

La transparencia de los algoritmos desde la normativa sobre transparencia y acceso a la información pública

The transparency of algorithms under the transparency and access to public information act

Emilio Guichot

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Sevilla

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN. II. PUBLICIDAD ACTIVA. III. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. 1. Titularidad del derecho. 2. Concepto de información pública y causas de inadmisión. IV. LÍMITES A LA TRANSPARENCIA Y AL DERECHO DE ACCESO. 1. El test del perjuicio y el test de la ponderación. 2. Los límites contemplados en la normativa sobre transparencia. 3. ¿La seguridad informática como límite a la transparencia o “supralímite”? V. LOS PRIMEROS POSICIONAMIENTOS JUDICIALES. VI. BALANCE. VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La doctrina en torno al acceso a algoritmos y códigos fuentes a través de la normativa sobre transparencia y acceso a la información está en plena formación. La tendencia parece apuntar a la explicabilidad, cuyo grado de detalle habrá de tener en cuenta la necesidad de no poner en riesgo ninguno de los bienes protegidos que actúan como límite al derecho de acceso. Hay que reclamar al legislador que fije con carácter general y extramuros de la normativa sobre acceso a la información mecanismos generales de publicidad y de control de la corrección de la actuación administrativa a través de algoritmos.

PALABRAS CLAVE: Transparencia, algoritmo, código fuente, acceso a la información pública.

SUMMARY: The doctrine around access to algorithms and source codes through regulations on transparency and access to information is not settled yet. Explainability seems to adverte as the key concept, the degree of detail of which

Recibido: 18-03-2024

Aceptado: 19-04-2024

will have to take into account the need not to put at risk any of limits to the right of access to public information. The legislator should establish generally and outside the regulations on access to information general mechanisms for publicity and control of the correctness of administrative action through algorithms.

KEY WORDS: Transparency, algorithm, source code, access to public information.

I. INTRODUCCIÓN*

La atención prestada desde el ámbito académico a las implicaciones jurídicas de la inteligencia artificial es abrumadora, como lo sería el mero listado de citas bibliográficas y referencias a jornadas y congresos e incluso a grados y postgrados universitarios oficiales y no oficiales.

Desde el Derecho público son diversos los temas que se abordan de forma reiterada –podría decirse que *ad nauseam*– en esta fase inicial del uso de los mecanismos de inteligencia artificial. Podríamos decir que hay tres grandes “clásicos”.

- El primero se refiere a la calificación jurídica de los programas informáticos utilizados por las Administraciones públicas, de los códigos fuentes y de los algoritmos subyacentes (¿reglamentos, actos, instrucciones?¹). En realidad, este tema tiene relación directa con la propia definición de inteligencia artificial. Al respecto puede decirse que hay casi un concepto por investigador, de forma que no pretendemos aquí añadir uno más al elenco². A los efectos de este trabajo, que pretende analizar la transparencia de los algoritmos públicos y sus límites, sí me parece necesario recalcar la necesidad de llevar a cabo una taxonomía básica, siguiendo a la mejor doctrina³. Así, habría que descartar del objeto de este análisis la “digitalización de la actividad administrativa” (la llamada “administración electrónica”). A continuación, vendría

* Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i De la transparencia al gobierno abierto, financiado por MICIU/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE.

¹ Una síntesis del estado de la cuestión puede verse, p. ej., GUTIÉRREZ DAVID, M. E., “Acceso al código fuente y a los algoritmos de las Administraciones inteligentes. Lecciones a partir de experiencias comparadas”, en COTINO HUESO, L. y CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (eds.), *Transparencia y explicabilidad de la inteligencia artificial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 135-168, que expone las diferentes posturas doctrinales.

² Véase la noticia sobre más de sesenta definiciones en TORRECILLA SALINAS, J., TANGI, L., ULRICH, P., MANZONI, M., SCHADE, S., MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, E., PIGNATELLI, E., “¿Para qué sirve la IA en el sector público? Casos de uso y perspectivas de aplicación”, en GAMERO CASADO, E. (dir.) y PÉREZ GUERRERO, F. L. (coord.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 73-90.

³ HUERGO LORA, A., “El derecho de transparencia en el acceso a los códigos fuente”, *Anuario de Transparencia Local*, núm. 5, 2022, pp. 35-66.

la “actuación administrativa automatizada”, total o parcialmente, que tiene su campo de actuación en la actividad reglada, en que existe una programación normativa exhaustiva que a partir de un determinado supuesto de hecho conduce a una única decisión conforme al marco jurídico (p. ej., concesión de prestaciones sociales o de seguridad social, borrador del impuesto de la renta de las personas físicas). Introducidos los datos a que se refiere el supuesto de hecho, el programa, que “vuelca” o “incorpora” la normativa aplicable, refleja la solución prevista en la norma. La validez de las decisiones así adoptadas depende de que se ajusten al ordenamiento jurídico, esto es, que traduzcan a lenguaje informático de forma correcta la regulación legal, lo que es perfectamente comprobable. El empleo de programas informáticos para estas tareas tiende a reducir errores, y si los hay supone la invalidez de todos los actos dictados. Una modalidad de este tipo de actuación es la “automatización de decisiones que afectan a una multiplicidad de sujetos” (p. ej., gestionar concursos de traslados, seleccionar de personas), siendo la única diferencia que para comprobar la legalidad de las decisiones adoptadas sí hay que conocer el funcionamiento del programa informático. Fuera de estos casos se ubicaría la auténtica “inteligencia artificial”, que se utiliza, hoy, principalmente, para llevar a cabo predicciones algorítmicas (p. ej., determinar sujetos a inspeccionar, población de riesgo en materia sanitaria, de exclusión social, de suicidio, de fracaso escolar...), a partir de análisis y cruce de datos —referidos, claro está, al pasado—, de los que se “aprende”. Se corresponde con ámbitos en que la Administración tiene un margen de decisión o apreciación y, por ello, la guía que le proporciona la aplicación influye o puede influir en el contenido de la decisión administrativa (que puede ser de diferente género: organizativo, de inspección, de decisión de inicio de procedimientos, de adopción de resoluciones...). El estudio realizado por el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, en el llamado Proyecto *AI Watch*, que identifica y clasifica usos de la inteligencia artificial en el ámbito público, concluye que actualmente los casos mayoritarios de uso de la inteligencia lo son de aprendizaje y razonamiento automáticos, principalmente para la personalización de servicios y para la garantía del cumplimiento (auditorías, reconocimientos biométricos), así como para el análisis y monitoreo (predicciones, monitorización de políticas públicas)⁴. En conclusión, no puede darse una respuesta única sobre el tema de la “calificación jurídica” del uso de programas informáticos, ni siquiera de aquellos que se inscriben propiamente en la “inteligencia artificial”, pues depende de la función que desempeñe, si bien puede decirse que actualmente, en la mayor parte de los casos, actúa como un medio material al servicio de la actuación administrativa.

