Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 46 (1er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 47-68

El derecho de acceso al código fuente de los algoritmos después de la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 11 de septiembre de 2025 y sus implicaciones en el Sistema de la Seguridad Social

The right of access to the source code of algorithms following the Judgment of the Supreme Court (Contentious-Administrative Chamber, Third Section) of 11 September 2025, and its implications for the Social Security system

J. Jesús de Val Arnal *Profesor TEU de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Zaragoza*
https://orcid.org/0000-0003-2552-839X

Sumario

1. **Introducción: La Inteligencia artificial, sus algoritmos y el código fuente en la Administración Pública**
2. **¿Qué es la Inteligencia Artificial?**
   2.1. La definición del código fuente, que va unida al concepto de algoritmo
3. **El largo proceso desde la negativa del Ministerio de Transición Ecológica, la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y periplo por los Tribunales**
   3.1. El bono social de electricidad
   3.2. El proceso administrativo y judicial
   3.2.1. La protección de la Propiedad intelectual:
   3.2.2. La Seguridad Pública
4. **El cambio de doctrina por parte de la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, de 11 de septiembre del 2025 (JUR\2025\273960)**
5. **El algoritmo utilizado en la prestación de incapacidad temporal: ¨primeras citas" y gestión de la incapacidad temporal**
6. **Conclusiones**
7. **Bibliografía**

Fecha Recepción: 6/11/2025
Fecha Revisión: 30/11/2025
Fecha Aceptación: 1/12/2025

Cita Sugerida: DE VAL ARNAL, J.J.: «El derecho de acceso al código fuente de los algoritmos después de la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 11 de septiembre de 2025 y sus implicaciones en el Sistema de la Seguridad Social». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 46 (2026): 47-68.

Resumen

El acceso al código fuente de los algoritmos utilizados por la Administración Pública para resolver las solicitudes de determinadas prestaciones, hasta la Sentencia del Tribunal Supremo de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 11 de septiembre del 2025 no había sido admitido. En el caso del bono social de ayuda al pago de la factura del servicio de acceso a la energía eléctrica de casa el Tribunal Supremo ha accedido, lo que supone que determinados algoritmos y sus códigos fuente utilizados por la Seguridad Social española sean accesibles para poder conocer la fundamentación y la motivación de las resoluciones.

Palabras clave

Inteligencia Artificial; algoritmo; código fuente; bono social; Administración Seguridad Social

Abstract

Access to the source code of the algorithms used by the Public Administration to process applications for certain benefits was not permitted, until the Supreme Court's ruling by the Administrative Chamber on September 11, 2025. In the case of the social bonus for electricity bill payments, the Supreme Court granted access, meaning that certain algorithms and their source code used by the Spanish Social Security system are now accessible, allowing the public to understand the rationale and justification for its decisions.

Keywords

Artificial Intelligence; algorithm; source code; social bonus; Social Security Administration

1. INTRODUCCIÓN: LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL, SUS ALGORITMOS Y EL CÓDIGO FUENTE EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Sentencia del Tribunal Supremo, que ahora comentamos, trata, específicamente sobre un algoritmo de Inteligencia Artificial (en adelante IA), denominado BOSCO, y su código fuente que sirve para resolver las solicitudes de concesión del llamado bono social del consumo de electricidad[1]. Este bono sirve para ayudar a pagar la factura del servicio de energía eléctrica en el hogar.

La clave de todo el asunto es que, para poder reclamar la denegación del bono social, debemos conocer la fundamentación, la motivación de la resolución denegatoria, que se realiza con IA, cuya herramienta principal es este algoritmo y su código fuente. Su conocimiento y acceso resulta imprescindible para poder formular los recursos necesarios, no sólo ante la Administración que lo concede, a través del procedimiento reglado que oficializa el comercializador de referencia (del servicio de electricidad) utilizando la aplicación informática cedida para su uso[2], sino ante los organismos de protección al consumidor y posteriormente ante los tribunales del orden civil[3]. Todo ello para no conculcar el Derecho de Defensa postulado en la Carta Magna (art. 24).

Esta prestación de carácter social, está enmarcada dentro del Derecho al acceso a la energía eléctrica en la vivienda habitual, el domicilio, no ha sido aplicada pacíficamente[4], sino que ha sufrido, incluso, los avatares de la inaplicación de la norma creadora y de inaplicación y nulidad de la reglamentaria que lo desarrollaba [(por la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de 7 de febrero de 2012, (RJ\2012\3348)] por considerarlas discriminatorias y contrarias, en principio, a la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE (LCEur\2003\2133)[5]. Si esto, como antecedente, nos sirviera de enseñanza, resultaría normal que

[1] Creado por el art.2 del Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social, (LA LEY 7950/2009) y vigente desde el 1 de julio del 2009.

[2] Por la Resolución, de 15 de noviembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se pone en marcha la aplicación telemática que permita al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable, [(LA LEY 18152/2017), BOE de 17 de noviembre de 2017, págs. 111137-111138].
Para el País Vasco, la aplicación BOSCO se autoriza su uso por la Resolución de 30 de noviembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se pone en marcha la aplicación telemática que permita al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco [(LA LEY 21034/2018), BOE de 28 de diciembre de 2018, págs. 129738-129739].
Para la Comunidad Foral de Navarra se ha tardado un poco más. Se ha concedido el uso por la Resolución de 28 de febrero de 2022, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se pone en marcha la aplicación telemática que permita al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra (RCL\2022\471) BOE 11 de marzo 2022.

[3] Son escasos los pronunciamientos del Orden Civil recurriendo la denegación del bono social del consumo de electricidad, si bien alguna es significativa como la de SAPM, Sección 14, de 10 de Septiembre del 2020, (JUR\2020\315332), ya que condena a la comercializadora del servicio indicando a IBERDROLA que deberá volver a presentar al demandado las facturas que no ha sido abonadas, informándole de las posibilidades de acogerse al bono social, pudiendo posteriormente reclamarlas judicialmente si el demandado no las hace efectivas una vez aplicado, si fuera oportuno, el descuento que fuera adecuado en función de su situación económica y familiar.

[4] Caballero Sánchez, R.: "El Bono Social eléctrico ¿Quién tiene que costear las obligaciones de servicio público en los sectores regulados?", en VV.AA.: *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Darnaculleta Gardella, M.; Esteve Pardo, J. y Ibler, M. (Coords.), Editorial Marcial Pons, 2020, págs. 149-190.

[5] Primero fue el problema con el Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social, (LA LEY 7950/2009). La Directiva del año 96 fue derogada por la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE (LCEur\2009\1200) y esta,

la normativa posterior utilizara otro criterio para no acabar en la boca de los jueces. Pero el problema jurídico no surge por su aplicación a los ciudadanos, sino por la financiación del bono social, que recaía, en principio, en las de *titulares de instalaciones de generación del sistema eléctrico* (y algunas podían quedar exoneradas).

Pero el hombre es el único animal, del planeta, que tropieza dos veces en la misma piedra[6]. Si con el art. 2.5) (financiación del bono social) del Real Decreto Ley 6/2009, de 30 de abril ya hubo problemas[7], con la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico [(RCL\2013\1852) en adelante LSE] y su art. 45. 1 y 4 también. El art. 45.1 de la LSE regula el bono social y el concepto de consumidor vulnerable, estableciendo la asunción de la financiación del mismo por las empresas del sector eléctrico que participan en las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, incluyendo la producción, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica, así como por los consumidores directos en mercado, en los términos que reglamentariamente se establezcan [Su redacción actual proviene de lo dictado por el apartado dos de la disposición final decimoséptima del R.D.-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (RCL\2022\611). La redacción del art. 45.4 es la dictada por el Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica (LA LEY 20182/2016).

Es una guerra todavía no cerrada ya que subyacen los mismos problemas, con respecto a la obligación de la financiación del bono social. Éste es un tema que excede del comentario de la Sentencia, pero que desde el año 2012 está sobre la mesa de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, y hoy se siguen dictándose Autos de ejecución para la devolver las cantidades financiadas por las entidades productoras, suministradoras y comercializadoras. Todo este proceso se dilató, en el tiempo, por la necesidad del pronunciamiento, por la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo [(ATS, Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de 9 de julio del 2009 (RJ\2019\2825)] ante el TJUE., ya que la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de 24 octubre de 2016, (RJ\2016\5331) fue anulada por la STC 37/2019, de 26 de marzo de 2019, retrotrayendo al momento procesal oportuno para que el Tribunal Supremo cumpliera con el Derecho Fundamental del art. 24.2 de la Carta Magna. La STJUE de 14 de octubre de 2021, [(Asunto C-683/2019), (TJCE\2021\242] que resuelve la cuestión prejudicial, considera a la LSE contraria a la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad . La STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de 20 de diciembre de 2021,

asimismo, derogada por la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (LCEur\2019\1005). Por otro lado, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre del Sector Eléctrico (RCL\2013\1852) derogó al Real Decreto-Ley del 2009, y este ha sido reformado sucesivamente como apuntaremos en el artículo.
Otro problema fue el competencial con Cataluña. Resuelto por la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 4 junio de 2020, (RJ\2020\2725).

