



SECCIÓN JURISPRUDENCIA ANOTADA

ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ESPAÑA EN EL 'CASO BOSCO'

Pablo R. Banchio²

1. Introducción: un fallo trascendental para la era digital de la Administración Pública

La Sentencia núm. 1119/2025 del Tribunal Supremo de España, dictada en el emblemático 'Caso Bosco', representa un hito fundamental en el derecho administrativo español y un precedente de enorme calado para la gobernanza en la era digital. Este caso, que enfrenta el derecho de acceso a la información pública con los sistemas de decisión automatizada del gobierno, ha servido para que el Alto Tribunal ibérico defina con claridad el alcance de la transparencia cuando la Administración actúa a través de algoritmos. La decisión sienta las bases de lo que se conoce como "transparencia algorítmica", estableciendo que la opacidad no puede ser la norma por defecto. Este análisis desglosará los fundamentos de la decisión, sus argumentos clave y las profundas implicaciones que tiene para la Administración Pública, los derechos de los ciudadanos y el futuro del control democrático sobre la tecnología estatal. A continuación, repasaremos los antecedentes fácticos y el itinerario procesal que llevaron este debate hasta la más alta instancia judicial.

2. Antecedentes del caso: el itinerario procesal de una solicitud de transparencia

Para comprender en su totalidad la decisión final del Tribunal Supremo español, es indispensable examinar el recorrido del caso a través de las distintas instancias administrativas y judiciales. Este itinerario procesal no solo contextualiza el debate, sino que revela la evolución de los argumentos

² Doctor en Derecho Privado y Posdoctor en Principios Fundamentales y Derechos Humanos (Argentina). Posdoctor *cum laude* en Nuevas Tecnologías y Derecho (Italia). Posdoctor en Globalización y Derechos Humanos (Italia). Director del Posdoctorado en Derechos Humanos e Inteligencia Artificial (<https://www.universitavirtuale.eu/post-dottorato>). ORCID: 0000-0002-8956-1335. Scopus: Author ID 57225140152.



esgrimidos por las partes y cómo fueron valorados por los diferentes órganos antes de llegar a la cuestión de fondo que fijaría la jurisprudencia.

2.1 La solicitud inicial y la resolución del Consejo de Transparencia

El proceso se inició el 17 de septiembre de 2018, cuando la Fundación Ciudadana Civio presentó una solicitud de información al Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO) a través del Portal de Transparencia. La petición se centraba en la aplicación telemática "BOSCO", utilizada para determinar si los solicitantes cumplían los requisitos para ser beneficiarios del bono social eléctrico. Concretamente, se solicitó acceso a:

- a) La especificación técnica de dicha aplicación.
- b) El resultado de las pruebas realizadas para comprobar que la aplicación implementada cumplía la especificación funcional.
- c) El código fuente de la aplicación actualmente en producción.
- d) Cualquier otro entregable que permitiera conocer el funcionamiento de la aplicación.

Tras la desestimación por silencio administrativo, Civio reclamó ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG). En su resolución de 18 de febrero de 2019, el CTBG estimó parcialmente la reclamación. Ordenó al Ministerio la entrega de las especificaciones técnicas, los resultados de las pruebas y otros entregables, pero denegó el acceso al código fuente. La razón principal esgrimida fue el límite de la propiedad intelectual (art. 14.1.j de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno - LTAIBG), al considerar que el software, expresado en su código fuente, estaba protegido como una obra literaria. Es destacable que el CTBG desestimó explícitamente la aplicación de los límites de seguridad nacional y pública invocados por la Administración, señalando que esta "se limita a invocar los límites [...] sin argumentar mínimamente porqué resultan de aplicación a su juicio".

2.2 Las decisiones en instancias inferiores: la consolidación de la negativa

La decisión parcial del CTBG fue recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa, donde la negativa a entregar el código fuente se consolidó. Fue en esta fase judicial cuando la Administración, al contestar la demanda, introdujo argumentación detallada sobre la seguridad, que no había desarrollado ante el CTBG. El Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 8 desestimó el



recurso de Civio, validando la negativa de acceso. Este juzgado no solo se basó en la propiedad intelectual, sino que incorporó los nuevos argumentos de la Administración, basados en informes técnicos, que advertían sobre el riesgo de vulnerabilidades de seguridad "de día cero".

Se argumentó que revelar el código podría permitir a un atacante acceder a bases de datos conectadas a la aplicación, como las de la Agencia Tributaria (AEAT) y la Seguridad Social.

Posteriormente, la Audiencia Nacional de España, en su sentencia de 30 de abril de 2024, confirmó la decisión del Juzgado Central. La Audiencia reforzó tanto el argumento de la propiedad intelectual como los límites relacionados con la seguridad pública (invocando las letras d, g, i, y k del art. 14.1 LTAIBG). Sostuvo que la revelación del código aumentaría "de una manera objetiva la severidad de las vulnerabilidades" y que el control de la legalidad debía ejercerse sobre el acto administrativo final, no sobre la herramienta informática utilizada para producirlo.