⁴ Véanse ejemplos en España en TORRECILLA SALINAS, J., TANGI, L., ULRICH, P., MANZONI, M., SCHADE, S., MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, E., PIGNATELLI, F., ¿“Para qué sirve la IA en el sector público? Casos de uso y perspectivas de aplicación”, *op. cit.*

- El segundo gran tema es el relativo a los riesgos del uso de la inteligencia artificial en forma de sesgos y por ende de discriminaciones, en los que han puesto énfasis relevantes autores de la doctrina administrativista⁵. A nuestro juicio, la alerta sobre el riesgo ha eclipsado en algunos discursos las ventajas del uso de la inteligencia artificial para el mejor conocimiento de la realidad y, por ello, para la toma de decisiones más acertadas. Es más, se ha tendido a obviar, en nuestra opinión contra la realidad, que errores y sesgos los hay, y tendencialmente superiores, en la deliberación humana, mientras que por el manejo de datos masivos la inteligencia artificial, si no está diseñada voluntariamente con fines ilegítimos, aporta mayor conocimiento y objetividad. Y es que la discriminación consiste en tratar de forma diferente a los iguales, no en detectar las diferencias y aplicar el conocimiento a la acción administrativa (sanidad, violencia de género, permisos, inspecciones, actuaciones policiales)⁶. El debate está planteado desde hace tiempo y no es, en absoluto, propio de la doctrina jurídica ni, en particular, de la administrativista⁷.

- El tercer gran tema es el atinente a la transparencia en el uso de los algoritmos y a su extensión y límites. Sobre él versa este trabajo, si bien solo desde la perspectiva de la normativa sobre transparencia y acceso a la información pública. No vamos a examinar, pues, aquí la batería de normas que se refieren a ella desde diversos grupos normativos, ni el apabullante esfuerzo doctrinal realizado entre los académicos españoles. Tan solo como apunte previo, cabe siquiera señalar algo absolutamente significativo a nuestros efectos: que la normativa vigente no impone el acceso al algoritmo ni al código fuente, sino que se apoya en una distinción entre sistemas

⁵ Pueden verse ejemplos en los recientes trabajos de PONCE SOLÉ, J. (por todos, “Reserva de humanidad y supervisión humana de la Inteligencia artificial”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 100, 2022, pp. 58-67, o en “Seres humanos e inteligencia artificial: discrecionalidad artificial, reserva de humanidad y supervisión humana”, en GAMERO CASADO, E., coord., *Inteligencia artificial y sector público: retos, límites y medios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023) o BOIX PALOP, A. (entre otros, en “Transparencia en la utilización de inteligencia artificial por parte de la Administración”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 100, 2022, pp. 90-105).

⁶ En esta línea, MARTÍN DELGADO, I., en “La aplicación del principio de transparencia a la actividad algorítmica”, en GAMERO CASADO, E. (dir.) y PÉREZ GUERRERO, F. L., coord., *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios, op. cit.*, pp. 131-194, p. 175, apunta que “[...] lo que comúnmente recibe la denominación de sesgo puede ser sencillamente una consecuencia natural y lógica de los datos de los que se sirve el sistema, que simplemente lleva a cabo un razonamiento estadístico con consecuencias probabilísticas.” Por supuesto, todo proceso de búsqueda de conocimiento y toma de decisiones conlleva riesgos de error y discriminación.

⁷ Véase, por ejemplo, una visión crítica, postulando la necesidad de “humanizar” la inteligencia artificial de O’NEIL, C., *Armas de destrucción matemática*, Capitán Swing Libros, Madrid, 2017, que resalta el peligro de opacidad, sesgos y daños en el uso de la inteligencia artificial, si bien reconoce que también se puede usar para segmentar personas que necesitan ayuda prioritaria y puede facilitar la comprensión de muchos fenómenos. Una aproximación más positiva, aunque advirtiendo de los riesgos, en MAYER-SCHÖNBERGER, V. y CUKIER, K., *Big data. La revolución de los datos masivos*, Turner Publicaciones, Madrid, 2013.

(completamente) automatizados de toma de decisión y aquellos que no lo son, y maneja la noción de “explicabilidad” de la actuación algorítmica como alternativa a la completa transparencia de los algoritmos empleados para la adopción de decisiones públicas. Ello es así a nivel internacional⁸, europeo⁹ y español¹⁰. En cuanto a la doc-

⁸ Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial de la UNESCO de 2021, considerando 37 a 41, “Transparencia y explicabilidad”, de los que cabe destacar la afirmación de que “[...] si bien hay que hacer todo lo posible por aumentar la transparencia y la explicabilidad de los sistemas de IA, incluidos los que tienen un efecto extraterritorial, a lo largo de su ciclo de vida para respaldar la gobernanza democrática, el grado de transparencia y explicabilidad debería ser siempre adecuado al contexto y al efecto, ya que puede ser necesario encontrar un equilibrio entre la transparencia y la explicabilidad y otros principios como la privacidad, la seguridad y la protección.”

⁹ Así, en el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea la transparencia—que no acceso directo a los algoritmos— no se predica de todos sistemas de inteligencia artificial, sino de una serie de casos cualificados y en diferentes grados y modalidades. El Grupo de Expertos de alto nivel sobre inteligencia artificial nombrado por la Comisión Europea en sus documentos de trabajo *Policy and investment recommendations for trustworthy AI*, de 2019 y *The assessment list for trustworthy Artificial Intelligence for self assessment*, de 2020, considera que debe ponerse a disposición de las personas información sobre la lógica de los algoritmos y cómo se utilizan los datos para informar las decisiones, de forma que se permita al afectado comprender, evaluar y potencialmente impugnar la decisión. Implica trazabilidad, explicabilidad y comunicaciones abiertas sobre las limitaciones de los algoritmos. Desde otra óptica, si el afectado por una decisión administrativa completamente automatizada es una persona física entra en juego normativa de protección de datos. Conforme al Considerando 71 del Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea: “[...] En cualquier caso, dicho tratamiento debe estar sujeto a las garantías apropiadas, entre las que se deben incluir la información específica al interesado y el derecho a obtener intervención humana, a expresar su punto de vista, a recibir una explicación de la decisión tomada después de tal evaluación y a impugnar la decisión [...]”. Se desarrolla en los artículos 15.1.h) y 22.3. La publicidad no implica “necesariamente una compleja explicación de los algoritmos utilizados o la revelación de todo el algoritmo”, como apunta el Grupo del art. 29 en sus Directrices sobre decisiones individuales automatizadas y elaboración de perfiles a los efectos del Reglamento 2016/679, de 3 de octubre de 2017, WP251.