[6] Proverbio español recogido, con otras palabras, en concreto: El hombre bestia en lo claro yerra, en la antología del siglo XVII de Gonzalo De Correas, I.: *Vocabulario de refranes y frases proverbiales y otras fórmulas comunes de la lengua castellana, en que van todos los impresos antes y otra gran copia*, Mir, J. (Introd.), Establecimiento tipográfico de Jaime Rates, Madrid, 1906, pág.79.

[7] STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de 7 febrero de 2012, (RJ\2012\3348) que declaraba inaplicable el artículo 2, apartado 5, y la disposición transitoria segunda, último párrafo, del Real Decreto-Ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social, que han sido indirectamente impugnados en este proceso; y las disposiciones adicionales segunda y Orden ITC/1723/2009, de 26 de junio, por la que se revisan los peajes de acceso a partir de 1 de julio de 2009 y las tarifas y primas de determinadas instalaciones de régimen especial (RCL\2009\1303) como consecuencia de la anterior declaración de inaplicabilidad de los preceptos citados del Real Decreto-Ley 6/2009.

(RJ\2022\125) puso fin a esta batalla, dejando inaplicable el LSE y declarando inaplicables y nulos los artículos 2 y 3 del Real Decreto 968/2014, de 21 de noviembre (LA LEY 17786/2014).

Y ahora, estamos en la tercera edición, con el error reincidente recogido en el 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 (RCL\2017\1172), cuyos arts.13 a 17, del Capitulo V, han dejado de aplicarse y se han declarado nulos por la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de 28 de marzo de 2022 (RJ\2022\2232), así como declarado inaplicable el art. 45 de la LSE en la redacción dada por el artículo 1, apartado 3, del Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre (LA LEY 20182/2016)[8]. Y eso, que este Real Decreto se publicó antes de que se cerrara el asunto del Real Decreto 968/29014, pues cuando se dicta la STS de 20 de diciembre de 2021 que lo impugnaba este había sido derogado por el Real Decreto del 2017, con el fin de dejar sin objeto el procedimiento judicial.

Ahora, el art. 45, de la LSE, y determinados artículos del Real Decreto 897/2017, así como la orden Ministerial 897/2017, de 6 de octubre en desarrollo del anterior reglamento que por supuesto, modifican el capítulo IV, que trata de la financiación del bono social con el fin de cumplir con la doctrina de la STS Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 28 Marzo de 2022, (RJ\2022\2232), están redactados[9] conforme al apartado dos de la disposición final decimoséptima, así como la vigésimo tercera y vigésimo cuarta Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (RCL\2022\611).

Seguimos en la guerra y nos encontramos, entre otras, con la SAN, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, de 12 marzo de 2025, (JUR\2025\629059) que resuelve sobre la devolución de las cantidades abonadas por el bono social del ejercicio del año 2020, y con las ejecuciones de pago de ejercicios anteriores, como en el ATS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de 18 septiembre. de 2024, (JUR\2024\379145) que condena a la Administración a pagar a ENDESA, la cantidad de de 147.679.825,44 euros por las cantidades abonadas en concepto de financiación y cofinanciación asociadas a los consumidores suministrados por ENDESA ENERGÍA, S.A., (años 2014-2021) más los intereses correspondientes computados desde la fecha en que se hizo el pago hasta la fecha de su efectivo reintegro y el derecho de ENDESA XXI a que se le abonen por la Administración demandada, más otras cantidades por poner en funcionamiento el sistema del bono social.

Y esta introducción, del comentario de la Sentencia es lo más parecido a lo que se cuestiona *Bastian* en "La Historia interminable"[10]: "Me gustaría saber, se dijo, qué pasa realmente en un libro cuando está cerrado. Pues lo pueden imaginar si esta es la introducción cuando se abre el comentario a una Sentencia como la que ahora intentaremos desentrañar".

[8] En el mismo sentido, las Sentencias posteriores del Tribunal Supremo: STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 31 de enero de 2022,(RJ\2022\747), siendo esta una de las primeras. En total 18 sentencias en el año 2022 sobre la nulidad e inaplicabilidad de los artículos 13 a 17 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre.

[9] Obligando a la financiación por los sujetos del sector eléctrico que participan en las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, incluyendo la producción, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica, así como por los consumidores directos en mercado, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

[10] Ende, M.: *La Historia interminable*, Sáenz Sagaseta De Ilurdoz, M. (traductor), Editorial Alfaguara, (Colección Alfaguara Clásicos), Barcelona, 2024, pág. 14.

2. ¿QUÉ ES LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL?

Después de haber tratado un tema, colateral, tenemos que responder a esta cuestión que es el marco donde se desarrolla la historia del algoritmo BOSCO: La Inteligencia Artificial.

Para explicar y tratar de definirla, lo más parecido a la IA que un ser humano ha visto, lo encontramos en el cine, en la película dirigida por Stanley Kubrick "2001 Odisea en el espacio": HALL 9000. El guion está basado en la obra de A.C. Clarke que escribió: "HAL (sigla de *Computador Algorítmico Heurísticamente programado*, nada menos) era una obra maestra de la tercera promoción de computadores, que al parecer se daba a intervalos de veinte años" [11].

No es fácil dar una definición sencilla de la IA[12], y eso que se le han dedicado bastantes páginas, de todas las Ciencias, incluidas las del Ordenamiento Jurídico. A pesar de los avances, la situación de la IA en el año 2025 no cumple con las expectativas del Grupo de Dartmouth (McCarthy, Minsky, Allen Newell y Herbert Simon)[13].

La dificultad para dar una definición proviene de la consideración de la IA como un instrumento polifacético[14]. Si existen verdaderos laberintos, en el intento de encontrar una denominación común, de lo que se considera la inteligencia de los seres humanos, ya sea en su conexión al cerebro o bien por la dificultad de los conocimientos transmitidos sin formación previa como los instintos animales. Así pues, imagínense intentar definir un ente que no vemos, que no podemos tocar y que puede llegar a aprender, por sí mismo, si le enseñamos adecuadamente a pesar de sus alucinaciones. Por ello, siguiendo a Turing quizá la clave esté en el control humano de la máquina[15].

La consideración de la IA, que encontramos en el art. 23 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (RCL\2022\1337), nos predispone a un uso controlado para evitar los sesgos discriminatorios. Este artículo demuestra que la IA pudiera tener sesgos propios, y por ello nos lleva a la desconfianza, y a veces al terror, que se están apoderando de los conocedores de la IA

La IA que utiliza para su actividad, los algoritmos, en principio no tendrían por qué disponer de tendencias, ya sean pro-Administración, o pro-ciudadanía, sin embargo, los sesgos que puede almacenar y transferir en una causa del miedo a dejarla tomar decisiones o dictar resoluciones

[11] En el libro primero de la Saga, aparece una calificación al considerarla como no humano, de Clarke, A.C.: *Una Odisea espacial*, 2001, Antonio Ribera (trad.), Ediciones Orbis S.A., Barcelona, 1985, Cap. 16, pág. 54 y sgs.
"Al sexto miembro de la tripulación no le importaban nada todas esas cosas, pues no era humano. Era el sumamente perfeccionado computador HAL 9000, cerebro y sistema nervioso de la nave".

[12] Sobre la primera definición de IA se remonta al Seminario de verano de Dartmouth en 1956, que enunció esta tecnología como "los sistemas que demuestran un comportamiento inteligente analizando su entorno y actuando, con cierto grado de autonomía, para lograr objetivos específicos. Así se recoge, así como su evolución, en Vázquez Pita, E.:" Evolución del concepto de inteligencia artificial (IA) y sus consecuencias jurídicas", *Revista de Derecho UNED*, núm. 35, 2025, pág.437 y sgs.

[13] En el año 2026 se cumplirán 70 años de la Conferencia de Dartmouth (Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence) es el nombre del encuentro que tuvo lugar en el verano de 1956 en la Universidad Dartmouth College.

[14] Sobre la diversidad de herramientas de la IA, Zarzosa Soto, R.E.: *Herramientas de Inteligencia artificial, investigación, arquitectura y diseño*, Editorial CILADI, Guayaquil, 2024. Se puede leer en:
https://ciladi.org/wp-content/uploads/Herramientas-de-inteligencia-artificial_Richard-Sarzosa-Soto.pdf

[15] Turing, A. M. "Computing Machinery and Intelligence." *Mind*, vol. 59, nº. 236, 1950, págs. 433-460. JSTOR, http://www.jstor.org/stable/2251299. Acceso el 31 de octubre de 2025.
En castellano la versión traducida de Hugo Fernandez, V. en: https://www.academia.edu/6885003/Maquinaria_computadora_e_inteligencia. Con permiso de la Revista MIND.

administrativas. Por ello, una de las respuestas es la prohibición de su uso para tomar decisiones en la Administración Pública con elementos discrecionales[16].