Esta ampliación de los límites por parte de la Audiencia Nacional sentó el escenario para que el Tribunal Supremo realizara un ejercicio de ponderación mucho más estricto, reevaluando no solo la propiedad intelectual, sino desmontando la aplicación casi automática del límite de seguridad pública.

3. El debate jurídico central: colisión de derechos y principios

El núcleo del litigio que llegó al Tribunal Supremo de España se puede describir como una colisión directa entre dos pilares del ordenamiento jurídico. Por un lado, el derecho fundamental de acceso a la información pública, consagrado en el artículo 105.b de la Constitución, que es una herramienta esencial para la fiscalización del poder en un Estado democrático. Por otro, los límites invocados por la Administración para proteger la propiedad intelectual de sus creaciones y, de forma más contundente en sede judicial, para salvaguardar la seguridad pública frente a posibles ciberataques.

La tarea del Tribunal Supremo español, por tanto, no era meramente elegir entre dos derechos, sino realizar un juicio de proporcionalidad explícito, tal como exige el artículo 14.2 de la LTAIBG, para determinar si el perjuicio alegado a la propiedad intelectual y la seguridad pública era lo suficientemente grave y específico como para justificar la restricción de un derecho de configuración constitucional.



4. Doctrina del Tribunal Supremo de España: fundamentos de una decisión trascendental

Esta sección constituye el corazón del análisis, pues en ella se desglosa el razonamiento jurídico que llevó al Tribunal Supremo a revocar las decisiones de las instancias inferiores y a reconocer, de manera histórica, el derecho de acceso al código fuente de la aplicación BOSCO. El Tribunal no se limita a resolver el caso concreto, sino que aprovecha la oportunidad para establecer principios generales que redefinen el concepto de transparencia administrativa en el siglo XXI.

4.1 La configuración constitucional del derecho de acceso y el principio de transparencia algorítmica

El Tribunal Supremo español comienza por enmarcar el debate en su justa dimensión constitucional. Eleva el derecho de acceso a la información (art. 105.b CE) más allá de un mero derecho administrativo, configurándolo como un derecho constitucional subjetivo, inseparable del Estado democrático y de Derecho (art. 1.1 CE). Sostiene que este derecho es una herramienta fundamental para la participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) y la fiscalización del poder, lo que lo convierte en un presupuesto indispensable para el control de la legalidad de la actuación administrativa.

A partir de esta premisa, la sentencia desarrolla el concepto de "transparencia algorítmica". Lejos de ser una simple adaptación del principio tradicional, el Tribunal la configura como una evolución doctrinal necesaria para impedir que principios constitucionales como el derecho a una buena administración y la tutela judicial efectiva queden obsoletos en la era digital. Reconoce que cuando una decisión que afecta a derechos sociales se toma mediante un algoritmo, la transparencia no puede limitarse a conocer el resultado final. Para que el control sea real y efectivo, debe extenderse a la propia lógica de la herramienta, es decir, a su código fuente. Evitar la opacidad del algoritmo, afirma el Tribunal, se convierte en una exigencia legal, no en una opción.

4.2 La ponderación del límite de propiedad intelectual (Art. 14.1.j LTAIBG)

Al abordar el límite de la propiedad intelectual, el Tribunal Supremo, si bien reconoce que la Administración es titular de los derechos de autor sobre el



software, aplica un estricto juicio de proporcionalidad, tal como exige el artículo 14.2 de la LTAIBG. Este análisis resulta clave para desestimar el límite.

El Tribunal concluye que el interés público en fiscalizar un programa que concede o deniega derechos a colectivos vulnerables prevalece de forma notoria sobre el interés meramente patrimonial que la Administración pueda tener sobre el código. Destaca que el software fue creado con fondos públicos, por mandato legal y para el ejercicio de una competencia pública. En consecuencia, la aplicación BOSCO no fue desarrollada para competir en el mercado, por lo que las finalidades de protección de la propiedad intelectual (incentivar la creación y remunerar la inversión) se encuentran "notoriamente atenuadas". En resumen, el Tribunal establece que cuando la Administración crea un software para ejercer sus potestades, el derecho de propiedad intelectual no puede convertirse en un escudo absoluto que impida el control democrático de su funcionamiento.

4.3 La reevaluación del límite de seguridad pública (Art. 14.1.d LTAIBG)

Quizás el argumento más innovador del Tribunal es su forma de desmontar el límite de la seguridad pública. Las instancias inferiores habían aceptado que la revelación del código fuente creaba un riesgo inasumible de ciberataques. El Tribunal Supremo ibérico rechaza esta visión, calificándola de absolutista y desproporcionada.