¹⁰ En España, la normativa tampoco impone la publicidad plena del algoritmo. La llamada Carta de Derechos Digitales, documento programático, contempla en su Artículo XVIII.6.b) “la transparencia sobre el uso de instrumentos de inteligencia artificial y sobre su funcionamiento y alcance en cada procedimiento concreto y, en particular, acerca de los datos utilizados, su margen de error, su ámbito de aplicación y su carácter decisorio o no decisorio. La ley podrá regular las condiciones de transparencia y el acceso al código fuente con objeto de verificar que no produce resultados discriminatorios.” Con aplicación general a todas las Administraciones públicas, el artículo 45.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común disponía que “los programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus potestades, habrán de ser previamente aprobados por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características”. Esta disposición se derogó por la disposición derogatoria única de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. La actualmente vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) no ha reproducido esta regla general. Regula en su artículo 41 tan solo el caso de la actuación administrativa automatizada, entendida como “cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público”. En estos supuestos, “deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en

su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación”. Esto es, refiere la publicidad tan solo al órgano responsable del diseño y al órgano al que se imputan las decisiones automatizadas. De este modo, en la actualidad, la mayoría de usos de aplicaciones que utilizan inteligencia artificial no han sido aprobadas previamente con carácter formal y ni siquiera son conocidas. No obstante, esta omisión respecto de su precedente ha sido corregida para el ámbito estatal por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, cuyo artículo 11.1.i) prevé que la sede electrónica debe difundir una relación actualizada de las actuaciones administrativas automatizadas vinculadas a los servicios, los procedimientos y los trámites disponibles en la sede electrónica. Cada una se acompañará de una descripción de su diseño y funcionamiento, los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia y los datos utilizados en su configuración y aprendizaje. Además, el artículo 13.2 dispone que: “En el ámbito estatal la determinación de una actuación administrativa como automatizada se autorizará por resolución del titular del órgano administrativo competente por razón de la materia o del órgano ejecutivo competente del organismo o entidad de derecho público, según corresponda, y se publicará en la sede electrónica o sede electrónica asociada. La resolución expresará los recursos que procedan contra la actuación, el órgano administrativo o judicial, en su caso, ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que las personas interesadas puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno y establecerá medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos de las personas interesadas.” Por otra parte, el artículo 157.2 LRJSP dispone que “las aplicaciones desarrolladas por las Administraciones o que hayan sido objeto de contratación y de cuyos derechos de propiedad intelectual sean titulares puedan ser declaradas como de fuentes abiertas, cuando de ello se derive una mayor transparencia en el funcionamiento de la Administración Pública o se fomente con ello la incorporación de los ciudadanos a la Sociedad de la Información”. Como puede verse, se prevé en términos de facultad, no de deber. En el ámbito tributario, el artículo 96.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, dispone que: “Los programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por la Administración tributaria para el ejercicio de sus potestades habrán de ser previamente aprobados por ésta en la forma que se determine reglamentariamente.” Ahora bien, como precisa el artículo 170.7 Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos: “Los planes de inspección, los medios informáticos de tratamiento de información y los demás sistemas de selección de los obligados tributarios que vayan a ser objeto de actuaciones inspectoras tendrán carácter reservado, no serán objeto de publicidad o de comunicación ni se pondrán de manifiesto a los obligados tributarios ni a órganos ajenos a la aplicación de los tributos.” Recientemente, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, en su artículo 23, “Inteligencia Artificial y mecanismos de toma de decisión”, dispone que las administraciones públicas favorecerán la puesta en marcha de mecanismos para que los algoritmos involucrados en la toma de decisiones que se utilicen en las administraciones públicas tengan en cuenta criterios de minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas, siempre que sea factible técnicamente, y que priorizarán la transparencia en el diseño y la implementación y la capacidad de interpretación de las decisiones adoptadas por los mismos. A nivel autonómico, el Decreto-Ley 2/2023, de 8 de marzo, de medidas urgentes de impulso a la inteligencia artificial en Extremadura, establece en sus artículos 11 y 12, las “garantías para la utilización de la inteligencia artificial en los procedimientos administrativos”. El primero de ellos, impone el deber de hacer público el mecanismo de toma de decisiones, las prioridades asignadas en el procedimiento de evaluación y los datos que influyan en el resultado. El segundo obliga a incluir y publicar *ex ante* la evaluación del impacto en la prestación del servicio de los sistemas de inteligencia artificial en las normas que regulen los procedimientos que empleen esta tecnología y dispone que el órgano responsable del procedimiento tendrá que hacer constar en el Inventario de Información Administrativa todas las validaciones llevadas a cabo en relación con el proceso para la elaboración de los actos, los riesgos que puede implicar dicho proceso y “cualesquiera otros aspectos que garanticen los derechos de los interesados”.

trina, hay acuerdo en que la cláusula de Estado democrático y de Derecho requiere una cierta transparencia y comprensibilidad de las claves de funcionamiento de los algoritmos utilizados por la Administración pública para su actuación, defendiendo algunos autores con carácter general el acceso directo al código fuente como regla derivada de la transparencia¹¹, mientras que otros autores han sido más matizados, insistiendo en la necesidad de distinguir el grado de transparencia en función del uso concreto de la inteligencia artificial en clave de “explicabilidad”¹². De nuevo, no se trata de una cuestión abordada solo desde el Derecho y, claro está, menos aún solo desde el Derecho administrativo¹³.

Como decíamos, y en relación con este tercer gran tema de la transparencia de los algoritmos, el modesto objetivo de este trabajo es analizar el tratamiento que hasta la fecha ha tenido esta cuestión en la normativa de transparencia y acceso a la información y en las resoluciones y sentencias que la aplican¹⁴.

Como es sabido, la Ley 19/2013, de 9 diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIPBG) prevé dos modalidades de acceso a la información: una adaptada a los tiempos actuales consiste en la publicación de oficio en portales de transparencia de información especialmente re-

¹¹ Puede decirse que favorables al acceso directo e incondicional, entre otros, GUTIÉRREZ DAVID, M. E., “Acceso al código fuente y a los algoritmos de las Administraciones inteligentes. Lecciones a partir de experiencias comparadas”, *op. cit.*, o VESTRI, G., “La inteligencia artificial ante el desafío de la transparencia algorítmica. Una aproximación desde la perspectiva jurídico-administrativa”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 56, 2021, pp. 368-398.

¹² Así, p. ej., para HUERGO LORA, A. (“El derecho de transparencia en el acceso a los códigos fuente”, *op. cit.*), cuando la inteligencia artificial se utiliza para tomar decisiones que tienen un marco jurídico liviano porque son actos de trámite o ni eso (organizativas, de inspección) que no han de ser motivados, no tiene sentido exigir más garantías a inteligencia artificial. Cuando se recurre a ella para tomar decisiones administrativas donde hay margen de discrecionalidad, tanto la decisión de utilizarlas, como su funcionamiento o aplicación concreta están sujetas al mismo grado de control que si no se utilizara: mostrar para qué sirve el modelo, qué factores tiene en cuenta y cómo se aplica en los casos concretos (p. ej., concesión de permisos). Además, el autor se muestra crítico con el enfoque procedimental, a través del control por informes o auditorías, por el riesgo que supone para la eficacia de la utilización en el ámbito público de este tipo de técnicas. En esta misma línea, Martín Delgado, I., “La aplicación del principio de transparencia a la actividad algorítmica”, *op. cit.* Para MIRANZO DÍAZ, J. (*Inteligencia artificial y Derecho administrativo*, Instituto Clavero Arévalo-Tecnos, Madrid, 2023, p. 142), “[...] la exigencia de explicar el algoritmo debe ser menos cuando no tenga un peso específico en la decisión final o no produzca efecto desfavorable o en los que no se exige motivación exhaustiva o en los que se reconoce un amplio margen de discrecionalidad. Un esfuerzo de distinción también en COTINO HUESO, L., “Qué concreta transparencia e información de algoritmos e inteligencia artificial es la debida”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 16, 2023, pp. 17-63.