Estamos, en algunos casos, ante un sistema informático procedimental automatizado si no, ante un sistema decisional, y, por ende, con limitaciones y control. Es decir, hay diversas clasificaciones de IA.

Nos situamos ante una dispersión de definiciones, desde hace más de 70 años. Ahora con el Libro Blanco de la Comisión Europea[17], que con anterioridad ya se había pronunciado en la Comunicación sobre la inteligencia artificial para Europa[18], entendemos que al hablar de IA nos referíamos a diversas versiones, y todo ello se culmina, actualmente, con una Comunicación sobre las Directrices de la Comisión relativas a la definición de sistema de inteligencia artificial establecida en el Reglamento (UE) 2024/1689 (Reglamento de IA)[19]. La conclusión es clara: no debemos utilizar una definición de la IA que cierre la incorporación de nuevas formas y contenidos de la misma[20].

Ahora bien, tanto las definiciones, de las que ahora disponemos como las del futuro, deberán contener una serie de elementos. Siguiendo el art. 3 del Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.° 300/2008, (UE) n.° 167/2013, (UE) n.° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 [(Reglamento de Inteligencia Artificial) (LEG\2024\13260), en adelante RIA] la IA podría ser definida como:

> un sistema basado en una máquina que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales

Son siete elementos principales: 1) un sistema basado en una máquina; 2) que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía; 3) que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue; 4) y que, para objetivos explícitos o implícitos; 5) infiere, de la información de entrada que recibe, la manera de general resultados de salida, 6) como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, 7) que pueden influir en entornos físicos o virtuales[21].

---

[16] Es el caso de Alemania que en su norma de la Ley de Procedimiento Administrativo no admite una resolución automatizada Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) § 35ª Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes, En Castellano: Ley de Enjuiciamiento Administrativo (VwVfG) § 35ª . Emisión totalmente automatizada de un acto administrativo:
Un acto administrativo puede emitirse íntegramente mediante sistemas automatizados, siempre que así lo permita la ley y no exista discrecionalidad ni margen de interpretación.

[17] Libro Blanco sobre la inteligencia artificial: un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza, Bruselas, Comisión Europea, 19.2.2020 COM (2020) 65 final.

[18] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Inteligencia artificial para Europa", Bruselas, 237 final {SWD(2018) 137 final} COM(2018) 237 final.

[19] C (2025) 5053 final COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN Directrices de la Comisión relativas a la definición de sistema de inteligencia artificial establecida en el Reglamento (UE) 2024/1689 (Reglamento de IA), Bruselas, 29 de julio de 2025 C (2025) 5053 final.

[20] En este mismo sentido: Vazquez Pita, E.: "Evolución del concepto de Inteligencia ..", *vid.* cit.

[21] Definidos y explicados en la Comunicación de la Comisión C(2025) 5053 final, págs.2-13.

2.1. La definición del código fuente, que va unida al concepto de algoritmo

Dos de los elementos de la IA son los algoritmos y sus códigos fuente. Los algoritmos son una cantidad finita de instrucciones que permiten resolver un problema[22], y que, con respecto a la IA, necesitamos de una máquina para resolver la cuestión mediante el algoritmo matemático correspondiente[23].

Pero, el algoritmo de la IA debe ser relacionado con la actividad que va a desarrollar en la Administración Pública. No es lo mismo automatizar el proceso que dar la resolución al mismo. Por ello, en principio se intenta establecer un enrejado de garantías y cautelas, y por ende una parte de la doctrina lo asemeja con el Reglamento administrativo, pero para poder ser objeto del control de la potestad reglamentaria[24]. Pero existen posiciones doctrinales contrarias sobre la base de la Potestad Reglamentaria, y la función que cumplen las disposiciones reglamentarias en la Sociedad[25].

Por otro lado, el código fuente es el conjunto de líneas de texto, escritas en un lenguaje de programación, que describen el algoritmo que debe seguir el ordenador para la correcta ejecución de un programa específico. Su función es convertir los programas informáticos en ejecutables para los ordenadores. La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña lo ha definido en su Resolución 123124/2016, de 21 de septiembre de 2016, como: "el conjunto de instrucciones escritas, en el lenguaje de programación que corresponda, del programa informático empleado para implementar el algoritmo". [26]

La propia CTBG lo presenta "como el archivo o conjunto de archivos que tienen un conjunto de instrucciones muy precisas, basadas en un lenguaje de programación, que se utiliza para poder compilar los diferentes programas informáticos que lo utilizan y se puedan ejecutar sin mayores problemas".

---

[22] Siguiendo la definición de Muhammad ibn Musa al-Khwarizmi, sobre sus trabajos, Robert Of Chester's: *Latin translation of the Algebra of al-Khowarizmi*, Introduction of Karpinski, L:C., Ed. Macmillan and Company Limited, 1915. La traducción es del Siglo XII. En la lengua árabe sólo se conservan algunas partes del texto. Se puede leer en: https://www.wilbourhall.org/pdfs/MBP/robertofchesters00khuw.pdf

[23] Sobre este tema Calabuig Rodríguez, J.M.; Ferrer Sapena, A.; García Raffi, L.M., Peset Mancebo, M.F.; Sánchez Pérez, E.S.; Sánchez Del Toro, I. (GRUPO Madϕ): "Algoritmos matemáticos para una inteligencia artificial responsable, ética y transparente", *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, Nº 68, 2023, págs. 283-305.

[24] Posición defendida conociendo las construcciones contrarias a considerar el algoritmo como un Reglamento, pero sí más convincente en lo que atañe al control en su redacción, autorización y aplicación Boix Palop, A.: "Los algoritmos son reglamentos. La necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la administración para la adopción de decisiones", *Revista de Derecho Público: teoría y método*, Nº.1 1, 2020, págs. 223-269.

[25] Sobre este tema, San Martín Segura, D.: "El algoritmo, entre disposición y norma. La calificación de la IA de decisión jurídica", en VV.AA.: *El Derecho Administrativo en la era de la inteligencia artificial: Actas del XVIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, (Vigo 25 a 27 de enero de 2024), Valcárcel Fernández, P., Hernández González, F.L. (Coords.), Editorial INAP & APDA, 2025, págs. 199-208.

[26] Se recoge en el artículo de Godoy Vázquez. O.: "De la digitalización a la inteligencia artificial: actividad administrativa, logaritmos y derechos, *Diario LA LEY*, N.º 10504, 14 de mayo de 2024, (LA LEY 16012/2024). La resolución trata sobre el algoritmo matemático que determina la selección de los miembros de los tribunales correctores de las Prueba de Acceso a la Universidad de la convocatoria de 2016. En caso de que el Consejo Interuniversitario no disponga del algoritmo en lenguaje matemático, es necesario que entregue a la persona reclamando la descripción del algoritmo en lenguaje natural que ha sido enviada a esta Comisión durante la tramitación de la reclamación. No se permite la difusión o utilización del algoritmo sin la autorización expresa del Consejo Interuniversitario o de quien, eventualmente, ostente la titularidad de algún derecho de propiedad inmaterial sobre el algoritmo. El texto de la Resolución se puede leer en: https://www.gaip.cat/web/.content/pdf/Resolucions_2016-pdf/20160922_Resolucio_123_124_2016_acumulades.pdf
En su relación con la producción informática De La Cueva J.: "Código fuente, algoritmos y fuentes del Derecho", *El notario del siglo XXI*, Revista del Colegio Notarial de Madrid, núm. 77, 2018, págs. 24-27.

La cuestión es que el código fuente no es accesible a la lectura del Abogado, Graduado Social, Magistrado, es decir del Jurista[27]. En el ámbito de la programación informática la definición del algoritmo es siempre previa a la redacción del código fuente.

Si decidimos optar por el uso de las resoluciones automatizadas, con elementos de discrecionalidad, es decir que se pueden dar más de una solución, dentro del marco de la legalidad, a un supuesto de hecho, y que cualquiera puede ser considerada conforme con el ordenamiento jurídico, debemos también optar por el control del algoritmo y de su código fuente, para conocer la fundamentación y el razonamiento de la decisión tomada.

El artículo 39, de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos de 22 de junio (RCL 2007\1222) (en adelante LAE), significó, ya, un retroceso en la garantía del acceso al contenido del entramado que ensambla la actividad de los algoritmos, dado que no se obliga, al contrario de lo que exigía el artículo 45.4 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre [(RCL 1992\2512) en adelante LRJPAC1992] a su publicidad, que no se ha mantenido en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de 1 de octubre [(RCL 2015\1477) en adelante LPAC2015][28].