Su razonamiento se basa en un cambio fundamental de filosofía jurídica: el rechazo a la "seguridad por oscuridad" en favor de una "seguridad por escrutinio", más acorde con los principios modernos de ciberseguridad y la rendición de cuentas democrática. El Tribunal argumenta que el riesgo de encontrar vulnerabilidades es inherente a cualquier revelación de código fuente. Aceptar este riesgo como un veto absoluto significaría, en la práctica, "vaciar de contenido el derecho de acceso" en todo el ámbito digital, algo que el legislador no pudo pretender.

En un giro decisivo, el Tribunal sugiere que la transparencia puede, de hecho, fortalecer la seguridad. Sostiene que el escrutinio del código por parte de actores independientes puede ayudar a detectar fallos y vulnerabilidades que los equipos internos no han advertido, posibilitando su corrección. Finalmente, el Tribunal pondera el riesgo abstracto de un posible ataque futuro frente a la necesidad concreta y presente de verificar que un programa que afecta a los derechos de colectivos vulnerables aplica la ley correctamente. La balanza se inclina claramente hacia la transparencia, enlazando directamente este razonamiento con las consecuencias prácticas de su fallo.



5. Implicaciones jurídicas y prácticas de la sentencia

El fallo del 'Caso Bosco' no se limita a resolver un litigio concreto, sino que establece un nuevo paradigma para la relación entre la Administración, la tecnología y los ciudadanos. Las consecuencias de esta decisión son profundas y marcan un antes y un después en la gobernanza digital en España.

a) Para las Administraciones Públicas: La sentencia impone una nueva y rigurosa obligación a todas las Administraciones. A partir de ahora, la denegación de acceso a algoritmos y códigos fuente deberá estar justificada de forma mucho más estricta y detallada. Ya no bastará con invocar genéricamente los límites de propiedad intelectual o seguridad pública. Deberán demostrar un perjuicio concreto, específico y superior al interés público en la transparencia. En la práctica, esto impulsa a las entidades públicas a adoptar modelos de seguridad y transparencia "desde el diseño". Esta exigencia no es meramente técnica, sino jurídica, derivando del principio de buena administración que obliga a los poderes públicos a actuar de forma predecible, transparente y responsable.

b) Para los derechos de los ciudadanos: Este fallo supone un fortalecimiento sin precedentes del derecho a una buena administración y a la tutela judicial efectiva en el contexto digital. Al consagrar el acceso al código, el Tribunal Supremo dota a los ciudadanos de la herramienta probatoria indispensable para pasar de la mera sospecha de sesgos discriminatorios -como los alegados en el caso de viudas o familias numerosas- a una demostración fehaciente de su existencia en la lógica del programa. Garantiza que el ciudadano no quede indefenso ante una decisión negativa de una "caja negra" algorítmica.

c) Para el futuro de la gobernanza digital: La sentencia actúa como un catalizador hacia un modelo de "Estado abierto" y "democracia digital". Consagra jurídicamente la idea de que el poder, aunque se ejerza a través de medios tecnológicos, debe estar sujeto al mismo escrutinio democrático que la actuación administrativa tradicional. Impulsa a España a la vanguardia de la transparencia algorítmica, alineándose con las tendencias más avanzadas que abogan por la auditabilidad de los sistemas de inteligencia artificial y decisión automatizada en el sector público. El control ciudadano sobre las herramientas tecnológicas del gobierno deja de ser una aspiración para convertirse en una realidad jurídica exigible.

Este nuevo marco jurídico obliga a repensar cómo se construyen y gestionan los servicios públicos digitales, preparando el terreno para una administración más responsable y confiable.



6. Conclusión: el 'Caso Bosco' como piedra angular de la transparencia en la era digital

La sentencia del Tribunal Supremo español en el 'Caso Bosco' es mucho más que la resolución de una solicitud de información; es una declaración de principios para la era digital. El fallo establece de manera inequívoca que la eficiencia y la automatización que la tecnología aporta a la Administración Pública no pueden lograrse a costa de la opacidad y el menoscabo de los derechos ciudadanos. La transparencia, pilar del Estado democrático, debe evolucionar para abarcar también las herramientas digitales que ejecutan las decisiones del poder.

En definitiva, el 'Caso Bosco' consagra el derecho de los ciudadanos a "mirar bajo el capó" de las decisiones automatizadas que les afectan. Asegura que la tecnología se mantenga como un instrumento al servicio del interés general y del Estado de Derecho, y no se convierta en una "caja negra" inescrutable y exenta de control. Esta decisión no solo resuelve el presente, sino que ilumina el camino hacia una gobernanza digital más justa, responsable y democrática para el futuro.