¹³ Véanse una distinción de perspectivas en las obras de MATER-SCHÖNBERGER, V. y CUKIER, K., *Big data. La revolución de los datos masivos*, Turner Publicaciones, Madrid, 2013, y en la de CARON, D., *Con qué sueñan los algoritmos. Nuestras vidas en el tiempo de los big data*, Ediciones Dado, Madrid, 2018

¹⁴ Un reciente y completo trabajo sobre esta cuestión en MEDINA GUERRERO, M., “La transparencia algorítmica en el sector público”, en MEDINA GUERRERO, M. (coord.), *Los derechos de la ciudadanía ante la Administración digital*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2023, pp. 135-224.

levante para conocer “cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones”, en los términos del Preámbulo de la propia Ley; y una clásica, el derecho de acceso ejercitado de forma individual, a través de un procedimiento legalmente establecido y que finaliza con una resolución expresa o presunta. Pasamos a analizarlas por separado, para finalizar este trabajo con una síntesis conclusiva.

II. PUBLICIDAD ACTIVA

No hay en la normativa básica estatal de transparencia ninguna previsión expresa de publicidad de los algoritmos. Ello no quiere decir que no sean de aplicación las categorías generales.

Por una parte, la LTAIPBG prevé como regla general la publicidad activa en los portales de transparencia de “la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”, siendo así que no cabe duda que en el caso del uso de inteligencia artificial que sea más relevante para los derechos ciudadanos, una explicación –en los términos que apunta la normativa a la que aludimos en el punto anterior– de su funcionamiento bien puede reputarse de una relevancia tal. Eso sí, la formulación da una innegable libertad de apreciación a la Administración, lo que explica que, como es sabido, este criterio general se haya complementado con la previsión de la publicación obligatoria de determinados ítems informativos. Entre ellos, por su conexión con el tema que abordamos, se prevé la publicidad de información de relevancia jurídica, pero en ella no hay mención específica a los algoritmos, de tal modo que depende de la naturaleza que se les otorgue¹⁵.

Por otra parte, debe recordarse que la propia LTAIPBG precisa que las obligaciones de transparencia que prevé “se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”¹⁶. Pues bien, respecto de la normativa autonómica de transparencia, la Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunidad Valenciana –una Ley “2.0” que sustituye a la anterior de 2015– ha incluido sin entrar en categorizaciones jurídicas entre la información de relevancia jurídica “la relación de sistemas algorítmicos o

¹⁵ Para quien conciben que son normas, y que deben aprobarse como tales, habrían de publicarse sus proyectos; para quienes entienden que su adopción debe someterse a información pública, habrían de ser publicados en los portales de transparencia durante ese periodo...

¹⁶ En cuanto a la publicidad activa del “registro de actividades de tratamiento”, prevista en el artículo 6 bis, en aplicación del artículo 31 de la Ley 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, si bien para advertir que no incluye especificaciones técnicas de los algoritmos ni explicación de su funcionamiento.

de inteligencia artificial que tengan impacto en los procedimientos administrativos o la prestación de los servicios públicos con la descripción de manera comprensible de su diseño y funcionamiento, el nivel de riesgo que implican y el punto de contacto al que poder dirigirse en cada caso, de acuerdo con los principios de transparencia y explicabilidad”. Como puede comprobarse, se mueve de nuevo en la lógica de la “explicabilidad” y se contempla ya como una forma de publicidad obligatoria, lo que nos parece positivo, si bien supeditada a un concepto no definido como el del “impacto”. En cuanto a las “disposiciones específicas”, hemos de remitirnos a las normas citadas en el epígrafe anterior, en nota a pie, que, como vimos, prevén determinados casos de publicidad de algunos aspectos relacionados con los algoritmos, y se insertan también en la lógica de la explicabilidad.

III DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1. Titular del derecho

La LTAIPBG –como sus homólogas en el Derecho comparado y en coherencia con el propio sentido político del derecho de acceso– contempla una titularidad que podríamos calificar como “universal” del derecho, que se desvincula del criterio del “interesamiento”. De este modo, cualquier ciudadano, pero también *watchdogs* como periodistas, organizaciones no gubernamentales, investigadores, con apoyo en su caso de expertos en inteligencia artificial o bien *watchdogs* especializados –que los hay, como *Algorithm Watch*– pueden ejercer el derecho respecto del acceso a los algoritmos. En los casos a los que se ha enfrentado hasta el momento el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), puede constatarse que el “liderazgo” lo ha ejercido de forma indiscutible una organización no gubernamental especializada, la Fundación Civio¹⁷, lo que puede por cierto servir para contra-argumentar la afirmación de que lo importante es la inteligibilidad, y no tanto el acceso al código fuente mismo, que resulta incomprensible para el común de los ciudadanos, ya que sí podría serlo para “auditores especializados”.

Eso sí, si el solicitante es un interesado en el sentido de la normativa administrativa, y la información se refiere a un procedimiento en curso, por aplicación de

¹⁷ Es el reclamante en la mayoría de los pronunciamientos: RR 701/2018, de 18 de febrero de 2019, 907/2023, de 30 de octubre, 908/2023, de 30 de octubre, 910/2023, de 31 de octubre, 949/2023, de 8 de noviembre, 46/2024, de 16 de enero. Además, impugnó la primera de las citadas –único caso en que el CTBG desestimó la reclamación– mediante recurso judicial que dio origen a la SJCCA núm. 8, de 30 de diciembre de 2021 (143/2021), que confirmó la denegación. Ha planteado recurso de apelación, que a fecha de publicación de este trabajo se encuentra pendiente. La Abogacía del Estado en nombre del Ministerio para la Transición Ecológica se ha opuesto y también el consejo de Transparencia en un primer momento, pero después lo ha rectificado. Puede verse la documentación en <https://Civio.es/acceso-a-bono-social/>

la disposición adicional primera de la propia LTAIPBG podría encontrarse con una remisión a la propia normativa de procedimiento, por lo demás, vacía de contenido sustantivo. Eso en el entendimiento de que pedir acceso a un algoritmo utilizado en un determinado procedimiento individual es hacerlo a un documento contenido en el procedimiento, lo que parece una interpretación cuanto menos discutible¹⁸.

2. Concepto de información pública y causas de inadmisión

En el Derecho comparado de los países de nuestro entorno geográfico más próximo, así como en el Derecho de la Unión Europea, las normas de acceso a la información pública tienen por objeto el “documento” y no a la “información”. La doctrina española que se ocupado del tema de la transparencia algorítmica y ha analizado el estado de la cuestión en el Derecho comparado ha puesto de relieve como la cuestión de si el concepto de documento engloba o no el acceso a los algoritmos está en directa conexión con la que en cada caso se juzga como la naturaleza jurídica de estos. Podría decirse que hay varios enfoques: el que niega la condición de información pública a las aplicaciones informáticas, por tratarse de meras herramientas técnicas que *per se* no aportan datos y por tanto no contienen información; el que se la concede, bajo diferentes razonamientos, por entender que sí juegan un papel, prefigurando o condicionando la decisión administrativa; y el que distingue, precisamente, en función de la función del tipo de programa o aplicación en cuestión¹⁹. En esta última línea, la clave sería, pues, comprobar si conocer el código fuente de la aplicación informática utilizada sirve al objetivo de la legislación de transparencia, esto es, al control por parte de la opinión pública de las decisiones adoptadas por las

¹⁸ “La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.” Conforme al artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas, los interesados en un procedimiento administrativo tienen derecho: [...] a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.”