Por ello, una vez que optamos por el uso del algoritmo y su código fuente para las resoluciones automatizadas la transparencia[29] y el control humano es imprescindible.

3. EL LARGO PROCESO DESDE LA NEGATIVA DEL MINISTERIO DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA, LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO Y PERIPLO POR LOS TRIBUNALES

3.1. El bono social de electricidad

Para poder comprender la trascendencia de la Sentencia que comentamos necesitamos conocer en primer lugar ¿Sobre qué versa toda esta saga de resoluciones administrativas y Sentencias de los Tribunales? El Derecho a la electricidad, a la prestación del servicio eléctrico. Sí este es el gran tema, el derecho al acceso al suministro del servicio eléctrico forma parte del Estado del Bienestar, y por ende los Estados protegen su acceso. Debido a la necesidad de proteger el mismo se establecen desde el marco de la Unión Europea un amparo ante la pobreza denominada energética[30]. Así se recoge en la Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el pilar europeo de derechos sociales[31]*, que* en su capítulo III, punto 3.3) de protección e inclusión social se encuentra el principio número 20, relativo al acceso a los servicios esenciales que establece que toda persona tiene

[27] Sobre este tema De La Cueva Gonzalez-Cotera, J.: "La importancia del código fuente", en VV.AA.: *Derecho digital y nuevas tecnologías*, Madrid Parra A, Alvarado Herrera L, Blanco Sánchez MJ, Editorial Aranzadi; 2018, pág. 109-127.

[28] Así lo describe Suberbiola Garbizu, I.: "Inteligencia artificial, opacidad y motivación de las decisiones administrativas automatizadas", en VV.AA.: *La protección de los derechos fundamentales en el ámbito tributario*, LA LEY, (LA LEY 1117/2021), que recoge la referencia de la disminución de la protección del ciudadano del articulo de Boix Palop, A.: "Los algoritmos son reglamentos…*vid.* cit., pág. 238. Dice expresamente un régimen garantista de mínimos…

[29] Sobre la transparencia de la IA, De La Nuez Sánchez-Cascada, E.: "Inteligencia y transparencia", en *Derecho e Innovación*, nº 5, Sección Doctrina, Segundo Trimestre de 2020, Wolters Kluwer-Diario La Ley, (LA LEY 6786/2020).

[30] Sobre este tema explicando el origen y la regulación española, Del Guayo Castiella, I.: "Consumidores vulnerables en el sector eléctrico, lucha contra la pobreza energética y el bono social", *Revista de Administración Pública*, núm. 203, 2017, págs. 343-381.

[31] C/2017/2600) DO L 113 de 29.4.2017, págs. 56-61.

derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, como el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales[32].

En el fundamento de derecho cuarto, de la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de 24 Octubre de 2016, (RJ\2016\5331) se considera al bono social, regulado en el artículo 45 de la LSE, "como una prestación con un marcado carácter social y con la naturaleza de una obligación de servicio público, destinada a proteger a determinados consumidores de electricidad acogidos a la tarifa de último recurso y que tuvieran unas determinadas características sociales, de consumo y de poder adquisitivo, en relación con el coste de la energía eléctrica de su vivienda habitual". A su vez, la Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad estableció una protección del derecho a un servicio universal, definido como el derecho al suministro de electricidad de una calidad determinada, y a unos precios razonables, fácil y claramente comparables, transparentes y no discriminatorios. Y en la actualidad, la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (LCEur\2019\1005) establece una protección del derecho a un servicio universal, definido como el derecho al suministro de electricidad de una calidad determinada, y a unos precios razonables, fácil y claramente comparables, transparentes y no discriminatorios. Esta Directiva, igual que la derogada por esta, la Directiva 2009/72/CE, no establece las medidas, sino que lo hace la LSE:

— precios voluntarios para el pequeño consumidor,

— una tarifa de último recurso y,

— un bono social

En nuestro país, el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, sigue regulando la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica (RCL\2017\1172)[33]. Con la misma fecha fue aprobada la Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre (RCL\2017\1181), por la que se desarrolla el 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, ahora normas. En estas disposiciones reglamentarias se redefine la figura del consumidor vulnerable y los requisitos que éste debe cumplir y acreditar, atendiendo a sus características sociales, de consumo y nivel de renta. Entre otros, establece las condiciones y el procedimiento para solicitar el bono social al que podrá acogerse

[32] También ese recoge en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, COM (2021) 102 final {SWD(2021) 46 final, en Bruselas, 4 de marzo de 2021.

[33] Las modificaciones de este Real Decreto se han producido por: Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad (LEG\2025\1542) art. 82 trata de los descuentos aplicables en el año 2025 al bono social eléctrico, en aplicación del art. 6.3 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre (para ello también hay que considerar la relación con las productoras de electricidad por Orden TED/1487/2024, de 26 de diciembre, por la que se establecen los precios de los cargos del sistema eléctrico y se establecen diversos costes regulados del sistema eléctrico para el ejercicio 2025 y por la que se aprueba el reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social y al coste del suministro de electricidad de los consumidores a que hacen referencia los artículos 52.4.j) y 52.4.k) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, correspondiente al año 2025 (LEG\2024\37946). Téngase en cuenta que la Administración no sufraga el coste del bono social ni los impagos, sino que conforme a los arts. 12,-17 son los integrantes de la cada productora y suministradora: será asumido por los sujetos del sector eléctrico que participan en las actividades de la cadena de suministro de energía eléctrica, incluyendo la producción, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica, así como los consumidores directos en mercado.

el consumidor que cumpla los requisitos para ser vulnerable, así como los precios de las tarifas de último recurso (TUR) que le serán de aplicación.

Pues bien, se consideran como consumidores vulnerables los ciudadanos asociados a un determinado umbral de renta referenciado al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples[34] (en adelante IPREM). Además, se considera, en su caso, el número de miembros que compongan la unidad familiar, y que puede verse incrementado si se acreditan determinadas circunstancias especiales en las que pueda encontrarse el consumidor o uno de los miembros de la unidad familiar (discapacidad, víctima de violencia de género, víctima de terrorismo, situación de dependencia, único progenitor que se hace cargo del menor y situación de dependencia energética). Se añaden determinados colectivos con derecho a la percepción del bono social, con independencia de su nivel de renta, como familias numerosas, pensionistas del Sistema de la Seguridad Social por jubilación o incapacidad permanente que perciban la cuantía mínima de pensión y beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital.

Se añade, dentro de los consumidores vulnerable, un bono social de mayor cuantía para los consumidores vulnerables severos por que disponen de rentas más bajas que los umbrales de los consumidores vulnerables. Y como una *matrioshka*, dentro de los consumidores vulnerables severos se añade la nueva categoría de consumidores en riesgo de exclusión social, que son aquellos que, cumpliendo los umbrales de renta previstos, por sus especiales características, estén siendo atendidos por los servicios sociales de una Administración autonómica o local.

La disposición transitoria segunda del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, establece que el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital realizará los desarrollos informáticos necesarios para que la aplicación telemática que permita al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos recogidos en el artículo 3 para ser considerado consumidor vulnerable.

La resolución de 15 de noviembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se pone en marcha la aplicación telemática que permita al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable (LA LEY 18152/2017), y con ello se permite el acceso del comercializador de referencia a la aplicación telemática se realizará, conforme establece el artículo 5 de la Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre (RCL\2017\1181), con certificado electrónico a través de la sede electrónica del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.

Aquí queda dibujado un entramado de normas para proteger el derecho del ciudadano de acceso a disponer de energía eléctrica, y si no dispone de suficiente renta se le ayuda con la prestación social del bono social, habilitando una aplicación telemática que va a decidir si tiene o no derecho al bono social. Debemos reflexionar que, en España a 31 de diciembre del 2024, los contratos de la denominada popularmente de la luz son 1.641.084 beneficiarios[35].

3.2. El proceso administrativo y judicial

Después de siete años de lucha administrativa y judicial el Tribunal Supremo ha admitido el derecho del acceso al código fuente del algoritmo utilizado por las compañías suministradoras del servicio de electricidad. La Fundación CIVIO presento la solicitud de la información al Ministerio de Transición Ecológica, y éste no contesto por lo que se presentó, al amparo de lo dispuesto en el

[34] Se crea por el art. 2 del Real Decreto Ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía (RCL\2004\1466).

[35] Los datos se encuentran en: https://www.miteco.gob.es/es/energia/pobreza-energetica/pe-004/pe-008.html.

artículo 242 de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG), con el siguiente contenido.

