (2020), “La preocupación del legislador de todas las jurisdicciones

como para la ciudadanía que utiliza la aplicación para beneficiarse de la obtención del bono social.

El Tribunal Supremo sostiene que precisamente la publicidad (apertura) de dichos códigos

puede contribuir, en iguales términos potenciales, a la mejora del código y al fortalecimiento de su seguridad puesto que, por un lado, incentiva a la administración a extremar las cautelas de seguridad en el propio diseño y control del programa informático, y, por otro lado, su escrutinio por actores diversos e independientes permite aflorar vulnerabilidades inadvertidas y posibilitar su corrección temprana.¹⁶

Y añade que “evitar la opacidad del algoritmo o el código fuente se muestra consustancial al Estado democrático de derecho, sujeto al principio de transparencia, y refuerza la confianza ciudadana en el correcto funcionamiento de las administraciones públicas”.

Si bien es cierto que esta sentencia expande los ámbitos del acceso a la información como un derecho que adquiere relevancia en el ámbito administrativo de decisiones automatizadas —y que esto tiene una justificación plena en la rendición de cuentas como presupuesto jurídico de una democracia digital—, también lo es que desconfigura los límites o excepciones concretas sobre los derechos intelectuales del Estado previstas por el legislador derivado del principio de reserva de ley.¹⁷

En efecto, el Tribunal Supremo no realiza ningún esfuerzo argumentativo para proteger la estabilidad y seguridad del sistema informático, ni la posible exposición de datos personales. Por el contrario, sólo se limita a sugerir a la administración pública imponer a la Fundación instrumentos que permitan reducir algunos riesgos, como

por proteger a los creadores de programas de ordenador se debe a la conjunción de dos factores: (a) el gran valor económico que tiene el software hoy en día tanto para sus titulares, como propietarios de un bien con gran valor económico, como para la economía general, y (b) la vulnerabilidad del software frente a las infracciones” (p. 46).

¹⁶ La Sala se basa en los considerandos 26, 36 y el artículo 5o. del Reglamento (UE) 2024/903, de 13 de marzo, (Reglamento de la Europa Interoperable).

¹⁷ Se ha señalado que “hay datos o información que ha de quedar reservada a usuarios o autoridades, especialmente para proteger los derechos de los proveedores, no hay que excluir la facilitación o liberación de información y datos técnicos sobre el sistema de IA para el público en general” (Cotino Hueso, 2023, p. 37).

la prohibición de la difusión o la utilización del código fuente para otras finalidades sin la autorización expresa de la administración; la advertencia expresa de la responsabilidad en que puede incurrir el solicitante de acceso por incumplimiento de esta prohibición, la firma de un compromiso de uso limitado de la información recibida o la imposición de un deber de reserva o confidencialidad respecto de la información consultada.

Y es que con la misma relevancia con la que realiza el ejercicio ponderativo para determinar la prevalencia del acceso al código fuente, la Sala está vinculada a completar las condiciones en las que puede derivarse dicha prevalencia. El mismo precedente del TEDH (Sentencia 18030/11) que utiliza para sustentar las razones de decisión, también deja sentadas las bases para cerrar con precisión el ejercicio ponderativo.

Cabe recordar el análisis del “propósito del acceso”, que busca fomentar el debate de asuntos públicos y aumentar la vigilancia de la actuación de los poderes públicos. Tal propósito se convierte en un límite que no puede ser superado. Dicho de otro modo, a partir de la delimitación del acceso al código fuente de BOSCO, la solicitante está constreñida al contenido del “propósito del acceso”, por lo que no tendría habilitación para separarse del rol y exceder o alterar el sentido del acceso para destinarlo a fines o usos diferentes.

A partir de este precedente, el Tribunal Supremo debió continuar su labor y desarrollar un análisis concreto que no sólo se limite a reconocer la prevalencia del derecho de acceso. Un análisis que además tenga una exigencia de razonabilidad para precisar las posibilidades y restricciones de la solicitante, y reforzar el acceso seguro, responsable y compatible con la protección de la propiedad intelectual, con la seguridad informática y con el interés público en la transparencia.