¹⁹ GUTIÉRREZ DAVID, M. E., “Acceso al código fuente y a los algoritmos de las Administraciones inteligentes. Lecciones a partir de experiencias comparadas”, *op. cit.*, pp. 137-145; MEDINA GUERRERO, M., “La transparencia algorítmica en el sector público”, *op. cit.*, pp. 150-161. Así, siguiendo el muy meritorio trabajo de ambos autores, mientras que en Alemania parece decantarse por la negativa, en Estados Unidos se distingue entre en función de que se trate de “informática instrumental”, no englobable en el concepto de información pública, por no satisfacer la finalidad de la legislación de transparencia, o de “informática decisional”, en cuyo caso la información sobre el algoritmo sí entra en el objeto de la Ley de Acceso a la Información (*Freedom of Information Act*). En el caso de Francia, la reforma de 2016 de la normativa sobre transparencia, que entró en vigor en 2017, se ha incluido en el concepto de documento público acogido en el artículo 330-2 del Código de relaciones entre el público y la Administración (*Code des relations entre le public et l'Administration*) los “códigos fuentes”. En Italia, los tribunales parecen decantarse por considerar los programas informáticos como “actos administrativos informáticos” y la doctrina está dividida en cuanto a su naturaleza, pero en todo caso considera que la información sobre los algoritmos sí entra en el objeto del derecho de acceso.

diferentes Administraciones, pues de lo contrario, se trataría tan solo de un instrumento técnico, instrumental, auxiliar, para una más eficaz gestión administrativa, jurídicamente irrelevante, como bien señalara ya hace unos años entre nosotros algún autor²⁰.

La LTAIPBG no se refiere de forma expresa a los algoritmos como objeto del derecho de acceso, si bien ello no quiere decir, desde luego, que no pueda proyectarse esta normativa general a ellos.

La mencionada Ley parte de un concepto muy amplio de información, definida como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones (artículo 12 LTAIPBG). Nótese, por cierto, que la definición requiere que la información “obre en poder” de la Administración – utilizo aquí el término en sentido impropio o genérico, dado que, como es conocido, el artículo 2 LTAIPBG abarca un elenco muy amplio de sujetos, algunos de los cuales no tienen la consideración de Administración pública– y, sin embargo, si se trata de una aplicación –de nuevo utilizo este término en sentido genérico, que me perdonen en este caso los programadores informáticos, término que a su vez uso de forma inespecífica...– elaborada por terceros, la propia Administración puede desconocer el código fuente, pudiendo ser que tampoco quepa acudir al argumento de su “disponibilidad jurídica”, puesto que la LTAIPBG solo obliga a los contratistas a facilitar información “en los términos establecidos en el respectivo contrato”, de modo que si se quiere ese efecto habría que prever el deber de comunicar este tipo de información en una futura reforma de la LTAIPBG.

En la práctica jurídica en España, como veremos, el tema ha sido zanjado de forma contundente en sentido afirmativo, sin mayor profundización, desde los primeros pronunciamientos de las autoridades de transparencia: los algoritmos y sus códigos fuentes son información pública. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que la normativa española contempla causas de inadmisión²¹, que, como dicen las estadísticas, son de aplicación mucho más profusa que los propios límites materiales a los

²⁰ 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*, núm. 1, 2020, pp. 224-269, p. 228: “No hay ninguna diferencia jurídica entre escribir una resolución en una máquina de escribir o hacerlo por medio de un programa de procesamiento de textos. En la medida en que el aporte de la informática y de los programas empleados sea meramente instrumental y basado en la ayuda a operaciones de apoyo, por mucha mejora que suponga, no se altera esta realidad.”

²¹ Nos remitimos al estudio exhaustivo en BARRERO RODRÍGUEZ, C., “El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, en GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 538-654.

que después nos referiremos, algunas de las cuales conectan con los planteamientos expuestos en el Derecho comparado. En particular, tres de ellas:

- En primer lugar, puede plantearse si determinadas “aplicaciones informáticas” entran dentro del concepto de “información que tenga carácter auxiliar o de apoyo”²². Al respecto, creemos que hay que manejarse con el acertado criterio general del CTBG²³, acogido por las autoridades autonómicas y por los tribunales, que no atiende ni a la integración en el expediente ni a la denominación formal, sino al grado de influencia de la información pretendida en la resolución adoptada. Eso explica que, pese a ser la causa más discutida en la doctrina, su aplicación esté siendo marginal, la menos frecuente de entre todas las causas de inadmisión²⁴. En todo caso, podría concluirse que cuando se trata de programas informáticos que meramente “traducen” a ese lenguaje las disposiciones normativas, y se emplean para el ejercicio de potestades regladas, pudiera invocarse esta causa de inadmisión²⁵.

- En segundo lugar, se contempla también la inadmisión de las solicitudes “que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”. En la práctica del CTBG, el uso abusivo se aprecia cuando se pretende conseguir una cantidad desmesurada de información elaborada *ad hoc* con un ingente trabajo previo realizado por terceros o por empleados públicos mediante el uso de herramientas públicas, lo que por cierto conecta así con “el espíritu” del anterior artículo 37 Ley 30/92, que preveía que el derecho de acceso fuera ejercido de forma “que no se vea afectada la eficacia en el funcionamiento de los servicios públicos”. En cuanto a la finalidad, se trata de la prevista en el Preámbulo de la LTAIBG: someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, de modo que no estaría justificada una solicitud que “de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública” según la definición legal, o “cuando tenga como objeto o

²² Artículo 18.1. b) LTAIPBG.

²³ Criterio interpretativo 6/2015.

²⁴ Como ha puesto de relieve BARRERO RODRÍGUEZ, C., “El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 568-569.

²⁵ Por lo demás, debe dejarse constancia de que la propia Ley de Procedimiento Administrativo establece que no forman parte del expediente administrativo la información contenida en “aplicaciones, bases de datos o informes internos” (artículo 70.4). Ahora bien, la LTAIPBG no ha limitado el derecho de acceso al contenido del expediente, como ocurría en el precedente del artículo 37 de la Ley 30/1992, lo que ha llevado a una disparidad acerca de si la información no recogida en el expediente puede considerarse *per se* como auxiliar o de apoyo. BARRERO RODRÍGUEZ, C., “El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 571-572, se muestra contraria, con cita de otros autores, pero muestra también cómo éste ha sido el entendimiento del reglamento de desarrollo de la normativa valenciana de transparencia o del propio Consejo de Estado.

posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa²⁶. Aplicado al acceso directo a los algoritmos o al código fuente, podría pensarse que concurre el “ingente trabajo *ad hoc* para su elaboración”, y la no justificación para la finalidad, si se trata de “informática instrumental”, o bien, en el caso de la informática decisional, que hay que analizar si se trata de solicitudes que tengan por objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil, penal o una falta administrativa, en los términos que conectan con el concepto de “seguridad informática” al que enseguida aludiremos.