Ya, la resolución de CTBG, Resolución núm. R/0701/2018 de 18 de febrero 2019 (JUR\2019\347782), reconoció, en parte, el derecho, con el siguiente pronunciamiento: el Ministerio para la Transición Ecológica debe remitir la siguiente información, relativa a la aplicación telemática que permita al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable:

— o la especificación técnica de dicha aplicación,

— o el resultado de las pruebas realizadas para comprobar que la aplicación implementada cumple la especificación funcional. o Cualquier otro entregable que permita conocer el funcionamiento de la aplicación.

Sobre la base del derecho de transparencia de la LTAIBG y el derecho de acceso de los ciudadanos conforme al art. 105.b) de la Constitución se le concedió una parte de lo solicitado. El Ministerio de Transición Ecológica entregó el documento de "Análisis Funcional" y el documento de "casos de prueba.

Con fecha 16 de abril de 2019 se interpuso un recurso contencioso-administrativo por la entidad Fundación Ciudadana CIVIO, contra la resolución del CTBG de fecha 18 de febrero de 2019, dictada en el procedimiento tramitado con el nº R/0701/2018, en Sede Electrónica 100-001932.

La LTAIBG, si bien, consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho. En este caso se alega por la Administración la protección de la propiedad intelectual (art. 14.1 letra j) y la defensa nacional y de la seguridad pública contenidos en el [art. 14.1 letras a) y d)]. El CTBG sólo tuvo en consideración la limitación de la seguridad nacional.

¿Y por qué se solicitaba el acceso al código fuente del Algoritmo BOSCO[36]? Porque se habían producido decisiones negativas de acceso al bono social de electricidad. Era bueno poder disponer de todos los elementos de la resolución administrativa para poder recurrir las resoluciones automatizadas que eran tomadas sobre la base del algoritmo BOSCO. En concreto, se habían detectado la existencia de errores en el caso de viudas, donde la aplicación denegaba el bono social, y de familias numerosas, donde la aplicación solicitaba consentimiento informado no previsto en la norma jurídica, y en que acceder al código permitiría comprobar si, además de éstos, hay más errores.

[36] La información relativa a la aplicación telemática (BOSCO) desarrollada para determinar el cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario del bono social. La mejor descripción de lo que es BOSCO se encuentra en la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, de 11 de septiembre del 2025 (JUR\2025\273960), cuando dice en el Fundamento de Derecho Tercero, posición de la parte recurrida que:
la aplicación BOSCO no tiene, de manera evidente, la naturaleza de un acto administrativo ni mucho menos la de una disposición de carácter general de rango reglamentario. Se trata de una aplicación instrumental para que las empresas comercializadoras de energía eléctrica puedan comprobar, sin afectar más de lo estrictamente necesario al derecho a la intimidad del consumidor, si éste cumple con los requisitos previstos legal y reglamentariamente para tener la consideración de consumidor vulnerable; que, al contrario, la aplicación BOSCO tiene la naturaleza de programa de ordenador, incluido específicamente dentro de las creaciones susceptibles de ser objeto de propiedad intelectual.

3.2.1. La protección de la Propiedad intelectual[37]

Como indica la Resolución del CTBG, el software resulta de difícil clasificación como objeto de propiedad intelectual. Ello es debido a su doble naturaleza, lo que plantea problemas particulares para calificarlo dentro de las categorías jurídicas existentes y poder ser protegido por el Real Decreto Legislativo 1/1996 de 12 abril de 1996 (RCL\1996\1382), porque se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (en adelante LPI):

— como objeto de derechos de autor, de patentes o de secretos comerciales, e incluso, ya que el código fuente se expresa de forma escrita, resulta lógico pensar que el software puede ser protegido por el derecho de autor como obra literaria.

— como un derecho sui géneris de software.

El algoritmo es parte de las especificaciones técnicas del programa. Existen multitud de especificaciones técnicas de programas y la LTAIBG trata en su Resolución de controlar la acción pública y el proceso de toma de decisiones.

Además, el código fuente como archivo o conjunto de archivos contienen un conjunto de instrucciones muy precisas, basadas en un lenguaje de programación, que se utiliza para poder compilar los diferentes programas informáticos que lo utilizan y se puedan ejecutar sin mayores problemas. Los usuarios pueden usar el software sin mayores preocupaciones gracias a una interfaz gráfica sencilla que se basa en el desarrollo del código fuente. El usuario no necesita saber el lenguaje de programación utilizado para desarrollar un determinado software.

La solicitud fue estimada, por la resolución de la CTBG, en lo relativo a la especificación técnica de la aplicación; el resultado de las pruebas realizadas para comprobar que la aplicación implementada cumple la especificación funcional; y de cualquier otro entregable que permita conocer el funcionamiento de la aplicación, pero fue denegada, en el extremo, en que se solicitaba el código fuente de la aplicación.

Cuando se trata, este tema, en concreto, la SJCCA, nº 8 de Madrid, de 30 de diciembre de 2021, (RJCA\2021\2011) comete un error de transcripción, y habla de la vulneración de lo dispuesto en los artículos 13 y 31 bis) de la Ley de Propiedad Horizontal. Error, porque la norma de aplicación es la LPI dado que el límite del artículo 14.1.j) de la LTAIBG, que se aduce por la Administración cuando el código objeto de petición pudiera ser de titularidad de un tercero, pero nunca y en ningún caso cuando la titularidad de dicho código es de una administración pública. Por este límite no se concedió el acceso al código fuente, pero si se concedieron:

— La especificación técnica de dicha aplicación.

— El resultado de las pruebas realizadas para comprobar que la aplicación implementada cumple la especificación funcional.

— Cualquier otro entregable que permita conocer el funcionamiento de la aplicación

Tanto la SJCCA, como posteriormente la SAN, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 30 abril de 2024, no cambiaron de criterio ni de fundamentación con respecto a la causa de la Propiedad

[37] Editorial: "Propiedad intelectual de los algoritmos en la economía del dato", *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 2º Cuatrimestre, 2023, nº 62.

intelectual como límite para permitir acceder al código fuente. Ello suponía que, ante una aplicación automatizada mediante un código binario imposible de leer, se aleja la posibilidad de disponer de las herramientas hermenéuticas, argumentativas y éticas que podrán utilizarse para resolver las solicitudes, en el sistema de racionalidad sobre el que se fundamenta la toma de una decisión, lo que vulnera el derecho a conocer la motivación de las resoluciones (art. 35 de LPAC215), y atentando al principio de legalidad de todo acto administrativo.

La SJCCA sí que deja claro que el algoritmo se utiliza en la fase de instrucción del procedimiento, pero no decide el algoritmo (Fundamento 3º). Opinión contraria a lo dicho por el Tribunal Supremo en el recurso de casación. Y a más a más cita el informe del Subdirector General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones del Ministerio de Industria, Comercio Y Turismo, explicado en el acto de juicio, en el que se destaca que los documentos entregados, tanto el documento "Análisis Funcional", que recoge las especificaciones técnicas de la aplicación, y por tanto detalla qué hace el programa y cómo lo hace, como el documento de "casos de prueba", que recoge la tipificación de las situaciones en que puede estar un potencial beneficiario y cómo reaccionaría el algoritmo ante cada una de ellas.

Pero también sobre la base del informe del Centro Criptológico Nacional resultaba *que la revelación del código fuente aumenta de una manera objetiva la severidad de las vulnerabilidades de cualquier aplicación informática.*

A pesar de ello la SJCCA dice lo contrario a lo expresado por el Tribunal Supremo sobre la funcionalidad del algoritmo BOSCO.

Por otro lado, sí que suma a la Propiedad intelectual las causas de limitación del derecho de acceso y de transparencia del art. 14 de la LTAIBG: de la seguridad pública, vigilancia, inspección y control, política económica y monetaria, la confidencialidad y el secreto requerido en las tomas de decisiones, citando expresamente la posibilidad de verse atacadas las bases de datos de la Agencia Tributaria y de la Seguridad Social:

La SAN, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 30 de abril de 2024 (JUR\2024\133390) [38] sí que hace mención, especial de la protección de los datos de los ciudadanos, que se trató, de forma tangencial, en la Resolución de la CTBG, porque es necesario que *la Administración que dada la naturaleza de esta información resulta necesario garantizar la protección de las personas afectadas y de sus datos personales asegurando la protección ciudadana, la integridad de esta información y el control de su acceso.* Por ello el resultado de las pruebas, que también se solicitaba, no deberá incluir datos personales reales, sino datos estadísticos sobre la eficacia del sistema en función de la finalidad que se persigue.