Este esfuerzo adicional del Tribunal Supremo resultaba indispensable, máxime si la sentencia sienta un precedente que abre la posibilidad para solicitar el acceso a otros códigos de programación de titularidad pública. Y es de lamentar que no haya establecido pautas jurídicas claras sobre los mecanismos adecuados y eficaces para garantizar la protección de derechos de propiedad intelectual, secreto industrial o tecnológico, así como posibles compromisos contractuales con empresas desarrolladoras.

El debatido acceso al código fuente de BOSCO, dada su relevancia, exige una protección detallada y cuidadosa que equilibre proporcionalmente el derecho fundamental a la transparencia con la protección legítima de intereses públicos y privados en juego. Por ello, se hacía necesario en la sentencia la descripción detallada de un repertorio de mecanismos jurídicos y técnicos sólidos para el acceso restringido, limitado y supervisado. Por ejemplo, 1) la previ-

sión de determinaciones específicas sobre las condiciones del acceso al código fuente; 2) la prohibición de uso o aprovechamiento indebidos; 3) un robusto repertorio de obligaciones y responsabilidades para asegurar el adecuado manejo de la información; 4) prohibiciones absolutas de divulgación, y sanciones ejemplares en caso de incumplimiento; y, complementariamente, 5) dejar previstos los medios idóneos para asegurar que el acceso al código fuente esté sometido a auditorías técnicas con la posible supervisión y vigilancia del CTBG o la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD).

Actualmente la tecnología ofrece la posibilidad de realizar controles técnicos específicos para blindar al código fuente de BOSCO frente a accesos no autorizados, o con finalidades distintas al “propósito de acceso”. Esto se podría lograr a través de algunas herramientas eficaces, como la autenticación multifactorial (Agencia de Seguridad de Infraestructura y Ciberseguridad [CISA], 2023), la trazabilidad detallada de accesos, el cifrado robusto y la creación de entornos digitales protegidos para consultas restringidas.¹⁸

En resumen, se trata de plantear el diseño de algunas pautas jurídicas, que entrelacen varias herramientas tecnológicas, normas y órganos especializados, que permitan garantizar el derecho de acceso al código fuente —y la consecuente supervisión democrática en entornos digitales—, pero, a su vez, proteger los derechos de propiedad intelectual y la seguridad.

V. El acceso a la información y protección de datos personales

La relación entre el acceso a la información y la protección de los datos personales resulta otro de los puntos débiles de la argumentación de la sentencia. La protección de datos personales tiene un sólido fundamento constitucional en el artículo 18.4 de la CE, precepto que ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional,¹⁹ órgano que ha reconocido que este establece un derecho fundamental autónomo e independiente del derecho a la intimidad. Lo que, además, ha sido desarrollado con la Directiva (UE) 2016/679 (RGPD)

¹⁸ Véanse las recomendaciones del Comité Europeo de Protección de Datos y los principios establecidos en la Directiva 2013/37/UE.

¹⁹ Cabe recordar que el artículo 18.4 de la CE prevé “un derecho o libertad fundamental, el derecho a la libertad frente a las potenciales agresiones a la dignidad y a la libertad de la persona provenientes de un uso ilegítimo del tratamiento mecanizado de datos, lo que la Constitución llama «la informática»”, lo que se ha dado a llamar “libertad informática” (STC. 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 5o.; STC. 254/1993, FJ 6o.; SSTC 143/1994, FJ 7o.; 11/1998, FJ 4o.; 94/1998, FJ 6o.; 202/1999, FJ 2o.).

y la Ley Orgánica 3/2018, del 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (LOPDGDD).