- Otra causa de inadmisión que puede concurrir es la referida a la información que precisa de una “acción previa de reelaboración”²⁷, en particular, cuando se piden explicaciones sobre cómo funciona un determinado algoritmo, dado que la propia Administración puede no disponer de dicha información, y carecer de los medios técnicos para ello, en el sentido en el que esta causa de inadmisión ha sido de nuevo interpretada por el CTBG²⁸. En este sentido, resultaría crucial la existencia de una disposición legal de carácter básico que le obligara a disponer de esta información, imponiéndolo en su caso a los desarrolladores cuando se trata de productos elaborados por terceros.

Veamos qué juego han tenido el concepto de información pública y las causas de inadmisión en las resoluciones dictadas hasta el presente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG).

- En la primera reclamación se pretendía acceder a la aplicación telemática del bono social eléctrico que se utiliza para la verificación de la procedencia o no de su obtención de conformidad con los requisitos legales. Parece que podía hablarse de “informática instrumental”, pues la normativa aplicable determinaba de forma reglada la decisión administrativa. La Administración adujo en este sentido –eso sí, ya en alegaciones, dado que no resolvió la solicitud de forma expresa– que el código no es información pública²⁹. El CTBG no entró a conocer de esta cuestión, salvo

²⁶ El CTBG dictó el Criterio interpretativo 3/2016. Sobre este tema, nos remitimos a Barrero Rodríguez, C., “El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 635-654.

²⁷ Artículo 18.1.c) LTAIPBG.

²⁸ Criterio interpretativo 7/2015.

²⁹ R 701/2018, de 18 de febrero de 2019. El acceso fue solicitado por una organización no gubernamental muy activa en materia de transparencia, la Fundación Cívico, al calor de las dudas que habían surgido en relación con el buen funcionamiento del sistema. La Fundación Cívico solicitaba la especificación técnica de la aplicación, el resultado de las pruebas realizadas para comprobar que la aplicación implementada cumple la especificación funcional, el código fuente de la aplicación y “cualquier otro entregable que permita conocer el funcionamiento de la aplicación”. Se trataba de una aplicación creada por la propia Administración. Ante el silencio de la Administración. En alegaciones, el Ministerio para la transición ecológica expuso que había dado traslado a la Subdirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Ministerio de Industria, comercio y Turismo, que a su vez solicitó informe a la Subdirección General de la Administración Digital “debido, obviamente, al alcance de esta petición, que

para definir el código fuente³⁰, dando por hecho que sí lo es, y pasó a analizar, como veremos, la concurrencia de límites, sin plantearse la de causas de inadmisión.

- En la segunda reclamación, referida al programa para el cálculo de las pensiones de la Seguridad Social –en que de nuevo nos hallábamos en un supuesto de “informática instrumental”–, a diferencia del caso anterior, la Administración sí había dado una explicación detallada del algoritmo, y el CTBG, previa constatación de la importancia que para el control de la actividad pública tiene el conocimiento directo de los algoritmos³¹, entró de lleno, *motu proprio*, a dilucidar si “un algoritmo como el descrito puede considerarse “información pública” al objeto de ejercicio del derecho de acceso a la información regulado en la LTAIPBG. Tras recordar el contenido del artículo 13 LTAIPBG, y hacer especial hincapié en el paso del objeto del derecho de acceso en Derecho español del “documento” a la “información”³², concluyó que

trascendería a todas las aplicaciones informáticas de todas las Administraciones.” El informe de la Subdirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones apuntaba que el código no se considera información pública según el artículo 13 de la Ley de transparencia al no ser ni “contenidos” ni “documentos”, sino programas informáticos, que según la RAE se definen como “11.m. Cada una de las operaciones que, en un orden determinado, ejecutan ciertas máquinas. 12.m. Conjunto unitario de instrucciones que permite a una computadora realizar funciones diversas, como el tratamiento de textos, el diseño de gráficos, la resolución de problemas matemáticos, el manejo de bancos de datos, etc.”

³⁰ “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.

³¹ R 58/2021, de 20 de mayo. El CTBG considera que “es preciso tener presente que, en este caso, el acceso a la información solicitada sirve de manera directa a los fines perseguidos por la LTAIBG y expresados en su preámbulo en la medida en que permite conocer cómo se toman las decisiones, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, sometiendo a escrutinio la acción de los poderes públicos. En el contexto actual de progresivo desarrollo e implantación la administración electrónica y uso creciente de la inteligencia artificial, los algoritmos están adquiriendo una relevancia decisiva, a la vez que se incrementa su complejidad. Pueden sustentar la toma de decisiones públicas o, directamente, ser fuente de decisiones automatizadas con consecuencias muy relevantes para las personas. Esta evolución está generando una creciente demanda ciudadana de transparencia de los algoritmos utilizados por las Administraciones públicas como condición inexcusable para preservar la rendición de cuentas y la fiscalización de las decisiones de los poderes públicos y, en último término, como garantía efectiva frente a la frente a la arbitrariedad o los sesgos discriminatorios en la toma de decisiones total o parcialmente automatizadas. Mientras no se instauren otros mecanismos que permitan alcanzar los fines señalados con garantías equivalentes –como podrían ser, por ejemplo, auditorías independientes u órganos de supervisión, el único recurso eficaz a tales efectos es el acceso al algoritmo propiamente dicho, a su código, para su fiscalización tanto por quienes se puedan sentir perjudicados por sus resultados como por la ciudadanía en general en aras de la observancia de principios éticos y de justicia.”

³² “Existe unanimidad en considerar que la noción de “información pública” empleada por su artículo 13 ha superado la enteca concepción que del derecho de acceso se contemplaba en el artículo 37.1 de la hoy derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dando un relevante salto cualitativo y cuantitativo respecto del régimen de acceso inmediatamente precedente, en cuanto al objeto del derecho ya no son sólo los documentos, sino que incluye también la información no documentalizada, extendiendo el ámbito material del

“a la luz de [sic] configuración legal expuesta, este Consejo considera que, sin necesidad de entrar en mayores disquisiciones semánticas sobre los distintos significados atribuidos al término, un algoritmo como el que es objeto de la presente reclamación [...] entra sin lugar a dudas dentro del ámbito del concepto de información pública consagrado en la LTAIPBG.”

- En la siguiente ocasión, referida al acceso al código fuente de la aplicación informática de sorteo de tribunales en procesos selectivos, la Administración esgrimió que, una vez se han dado explicaciones detalladas, solicitar el acceso al código fuente resulta abusivo y no conforme a la finalidad de la propia normativa de transparencia, máxime cuando supone un perjuicio a un bien protegido injustificado en términos ponderativos³³. Sin embargo, tras remitirse a su Criterio interpretativo general sobre el alcance de esta causa de inadmisión, el CTBG lo descartó al entender que conocer el algoritmo contribuye a la finalidad perseguida por la LTAIPBG, como ya había apuntado en su resolución anterior, a la que se remitió. Admitió que en este caso la Administración había dado explicaciones sobre el funcionamiento de la aplicación, pero lo consideró insuficiente para aplicar la causa de inadmisión “en la medida en que esa aplicación informática tiene una participación en la toma de decisiones pública”. De este modo, pasó a analizar la concurrencia de límites. Nótese que, a diferencia de los anteriores casos, nos hallábamos en uno de esos casos en que, si bien la programación no toma decisiones discrecionales, sí resulta imposible al ciudadano comprobar su corrección sin conocer el código fuente.

derecho desde la noción de documento a la de información en poder del sujeto obligado, con independencia de cuáles sean sus características técnicas (formato) o el material en el que se registre (soporte).”