> *El código fuente es el archivo o conjunto de archivos que tienen un conjunto de instrucciones muy precisas, basadas en un lenguaje de programación, que se utiliza para poder compilar los diferentes programas informáticos que lo utilizan y se puedan ejecutar sin mayores problemas. Los usuarios pueden usar el software sin mayores preocupaciones gracias a una interfaz gráfica sencilla que se basa en el desarrollo del código fuente. El usuario no necesita saber el lenguaje de programación utilizado para desarrollar un determinado software.*

[38] Sobre esta Sentencia destaca el comentario un poco pesimista de Cotino Hueso, L.: "Caso Bosco, a la tercera tampoco va la vencida. Mal camino en el acceso los algoritmos públicos", *Diario La Ley*, nº 84, Sección Ciberderecho, 17 de mayo de 2024, (LA LEY 17641/2024).

La fundamentación de la Administración, en concreto del Ministerio para la Transición Ecológica se ampara en no conculcar *la defensa nacional y de la seguridad pública contenidos en el artículo 14.1 letras a) y d) … Tanto la Seguridad Nacional como la Seguridad Pública se verían perjudicadas con el acceso a la información solicitada que, ha de recordarse, se refiere a información general de organización y estructura de la aplicación informática creada para gestionar la comprobación del cumplimiento de las condiciones para ser beneficiario del bono social. Teniendo en cuenta la ausencia de argumentos, la naturaleza de la información solicitada y las restricciones con la que los Tribunales de Justicia entienden que deben aplicarse los límites al derecho de acceso a la información.*

Hay que recordar, que el acceso a la información lo es del *código fuente que sirve de soporte a la aplicación telemática que permite al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable.*

Los límites indicados por parte del Ministerio son estudiados por la SJCCA, nº 8 de los de Madrid, de 30 de diciembre de 2021, (RJCA\2021\2011), donde se llega a definir por lo que se entiende por código fuente:

> es el archivo o conjunto de archivos que tienen un conjunto de instrucciones muy precisas, basadas en un lenguaje de programación, que se utiliza para poder compilar los diferentes programas informáticos que lo utilizan y se puedan ejecutar sin mayores problemas.

3.2.2. La Seguridad Pública

El otro escollo para reconocer el acceso al código fuente, se trataba de los supuestos en que, según el art, 14.1, letras d), g), i), j) y k) de la citada Ley 19/2013, respecto a los límites al derecho de acceso a la información pública, se recoge la siguiente: "1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: d) La seguridad pública; g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; i) La política económica y monetaria; j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión".

Tal como se desprende de la resolución administrativa impugnada, y así se ha alegado por las Administraciones demandada y codemandada, la entrega a la entidad recurrente del código fuente de la aplicación informática, iría en contra de los límites mencionados. Entendió la CTBG que con respecto a los límites de la defensa nacional y de la seguridad pública contenidos en el artículo 14.1 letras a) y d) de la L por parte de la Administración se alegaron sin argumentar mínimamente porqué resultan de aplicación a su juicio. Ante la ausencia de argumentos, la naturaleza de la información solicitada y las restricciones con la que los Tribunales de Justicia entienden que deben aplicarse los límites al derecho de acceso a la información, este Consejo de Transparencia no comparte que los límites aludidos sean de aplicación.

Y todo ello a pesar del informe del CENTRO CRIPTOLÓGICO NACIONAL que sí se tuvo en consideración por la SJCCA, nº 8 de los de Madrid, de 30 de diciembre de 2021, (RJCA\2021\2011).

La SJCCA nº 8 de los Madrid, de 30 de diciembre de 2021, (RJCA\2021\2011), desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad Fundación Ciudadana Civio, contra la resolución del CTBG de 18 de febrero del 2019 (JUR\2019\347782), al considerar que:

> En base a lo expuesto, hay que considerar que la denegación del acceso al código fuente de la aplicación informática no supone una vulneración del principio de legalidad, pues siempre, en último extremo, se podrá comprobar si el solicitante cumple los requisitos para que se le concede el bono social.

Se interpuso por la Fundación Ciudadana CIVIO, interpuso recurso de apelación, que fue resuelto en sentido desestimatorio, por la SAN Sala de lo Contencioso-administrativo, de 30 de abril de 2024, (JUR\2024\133390).

4. EL CAMBIO DE DOCTRINA POR PARTE DE LA STS, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, DE 11 DE SEPTIEMBRE DEL 2025 (JUR\2025\273960)[39]

En principio, para la Administración, todo se resumía, o bien en considerar que el código fuente no es información pública de conformidad con el artículo 13 de la LTAIBG, al no ser ni "contenidos" ni "documentos", sino programas informáticos. Pero, al final, si se considera que el código fuente es información, el acceso y la transparencia del código fuente podría poner en riesgo la protección y seguridad de los datos personales de las personas a las que afecta y de la propia Administración; supondría un perjuicio para la propiedad intelectual de la Administración puesto que su cesión sin licenciar podría ser utilizada para replicar la aplicación creada y desarrollada por la propia Administración. Además, tampoco se había acreditado un interés público o privado superior que justifique el acceso.

El interés casacional, advertido por el ATS Sala de lo Contencioso, de 27 de noviembre del 2024 (JUR\2024\450525), está en la formación de jurisprudencia sobre 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.

El auto identifica las normas jurídicas que han de ser objeto de interpretación: artículos 14.1 y 2 y 16 de la LGTB, sin perjuicio de ampliarse a otras cuestiones.

En primer lugar, el TS declara lo que es BOSCO. La aplicación BOSCO, para el Tribunal Supremo "no tiene la naturaleza de un acto administrativo o de una disposición de carácter general de rango reglamentario, pues se trata de una aplicación instrumental para que las empresas comercializadoras de energía eléctrica puedan comprobar si el consumidor cumple con los requisitos previstos legal y reglamentariamente para tener la consideración de consumidor vulnerable"[40].

Y también, nos explica su funcionamiento, como operan los comercializadores de referencia introduciendo, en la aplicación telemática, los datos correspondientes al consumidor y, en su caso, a los miembros de la unidad de convivencia declarados por el mismo, una vez subsanados los eventuales defectos o contradicciones apreciados en la documentación aportada por el consumidor, y a continuación la aplicación implementada permite la visualización del resultado de las comprobaciones

[39] Hay que anotar que el Abogado de la Fundación IBICO es D. Javier de la Cueva González-Cotera experto en la materia que entre las publicaciones sobre el derecho a la transparencia del algoritmo destaca:
De La Cueva González-Cotera, J.: "La configuración del software como cuestión política", *Teknokultura. Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales*, núm. 16(2), 2019, págs. 159-180.
- *Pragmáticas tecnológicas ciudadanas y regeneración democrática*, Tesis Doctoral, UCM, 2014 (tesis por agrupación y acumulación de publicaciones en revistas). Se puede leer en:
https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/decfe70c-a584-4e56-9ac4-5eae4e5e2180/content

[40] En contra el citado artículo de Boix Palop, A.: "Los algoritmos son reglamentos. La necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias…", *vid.* cit. n.p.p 24.

realizadas por la misma, tanto para la condición de consumidor vulnerable como para la de vulnerable severo.

Así es, la aplicación BOSCO es un programa de ordenador, protegido por la LPI, siguiendo la interpretación y la regulación del artículo 1 de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (LCEur\2009\1200).

Lo importante es que, el Tribunal Supremo considera que BOSCO determina de forma automatizada si un consumidor tiene derecho al bono social. Dicho sistema actúa de forma automática y emite un resultado en el sentido expuesto (bandera verde o bandera roja), lo que determina si el consumidor que ha presentado la solicitud será o no beneficiario del bono social, puesto que los comercializadores de referencia se limitan a consultar el resultado emitido que deben seguir, trasladándoselo al solicitante.

Esta misma consideración la mantiene la Resolución, de 6 de noviembre de 2024, de la Agencia Española de Protección de datos (en adelante AEPD) (Ref. PS-00324-2023, Expediente N.º: EXP202211982) donde califican el programa BOSCO como una decisión individual automatizada de las reguladas en el art. 22.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD). La AEPD ha entendido que BOSCO no es una mera herramienta de consulta, "sino que adopta una decisión sobre si la solicitud del bono social presentado cumple o no con los requisitos normativamente previstos para que el solicitante sea considerado un consumidor vulnerable en sus diferentes grados, con evidente impacto en los derechos de los ciudadanos a los efectos específicos de la normativa sobre protección de datos"[41].

La clave, para considerar la necesidad de acceder al código fuente, es que el programa toma una decisión que condiciona el acceso al bono social eléctrico, y tal decisión, no viene acompañada de la exposición razonada de los motivos concretos que sustentan dicha conclusión, especialmente cuando se determina que no se cumplen los requisitos.

Si el reconocimiento o denegación de derechos y prestaciones públicas, es por una fuente de decisiones automatizadas, la configuración y uso de los algoritmos en dichas aplicaciones adquieran una relevancia decisiva y exijan su transparencia.