El tratamiento de datos personales en sistemas automatizados, como el caso del código fuente de la aplicación BOSCO, debe analizarse bajo el prisma del RGPD, que impone obligaciones de evaluación de impacto en la protección de datos y obliga al diseño de medidas técnicas y organizativas adecuadas para garantizar la privacidad y seguridad de los datos. De acuerdo con la AEPD, la aplicación BOSCO lleva a cabo un tratamiento extenso y complejo de datos sensibles como datos de salud, económicos y sociofamiliares. De allí que, aunque el código fuente en sí mismo pueda no contener directamente datos personales, en el contexto de su aplicación conlleva riesgos reales de acceso no autorizado, filtración o reidentificación, que deben ser considerados y delimitados con precisión.²⁰

La sentencia afirma que el acceso al código fuente de aplicación informática “no contiene o incluye datos personales de los ciudadanos solicitantes del bono social, pues quedan completamente al margen del acceso a la información pública” (STS 1119/2025, FJ 8o., punto 2, 69). En consecuencia, no encuentra justificado invocar el límite legal previsto en el artículo 14.1, letra d, de la LTAIPBG para impedir obtener el código fuente, lo que significaría una vulneración del acceso a la información de la solicitante.

Por consiguiente, como resultado de su insuficiente valoración sobre un posible acceso no autorizado a los datos personales aportados por los solicitantes del beneficio, y del excesivo peso atribuido al acceso a la información y el interés legítimo de la solicitante, el Tribunal Supremo decide a favor de la “prevalencia de los intereses que justifican el acceso a la información pública”. En resumen, el Tribunal considera que el acceso al código fuente no es necesariamente incompatible con la seguridad en el tratamiento de los datos personales.²¹

²⁰ La ejecución de las órdenes del sistema BOSCO “constituye un tratamiento de datos personales de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.1 del RGPD, toda vez que el MTERD a través de dicho sistema realiza, entre otros tratamientos, la recogida, registro, organización, conservación, consulta, verificación, acceso, utilización, etc., de los siguientes datos personales de personas físicas: nombre, apellidos, NIF/NIE, domicilio, datos de contacto, datos de salud, datos económicos, datos socio-familiares, etc.” (Resolución del Expediente núm. EXP202211982, de la Agencia Española de Protección de Datos, 68, III.2).

²¹ El Tribunal Constitucional ha señalado que “la garantía del derecho a la protección de datos personales debe entenderse con las limitaciones y compatibilidades exigidas por el correcto funcionamiento del derecho a la información, dentro del marco constitucional, de modo que ninguna de estas garantías puede arrogarse prevalencia absoluta, siendo preciso un adecuado balance de los derechos afectados” (STC 292/2000, de 30 de noviembre de 2000, FJ 8o.).

A mi juicio, la afirmación del Tribunal resulta inexacta, porque se echa de menos un análisis conjunto y riguroso de todos los intereses en presencia, tendente a evitar —o por lo menos a intentarlo— una exposición indebida a los riesgos a que me acabo de referir. La sentencia debería haber aplicado la técnica de la ponderación o proporcionalidad —cualquiera que sea el nombre con el que se la quiera conocer—, y haber tenido en cuenta los test o criterios de proporcionalidad, limitación y minimización establecidos en el RGPD y la LTAIPBG. Esto permitiría equilibrar el derecho fundamental de acceso a la información pública con los derechos a la privacidad y protección de datos personales.

Como es evidente, esta ponderación —no realizada— implica evaluar el interés legítimo público para el acceso, los posibles perjuicios a derechos protegidos y establecer condiciones claras y estrictas que limiten el uso, divulgación y tratamiento posterior de la información accesible. Esto con el fin de garantizar siempre la seguridad y confidencialidad, a través de mecanismos técnicos y jurídicos apropiados.

Da la impresión de que la sentencia se esfuerza por mantener la premisa de que el código fuente no contiene datos personales, para evitar pronunciarse sobre la posición superior del RGPD y su eficacia directa frente a las leyes nacionales. Es decir, no sólo para la LOPDPGD sino también para la propia LTAIPBG.