³³ Resolución territorial (en adelante, RT) 253/2021, de 19 de noviembre de 2021 y 748/2021, de 10 de enero de 2022. La Administración había dado también explicaciones detalladas del funcionamiento de la aplicación, pero insatisfecho con la respuesta, el solicitante reclamó acceso al código fuente. La Administración desestimó la demanda por considerar que concurría el límite de la propiedad intelectual, pero subsidiariamente, consideró que se trataba de una solicitud abusiva, en los términos establecidos en el artículo 18.1.e) LTAIPBG, según el cual son inadmisibles las solicitudes “[...] que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”, añadiendo que esta finalidad, como expresa su Preámbulo, es “conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones”, concluyendo que “la solicitud planteada [...] excede los parámetros normales del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por lo que se ha realizado de forma abusiva e irrazonable, con una finalidad no amparada por la Ley de Transparencia. Este derecho, tal y como se menciona en el preámbulo de la Ley y se ha indicado anteriormente, debe permitir el escrutinio de la acción pública, pero el objeto de la misma no puede ser el conocimiento de información protegida, en este caso, por el derecho a la propiedad intelectual, máxime cuando la información solicitada no aporta un valor fundamental para realizar dicho escrutinio precisamente porque la administración ya ha explicado cómo toma las decisiones y cuál es su criterio de actuación, de manera que el interés público superior ya ha sido satisfecho mediante la publicación de la información completa relativa al procedimiento para la designación de los vocales de los tribunales de selección.”

- El siguiente caso se refirió al acceso al código fuente asociado al algoritmo del cálculo de días cotizados utilizado por el Servicio Público de Empleo Estatal cuando finaliza una prestación por desempleo³⁴, un caso similar a la segunda reclamación a la que nos referimos, la R 58/2021. La Administración había dado explicaciones sobre el método de cálculo y argüía que no existía en este caso un algoritmo y un código fuente, sino una aplicación informática que realiza un cálculo numérico en atención de unas reglas predeterminadas. El CTBG re remitió a sus anteriores resoluciones y consideró que “las nociones de *algoritmo* (y su *código fuente*) debe partir de la premisa de que la primera hace referencia a un *conjunto de operaciones automatizado* (llámese aplicación, algoritmo, *software* o programa) que resuelve un determinado problema a partir de unas reglas o metodología establecida que constituyen, precisamente, ese código fuente o regla técnica”. Recalcó que era precisamente el acceso a esa regla jurídico-técnica lo que se pretendía, en la medida en que “ejecutar una aplicación informática implica ejecutar código”, y se remitió a su doctrina anterior para justificar la necesidad del acceso, pues “se trata, en definitiva, de garantizar la *cognoscibilidad* del algoritmo en el sentido de proporcionar la *explicación* de cuáles son las reglas que se siguen en ese procedimiento automatizado”. Por ello, consideró que “no resulta procedente denegar el acceso al código fuente basándose en su inexistencia en la medida en que existe una *aplicación informática* que realiza un cálculo numérico [...] en atención a unas reglas predeterminados [sic] y es precisamente el acceso a esa regla jurídico-técnica lo que pretende ahora el reclamante –al que asiste la razón cuando afirma que *ejecutar una aplicación informática implica ejecutar código*–. De modo que, pese a reconocer que se habían dado explicaciones sobre los criterios utilizados, estimó la reclamación ordenando que se añadiera “*copia del código fuente asociado al algoritmo de cálculo de días cotizados*, entendiendo como tal la explicación del conjunto de reglas internas (técnico-jurídica) de la aplicación informática utilizada para dicho cálculo.”

Conviene advertir que mientras que las solicitudes y las subsiguientes reclamaciones antes consignadas se referían al acceso al propio algoritmo o al código fuente, las más recientes ya no han pretendido el acceso directo al algoritmo o al código fuente, sino “conocer qué parte de los procedimientos está automatizada, funcionalidades y especificaciones técnicas, casos de uso, cualquier otro documento que permita saber cómo funciona la aplicación y qué informaciones contiene o puede contener, quién ha sido el responsable de su desarrollo y si se ha tratado de un trabajo interno o se ha contratado a una empresa y, en tal caso, el número de expediente de contratación”³⁵. El diferente enfoque ha venido, sin duda, determinado porque se

³⁴ Resolución (en adelante, R) 7/2023, de 11 de enero.

³⁵ A finales de 2023, el CTBG ha tenido que conocer de una serie de reclamaciones que comparten idéntico reclamante, la Fundación Cívica, e idéntico objeto de la solicitud de información (qué parte está automatizada, funcionalidades y especificaciones técnicas, casos de uso, cualquier otro documento que

trata de reclamaciones de un mismo solicitante, la Fundación Civio, cuyo recurso contra la primera de las resoluciones comentadas, que denegaba el acceso al código fuente, fue desestimado por los tribunales, como veremos. También por ese mismo motivo, las resoluciones del CTBG que vamos a exponer suponen un cierto giro y muestran que parece haberse hecho consciente de que los programas que se limitan a traducir al lenguaje informático las previsiones legales regladas no son, propiamente, inteligencia artificial, como veremos a continuación.

- Así, se solicitó acceso a información de ese tipo en relación con las aplicaciones de gestión de prestaciones de la Seguridad Social³⁶ o para gestionar el ingreso mínimo vital³⁷. La Administración hizo hincapié en sus alegaciones que la aplicación sobre la que se pretendía obtener información meramente desarrollaba, mediante programas informáticos, la normativa, por lo que se trataba de una ayuda a la toma de decisiones por parte del órgano competente, que es el que determina la corrección del cálculo y dicta la resolución³⁸. El CTBG reprodujo la argumentación de sus pronunciamientos anteriores sobre la importancia de la transparencia en este ámbito, pero con importantes matices, pues ahora se añade que en la referencia a la transparencia de las aplicaciones informáticas, estas han de entenderse “comprensivas en un sentido amplio de sus distintos elementos y características”; se elimina la referencia a la inteligencia artificial y se troca por otra a las “aplicaciones informáticas destinadas a la gestión, tramitación, cálculo de prestaciones, bonificaciones, etc.”; se habla de “creciente demanda ciudadana de la *explicabilidad* de las aplicaciones informáticas,

permita saber cómo funciona la aplicación y qué informaciones contiene o puede contener, quién ha sido el responsable de su desarrollo y si se ha tratado de un trabajo interno o se ha contratado a una empresa y, en tal caso, el número de expediente de contratación). Se refieren a distintas “aplicaciones o sistemas”.

³⁶ R 907/2023, de 30 de octubre de 2023 (aplicación PROGES PRESS-CARPA-ALFA, que se utiliza por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para el cálculo de las pensiones de jubilación, muerte y supervivencia) y 908/2023, de 30 de octubre de 2023 (aplicación INCA, que se utiliza por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para el cálculo de las prestaciones de incapacidad temporal, nacimiento y cuidado de menor, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave y corresponsabilidad del cuidado del lactante).