La Sentencia explica, a continuación, (Fundamento Quinto) que, *en el caso de actuaciones administrativas automatizadas, el acceso al código fuente posibilita la comprobación de la conformidad del sistema algorítmico con las previsiones normativas que debe aplicar, pues la motivación -parametrizada- de la decisión administrativa que tiene lugar, reside en el diseño de los parámetros que determinan ese código fuente. Observación que adquiere singular importancia ante el hecho de que las exigencias de motivación de los actos administrativos sean predicables también de las actuaciones administrativas automatizadas, en aplicación del artículo 35 de la LPAC2015.*

[41] Se puede consultar la Resolución del Expediente sancionador en: https://www.aepd.es/documento/ps-00324-2023.pdf

Por todo ello, en estas circunstancias 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[42].

En la ponderación, entre el Derecho de acceso (art. 105.b) de nuestra Constitución, el Derecho de información (art. 42) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (LEG\2007\38693) y la propiedad intelectual, el Tribunal Supremo se decanta por proteger el derecho de acceso y la transparencia.

Por todo lo expuesto, en la ponderación de intereses en juego que hace esta Sala, se otorga prevalencia al interés en el acceso al código fuente de la aplicación telemática BOSCO sobre el derecho a la propiedad intelectual de la Administración y a la vez sometiendo el acceso a determinadas cautelas, que explica en el Fundamento séptimo como, por ejemplo, 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 el incumplimiento de esa 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.

Con respecto a la seguridad pública, sólo se puede impedir el acceso a la información pública cuando ello se encuentre justificado y resulte proporcionado a su objeto y finalidad, previa ponderación de los intereses en conflicto, (art. 14.2 de la LTAIBG) considerando que la fundamentación de la SAN "se encuentra desprovista de razonamiento alguno que justifique su mera presencia en este supuesto, por lo que su apreciación como límite al acceso resulta inconsistente y carece de fundamento".

Es pues, el Derecho a la defensa, del art. 24 de la Carta Magna[43] el que obliga a levantar la opacidad del programa en la toma de decisión, además de ser una dificulta para basar la reclamación a presentar ante los servicios de consumo.

Como consecuencia de todo lo hasta aquí expuesto, considera el Tribunal Supremo que la transparencia exigible en el funcionamiento de la aplicación telemática BOSCO, con evidente y relevante impacto en los derechos sociales de los ciudadanos, 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 ordenes o instrucciones en lenguaje informático que contiene a las previsiones legales y reglamentarias sobre los requisitos necesarios para la obtención del bono social. El fallo del Tribunal Supremo es conforme a la primera solicitud de la Fundación CIVIO y por ello se le reconoce *el derecho a acceder al código fuente de la aplicación informática BOSCO.*

Este cambio es clave para nuestro ámbito de conocimiento que es la Seguridad Social, ya que el bono social se ha reconocido como una prestación social del Estado del Bienestar con lo que tiene una conexión directa.

[42] Sobre este tema y la calificación de pública de la información del algoritmo y por ende objeto de aplicación del art. 13 de la LTAIBG, el trabajo de Cotino Hueso, L.: "Qué concreta transparencia e información de algoritmos e inteligencia artificial es la debida", *Revista española de Transparencia*, núm. 16 Primer semestre, enero-junio, 2023, págs. 17-63.

[43] Desarrollado por la Ley Orgánica, 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa (LEG\2024\33070).

5. EL ALGORITMO UTILIZADO EN LA PRESTACIÓN DE INCAPACIDAD TEMPORAL: ¨PRIMERAS CITAS" Y GESTIÓN DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL

Ahora nos adentramos en el marco del Sistema de la Seguridad Social y trataremos de los algoritmos[44] utilizados por las entidades gestoras, servicios comunes y organismos autónomos, así como por las Administraciones de las CCAA.

Con anterioridad, a esta resolución que comentaremos a continuación, sobre la aplicación de las primeras citas en la prestación de Incapacidad temporal (en adelante IT), en el campo de la Seguridad Social y de la Inspección de Trabajo se resolvieron varias solicitudes de acceso a información. Así por la Resolución R-0158-2017 del CTBG, sobre "información en relación al programa DELTH@" que es la Declaración electrónica de Accidentes de Trabajo[45], (con estimación parcial de determinados datos estadísticos[46]; la Resolución R-1641-2023, sobre "Microdatos de todas las bajas registradas en la Seguridad Social desde 2015 hasta la actualidad, con el siguiente detalle: fecha de la baja de la relación laboral, fecha en la que se dio de alta la relación laboral, sexo, grupo de edad, sector CNAE dos dígitos y tipo de contrato-jornada; la Resolución R-0363-2024, sobre las actas de la Mutua de AT y EP MAZ (estimatoria con limitación de contenido de las actas) y la R/0563/2018 sobre solicitud de expediente a la ITSS sobre una denuncia presentada y archivada.

Pero sobre un algoritmo y su código fuente, este es el primer caso, en relación con los algoritmos de la Seguridad Social y en concreto del Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante INSS). La Resolución núm. 1071/2024 de 24 septiembre 2024 (JUR\2024\566243)[47] sobre el acceso al código fuente y especificaciones técnicas de la aplicación de priorización de citas, que se utiliza para las prestaciones y las bajas y altas de la IT)es la que resuelve el tema, y con respecto a su decisión, ésta se adelanta un año en la fundamentación jurídica utilizada posteriormente por el Tribunal Supremo sobre el acceso al código fuente y el algoritmo BOSCO.

Esta aplicación, objeto de la solicitud, es conocida con el nombre de: *Modelo de Priorización de Primeras Citas y Citas Sucesivas* INSS[48] para la gestión de las bajas laborales por IT.

A la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, (en adelante GISS) se le solicitaron los archivos que contengan el código fuente utilizado para ambos modelos (Primeras Citas y Citas Sucesivas), además de la especificación técnica de la aplicación, el resultado de las pruebas funcionales o cualquier otro tipo de prueba realizado para comprobar el funcionamiento del código y cualquier otro documento que permita conocer su funcionamiento.

En principio la GISS le contestó, por Resolución de 7 de febrero de 2024, reconociendo en parte su solicitud:

---

[44] Un avance sobre el algoritmo en la Seguridad Social se estudió en Fernández Ramírez, M.: "Inteligencia artificial, algoritmos predictivos y gestión tecnológica de la seguridad social", en VV.AA.: *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital*: VII Congreso Internacional y XX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social / coord. por Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Vol. 1, 2023, págs. 155-174.

[45] Sobre este las aplicaciones de recogida de datos de las enfermedades profesionales, patologías no traumáticas, y las aplicaciones de la CC.AA de Cataluña (Conta) y el País Vasco (Igatt), De Val Arnal, J.J.: "Las herramientas de la Administración Pública digital de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: el sistema DELTH@, las aplicaciones CEPROSS y PANOTRASS del Estado Central junto con las aplicaciones CONTA de la Comunidad Autónoma de Cataluña e IGATT del País Vasco", en VV.AA.: *Desafíos en la Seguridad y Salud en el trabajo para el siglo XXI (30 años de la Ley Prevención Riesgos Laborales 1995-2025)*, IX Congreso Internacional y XXII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Editorial Laborum, 2025, págs.173-191.

[46] Estos datos son admitidos como accesibles: 1. Número de referencia Delt@ 5. Código de ocupación CON-2011 9. Provincia del trabajador accidentado 24. El accidente ha afectado a más de un trabajador 30. Causa del alta

[47] También la pueden consultar y leer en: https://consejodetransparencia.es/content/dam/ctransparencia/portal-ctbg/actividad/resoluciones/resolucionesage/AGE-2024/09-SEPTIEMBRE/ESTIMATORIAS/R%20CTBG%202024-1071%20Resoluci-n%20expte.%20371-2024.pdf

[48] No el Instituto Nacional de Estadística como expresa la Resolución.

Se le reconoce:

> *1.- Las especificaciones técnicas y funcionales de los modelos se encuentran recogidas en el documento denominado "Documento análisis funcional PC y CS v0.0" donde se explica el objetivo, las fuentes, el procedimiento y la selección del modelo y que se anexa a esta resolución*
> *2.- El documento denominado "Muestra casos prueba INSS" que sirve para controlar las posibles alucinaciones del algoritmo. Se le entregan los datos de las pruebas sobre el análisis de las probabilidades dadas por el modelo*
> *• El porcentaje de acierto del modelo para aquellos procesos IT que finalmente se dieron de alta es del 77%. Es decir, el modelo detecta y confirma el 77% de las altas realizadas por los Médicos Inspectores.*
> *• El 23% de los expedientes no detectados por el modelo como posibles altas se* encuentra dentro de los límites de error asumibles por los algoritmos realizados.
> *• Se comprueba con la Subdirección General de Coordinación de Unidades Médicas del INSS que la clasificación dada por el modelo es adecuada y que la información recogida es coherente.*

La CTBG utiliza el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, del CTBG en el que se argumenta *que la aplicación de las restricciones al acceso previstas en el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, debiéndose justificar el test del daño y su ponderación con el interés público para ser aplicado, lo que exige, por tanto, la motivación expresa de la denegación del acceso, debiéndose, además, tomar en consideración lo dispuesto en el segundo apartado del precepto. En consecuencia, la eventual aplicación de determinados límites legales a la información pública solicitada sólo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por nuestro ordenamiento y precisados por la doctrina del Tribunal Supremo.*

Siguiendo con este argumento, la CTBG determina que *sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas (art. 14.2 de la LTAIBG).*

La cuestión, no obstante, no radica tanto en negar o excluir los derechos de propiedad intelectual de la Administración, como en determinar su alcance cuando confronta con otro derecho, con un claro anclaje constitucional, como es el derecho de acceso a la información. Esto es, resulta necesario realizar la ponderación[49] .