Además, la afirmación de que el código no integra datos personales en su información no resulta absoluta, por lo que era indispensable un análisis conjunto de la solicitud sobre el potencial riesgo en el acceso no autorizado a dichos datos. Por ende, no se analiza con suficiente detalle el riesgo de una filtración de datos sensibles, o la asociación de ellos con el resto de información solicitada, lo que provocaría una potencial reidentificación mediante la agregación de información derivada del código fuente y su interacción con otras bases de datos (RGPD, art. 4.1). Lo cual, alineado con las políticas e instrumentos planteados por la AEPD, exige implementación de mecanismos robustos de anonimización y supervisión para cumplir con la protección de los datos personales.

VI. ¿Debilidades institucionales para el control, seguimiento y verificación?

En la parte final del fundamento jurídico 7o., la sentencia del Tribunal Supremo advierte que del

escenario regulatorio actual, donde no existen autoridades de supervisión independientes que garanticen el correcto funcionamiento de dichas aplicaciones telemáticas, lo que dejando al margen el ejercicio de acciones judiciales, reduce notablemente las posibilidades de su fiscalización por los ciudadanos, en general, o por aquellos que se vean afectados por sus resultados, haciendo depender su eficacia del acceso a algoritmo o código fuente de la aplicación. (STS 1119/2025, FJ 7o., punto 2, párrafo primero, 64)

Si bien es cierto que de la lectura de los artículos 33 a 40 de la LTAIPBG no se desprende alguna función expresa para asuntos como el que ocupa a la STS 1119/2025, también es cierto que la afirmación de la Sala resulta excesiva y contradictoria, y se aparta de la regulación actual en la materia. La contradicción de la sentencia se produce cuando alerta de la inexistencia de autoridades de supervisión independientes, que garanticen el correcto funcionamiento de las aplicaciones, por lo que debe ser la ciudadanía la que ocupe ese espacio de fiscalización. Bajo este escenario, el Tribunal Supremo debió reforzar su argumento y establecer medidas, herramientas y mecanismos concretos y precisos de seguimiento y verificación del acceso y uso de la información del código fuente por parte de la solicitante (*supra* sección iv).

Como destaca el Tribunal Supremo, al margen de la relevancia de la vía jurisdiccional para hacer valer derechos de acceso a la información, la pauta que marca esta sentencia produce efectos jurídicos en un concreto modelo legal definido por el legislador. Por ello resulta necesario encontrar encaje en el actual modelo, con la ayuda de las funciones que actualmente cuenta el CTBG como organismo público competente en la materia, con “plena capacidad de actuación” y “autonomía e independencia en el cumplimiento de sus fines”, entre los que destaca “salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública” (LTAIPBG, arts. 33 y 34).

En este orden de ideas, en un intento por dar cabida a ciertas cuestiones imprevistas que se producen en el desarrollo cotidiano del acceso a la información constantemente sujeto al “caso concreto”,²² conforme al marco legal vigente destaca que tanto el presidente del CTBG tiene habilitación legal para “adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones” (LTAIPBG, 38.2, letra a). Del mismo modo que el CTBG tiene atribuidas funciones para

²² En materia de acceso a la información pública, resulta una constante de los asuntos complejos o relevantes —como el que resuelve la STS 1119/2025— remitir a las condiciones y circunstancias involucradas en cada “caso concreto” que tiene expresa referencia en la LTAIPBG. Por ejemplo, en la aplicación del test de daño en el caso de justificación de los límites, proporcionalidad y circunstancias del acceso a la información (art. 14.2), o cuando se involucran datos personales (art. 15.2).

la “adopción de recomendaciones para el cumplimiento” de la ley de la materia (LTAIPBG, 38.1, letra a).

Las supuestas debilidades institucionales señaladas por la sentencia (inexistencia de autoridades de supervisión independientes que garanticen el correcto funcionamiento de dichas aplicaciones telemáticas), a partir del actual contenido de la LGTAIPBG y con un esfuerzo interpretativo para dar coherencia y operatividad al sistema del acceso a la información, considero que las funciones previstas en dicha ley resultan suficientes para cubrir la supuesta ausencia de órganos administrativos *ad hoc*.

Sin duda, esta sentencia viene a marcar nuevas pautas en la comprensión del acceso a la información y de la configuración de los límites y restricciones legales en busca del perfeccionamiento del sistema jurídico.