No resulta justo denegar la información con el único argumento de que el código fuente es una obra protegida por la legislación intelectual.

El CTBG considera que no se ha justificado (ni siquiera mencionado) cuál es el perjuicio o riesgo concreto (daño sustancial, real y manifiesto) que, para la propiedad intelectual de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (o de tercero), causa el hecho de facilitar a la fundación solicitante el acceso al código fuente (*archivos que contengan el código fuente*) utilizado para el Modelo de Priorización de Primeras Citas y el Modelo de Citas Sucesivas que utiliza INSS.

[49] Sobre proporcionalidad y ponderación los trabajos de Alexy, R.: *Teoría de los derechos fundamentales*. 1ª ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; 1993, págs. 89 y sgs. En casos de colisiones de Derechos Fundamentales. Mayor problema es la colisión entre principios: - *Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad, Recurso electrónico*, Editorial Palestra Editores, 2020
En la introducción de la tercera edición del libro *Teoría de los derechos fundamentales*, Bernal Pulido, C. (Trad,) Atienza, M. (Intr.), CEPC 2022, en su prefacio hace una reelaboración del concepto de ponderación y las Matemáticas.

La cuestión, por considerar, es que el código fuente, del algoritmo, utilizado en la gestión de las bajas laborales por IT, tiene una incidencia directa en la provisión de las prestaciones públicas, dependientes del INSS, asociadas a la IT. Por tanto, impedir el acceso al código fuente de los programas informáticos o algoritmos en manos de la Administración Pública supone un menoscabo en el derecho de acceso recogido en las leyes de transparencia.

Al margen de toda interpretación del juego de proporcionalidad, ponderación y conjugación de los derechos fundamentales en conflicto y , el cimiento de la decisión de la CTBG sigue siendo como en anteriores resoluciones la falta de prueba del perjuicio que se causaría si se admitiese el acceso al código fuente.

Esta resolución de la CTBG se ha recurrido por la GISS ante la Audiencia Nacional.

6. CONCLUSIONES

PRIMERA: El bono social es una prestación social, según el Tribunal Supremo. Sobre la base de considerar el acceso y conexión a la electricidad, servicio esencial se crea para los ciudadanos vulnerables esta asistencia para el pago del suministro. Ríos de decisiones judiciales se han desbordado en las demandas contra la financiación del bono social, que en principio debían sufragar las compañías del Sector eléctrico, *instalaciones de generación del sistema eléctrico*, y luego se amplían a las de producción, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica, incluso por los consumidores directos. Al final, hasta el momento se han devuelto a las compañías eléctricas, las cantidades sufragadas en el período 2009 a 2013, y ahora estamos devolviendo las del período 2014 a 2018, y algunas han conseguido la devolución hasta el año 2021. Vamos, un préstamo con intereses, si es que se puede interpretar así, eso sí después de batallas y batallas judiciales. La confrontación por la financiación del bono social aún no ha terminado.

SEGUNDA A partir de la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 11 de septiembre de 2025, aplicada al algoritmo BOSCO del sistema de concesión del bono social para ciudadanos en situación vulnerable, se abre la vía del acceso, con más posibilidades, de acceder al código fuente del algoritmo. Ahora bien, el derecho de acceso y la transparencia exigible no es automática, ya que hay que ponderar las causas de denegación por afectar a la seguridad pública, seguridad nacional o a la propiedad intelectual. Estas limitaciones establecidas por la Ley de Transparencia colisionan con el art. 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 105 b) de la Carta Magna, junto al Derecho de Defensa y el ejercicio de ponderación y proporcionalidad deben ser utilizados para resolver el conflicto entre los derechos fundamentales en cada solicitud de acceso.

TERCERA: El derecho de defensa (art. 24) del ciudadano obliga a suministrar por parte de la Administración el código fuente del algoritmo, ya que en las resoluciones automatizadas la motivación de la denegación o de la concesión están en el núcleo del algoritmo que es el código fuente. Estamos ante la IA con capacidad de decisión, no de ayuda a la instrucción del Procedimiento administrativo sino de la resolución de la actuación administrativa. Debemos conocer el razonamiento y motivación de la resolución administrativa y cuando esta es automatizada mediante el uso de la Inteligencia Artificial sólo podemos conocer la forma de razonar mediante el código fuente.

CUARTA: Esta Sentencia abre la vía a los códigos fuente de loa algoritmos de los procedimientos automatizados y de las resoluciones automatizadas del Sistema de la Seguridad Social, y así a pesar de la resolución favorable del CTBG, en el caso del código fuente utilizado para ambos modelos (Primeras Citas y Citas Sucesivas) en las bajas médicas para la concesión de la prestación de IT, el recurso ante la Audiencia Nacional, por parte de la GISS, se encontrará con la fundamentación de la STS, del caso BOSCO, como camino ya trillado para considerar y sopesar el derecho de acceso y a la transparencia, así como de defensa, eso sí, valorando y ponderando bajo

el principio de proporcionalidad los derechos fundamentales que deben prevalecer ante el conflicto generado.

QUINTO: No hay que tener miedo de la Inteligencia Artificial, no es un animal salvaje, como reza la jota de mi tierra "Nadie le tema a la fiera"[50], porque el control humano permitirá que sea un instrumento de ayuda a la especia humana.

7. BIBLIOGRAFÍA

Alexy, R.: *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Madrid, 1993.

Boix Palop, A.: "Los algoritmos son reglamentos: la necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la Administración para la adopción de decisiones", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Vol. 1, 2020, págs. 2223-269.

Caballero Sánchez, R.: "El Bono Social eléctrico ¿Quién tiene que costear las obligaciones de servicio público en los sectores regulados?", en VA.AA.: *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Darnaculleta Gardella, M.; Esteve Pardo, J. y Ibler, M. (Coords.), Editorial Marcial Pons, 2020, págs. 149-190.

Calabuig Rodríguez, J.M.; Ferrer Sapena,A.; García Raffi,L.M., Peset Mancebo, M.F.; Sánchez Pérez, E.S.; Sánchez Del Toro, I. (GRUPO Mad$_{\phi}$): "Algoritmos matemáticos para una inteligencia artificial responsable, ética y transparente", *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, Nº 68, 2023, págs. 283-305.

Cotino Hueso, L.: "Qué concreta transparencia e información de algoritmos e inteligencia artificial es la debida", *Revista española de Transparencia*, núm. 16 Primer semestre, enero-junio, 2023, págs. 17-63.

De La Cueva Gonzalez-Cotera, J.: "La importancia del código fuente", en VV.AA.: *Derecho digital y nuevas tecnologías*, Madrid Parra A, Alvarado Herrera L, Blanco Sánchez MJ, Editorial Aranzadi; 2018, pág. 109-127.

Del Guayo Castiella, I.: "Consumidores vulnerables en el sector eléctrico, lucha contra la pobreza energética y el bono social", *Revista de Administración Pública, núm.* 203, 2017, págs. 343-381.

Fernández Ramírez, M.: "Inteligencia artificial, algoritmos predictivos y gestión tecnológica de la seguridad social", en VV.AA.: *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital: VII Congreso Internacional y XX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social* / coord. por Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Vol. 1, 2023, págs. 155-174.

Turing, A. M. "Computing Machinery and Intelligence." *Mind*, vol. 59, nº. 236, 1950, págs. 433-460.

Vázquez Pita, E.:" Evolución del concepto de inteligencia artificial (IA) y sus consecuencias jurídicas", *Revista de Derecho UNED*, núm. 35, 2025, pág.437-474.

[50] La mejor interpretación de esta jota Jose Oto Royo: "El inolvidable José Oto: jotas aragonesas"; EMI-ODEON, 1971, jota número. 5. En este caso el valiente la mató, pero la valentía ahora corresponde al ser humano para controlar la Inteligencia Artificial y que no se convierta en HALL 9000.