VII. Algunos retos

A partir de esta sentencia se desprenden cuatro cuestiones. Primero, la necesidad de diseñar la normatividad, lineamientos o protocolos precisos, que permitan dar certeza al acceso, uso, límites y condiciones de apertura de otros códigos fuente y algoritmos de titularidad pública, acompañados por un sólido repertorio de prohibiciones, responsabilidades y sanciones.

Segundo, configurar un catálogo de reglas dirigidas a armonizar la transparencia digital, el adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales y su eficaz anonimización.

Tercero, las previsiones normativas que ofrezcan certeza de las relaciones contractuales entre la administración pública y particulares para el desarrollo de software y códigos robustos, seguros y confiables.

Finalmente, aunque existe, desde mi perspectiva, una estructura institucional sólida en materia de transparencia y acceso a la información —a través de normatividad, instituciones y procedimientos específicos—, la sentencia deja planteada la necesidad de potenciar la coordinación entre las autoridades involucradas, como el CTBG y la AEPD.

VIII. Referencias

Agencia de Seguridad de Infraestructura y Ciberseguridad [CISA]. (2023). Autenticación multifactorial. https://www.cisa.gov/sites/default/files/2023-07/18_PUB_Multi-Factor%20Auth_20190325_508.pdf

- Cendejas Jáuregui, M. (2007). Evolución histórica del derecho a la información. *Derecho Comparado de la Información*, (10), 57-84. <https://ru.dgb.unam.mx/items/902b5f30-f73a-4562-bd9f-b84838e28796>
- Cotino Hueso, L. (2023). Qué concreta transparencia e información de algoritmos e inteligencia artificial es la debida. *Revista Española de la Transparencia*, (16), 17-63. <https://doi.org/10.51915/ret.272>
- Gerique Martí, M. I. (2020). Protección jurídica del software en España. *CEFL Legal; Revista Práctica de Derecho*, (234), 41-70. <https://doi.org/10.51302/ceflgal.2020.9585>
- Guichot Reina, Emilio (2023). La naturaleza del derecho de acceso a la información pública. *Revista Española de la Transparencia*, (18), 17-49. <https://doi.org/10.51915/ret.331>
- Huergo Lora, A. (2025, septiembre 22). “Juicio final” sobre “Bosco”: la sentencia del Tribunal Supremo. *Almacén de Derecho*. <https://almacenedederecho.org/juicio-final-sobre-bosco-la-sentencia-del-tribunal-supremo>
- Ponce Solé, J. (2024, mayo 13). Por qué se equivocan las sentencias sobre el algoritmo del bono social eléctrico. *Almacén de Derecho*. <https://almacenedederecho.org/por-que-se-equivocan-las-sentencias-sobre-el-algoritmo-del-bono-social-electrico>
- Ponce Solé, J. (2025, septiembre27). La sentencia “Bosco”: un punto —importante— y seguido. *Almacén de Derecho*. <https://almacenedederecho.org/la-sentencia-bosco-un-punto-importante-y-seguido>
- Vestri, G. (2021). La inteligencia artificial ante el desafío de la transparencia algorítmica. Una aproximación desde la perspectiva jurídico-administrativa. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (56), 368-398. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7971161>

Declaración de conflicto de intereses

El autor declara que no existe conflicto de interés de ninguna naturaleza que dificulte la publicación del texto.

Cómo citar

IJJ-UNAM

Jiménez Dorantes, Manuel, “El derecho de acceso a la información pública del código fuente de las herramientas informáticas con decisiones administrativas automatizadas. Comentarios a la srs 1119/2025”, *Estudios en Derecho a la Información*, México, vol. 11, núm. 22, julio-diciembre de 2026, e21107. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2026.22.21107>

APA

Jiménez Dorantes, M. (2026). El derecho de acceso a la información pública del código fuente de las herramientas informáticas con decisiones administrativas automatizadas. Comentarios a la sts 1119/2025. *Estudios en Derecho a la Información*, 11(22), e21107. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2026.22.21107>