³⁷ En la R 949/2023, de 8 de noviembre de 2023 (solicitud de acceso al aplicativo de gestión del ingreso mínimo vital), la Administración responde que el ingreso mínimo vital se gestiona con un aplicativo llamado APPIAN-IMV, y explica el funcionamiento, en el que intervienen funcionarios para verificar los requisitos y condiciones, e inadmite la solicitud respecto de la información sobre el responsable del desarrollo a la Gerencia de Informática de la Seguridad Social. El CTBG estima la reclamación al entender que no era procedente la inadmisión basada en el artículo 18.1.d) (“Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente”), sino que hubo de aplicarse el artículo 19.1, conforme al cual “Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante”, y ordena retrotraer las actuaciones.

³⁸ Es el razonamiento en las R 907/2023, de 30 de octubre de 2023 y 908/2023, de 30 de octubre de 2023.

así como de los algoritmos que las sustentan”, y no ya de “transparencia de los algoritmos”³⁹. Y, como colofón, se elimina la referencia al acceso al algoritmo como único mecanismo eficaz para la fiscalización⁴⁰.

- Una reclamación con un presupuesto distinto fue la referida al acceso a la aplicación Veripol, que se utiliza por el Ministerio del Interior para la detección de denuncias falsas, con el objetivo de desalentar a los ciudadanos de presentarlas y evitar el uso innecesario de recursos policiales⁴¹. De nuevo la Administración denegó la solicitud y alegó que la información en cuestión “no puede ser considerada información pública” y “no reúne las características de información pública como objeto de una solicitud de información al amparo de la LTAIPBG”, ya que lo que se requiere son diversas cuestiones técnicas relacionadas con el sistema algorítmico, por lo que era de aplicación la causa de inadmisión referida al carácter abusivo no justificado por la finalidad de transparencia de la ley”, conforme al Criterio interpretativo 3/2016. Y, además, informó “que la citada herramienta no puede decirse que sea un sistema usado para una toma de decisión por parte de las administraciones públicas, puesto que no toma ninguna decisión, ni tiene un carácter determinante de la misma, sino que constituye un elemento de apoyo y ayuda al funcionario policial actuante, responsable final de la decisión.” El CTBG consideró, por el contrario, que habida cuenta del concepto amplio de información, la información solicitada relacionada con una aplicación informática “entra sin lugar a dudas en el ámbito del

³⁹ “La transparencia de las aplicaciones informáticas –*comprensivas en un sentido amplio de sus distintos elementos y características*– que utiliza una Administración Pública en sus procedimientos de toma de decisiones puede sostenerse, razonablemente, que resulta esencial en la medida que permite disponer de la información necesaria para saber cómo funcionan aquéllas en un caso concreto de ejercicio de potestades públicas, permitiendo, en su caso, exigir la oportuna rendición de cuentas si esas decisiones no tienen la calidad esperada, tienen un impacto desfavorable para otras personas físicas o jurídicas, pueden suponer la vulneración de la normativa vigente o conculcar derechos de los ciudadanos, incluso derechos fundamentales. En efecto, en el contexto actual de progresivo desarrollo e implantación [de] la administración electrónica y uso creciente de aplicaciones informáticas destinadas a la gestión, tramitación, cálculo de prestaciones, bonificaciones, etc., los algoritmos están adquiriendo una relevancia decisiva. De manera que este tipo de aplicaciones, cada vez con mayor frecuencia, pueden sustentar la toma de decisiones públicas o, directamente, ser fuente de decisiones automatizadas con consecuencias muy relevantes para las personas. Esta evolución está generando una creciente demanda ciudadana de la *explicabilidad* de las aplicaciones informáticas, así como de los algoritmos que las sustentan, utilizadas por las Administraciones públicas como condición inexcusable para preservar la rendición de cuentas y la fiscalización de las decisiones de los poderes públicos y, en último término, como garantía efectiva frente a la arbitrariedad o los sesgos discriminatorios en la toma de decisiones total o parcialmente automatizadas.”

⁴⁰ En la anterior dicción: “Mientras no se instauren otros mecanismos que permitan alcanzar los fines señalados con garantías equivalentes –como podrían ser, por ejemplo, auditorías independientes u órganos de supervisión, el único recurso eficaz a tales efectos es el acceso al algoritmo propiamente dicho, a su código, para su fiscalización tanto por quienes se puedan sentir perjudicados por sus resultados como por la ciudadanía en general en aras de la observancia de principios éticos y de justicia.”

⁴¹ R 910/2023, de 31 de octubre de 2023.

concepto de información pública consagrado en la LTAIPBG.” Repitió su dictado “adaptado” sobre la importancia de la transparencia de “las aplicaciones informáticas, así como de los algoritmos que las sustentan”, “sin perjuicio de que exista un funcionario policial actuante responsable final de la decisión como es el caso”. Obsérvese que se trata del primer caso que en el que podríamos hablar de auténtica “inteligencia artificial”.

-Finalmente, la última reclamación de la que tenemos noticia se refiere a la solicitud de información sobre la aplicación de supervisión de horas extras por el Ministerio de Trabajo y Economía Social⁴², y el CTBG repite la aproximación. En este caso, de nuevo nos hallamos aparentemente ante mera “informática instrumental”.

IV. LÍMITES A LA TRANSPARENCIA Y AL DERECHO DE ACCESO

1. El test del perjuicio y el test de la ponderación

El ejercicio del derecho de acceso y la publicidad activa tienen unos límites comunes, contemplados en la normativa básica estatal⁴³. Los hemos analizado con pormenor en diversos trabajos⁴⁴.

Baste a nuestros efectos decir que la LTAIPBG parte del principio de maximización del derecho de acceso, que lleva a que las restricciones tengan el mínimo alcance necesario⁴⁵. Este principio, que puede formularse como que “la regla es el acceso y su restricción la excepción”, ha sido consagrado expresamente algunas leyes autonómicas⁴⁶; proclamado por el CTBG desde sus primeras resoluciones y plasmado en uno de sus primeros Criterios Interpretativos, el 2/2015, en el que además aporta una metodología de análisis⁴⁷, y firmemente acogida por la jurisprudencia⁴⁸.

⁴² R 46/2024, de 16 de enero de 2024, en que se pide información sobre la aplicación MAX.

⁴³ Artículos 14 y 15. Aunque insertos en el capítulo III, rotulado “derecho de acceso a la información pública”, el artículo 5.3 precisa que son también de aplicación a la publicidad activa.

⁴⁴ Por todos, en GUICHOT, E., “Límites”, en GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, op. cit., pp. 185-512, o “Los límites de la transparencia y el derecho de acceso a la información”, en MARTÍN DELGADO, I. (dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Iustel, 2019, 55-105.

⁴⁵ Artículo 14.2: “La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de la protección”.

⁴⁶ Artículos 20.2 de la Ley catalana; 16.2 de la Ley extremeña, 25.2 de la Ley gallega; 3.a) de la Ley murciana; 31.2 de la Ley navarra o 28.2 de la Ley valenciana.

⁴⁷ Criterio interpretativo 2/2015, de 24 de junio de 2015.

⁴⁸ Así, desde la STS de 16 de octubre de 2017 (75/2017). En el mismo sentido, SSTS de 10 de marzo de 2020 (8193/2018) y de 11 de junio de 2020 (577/2019).

La LTAIPBG supedita la aplicación de los límites a un doble criterio: del perjuicio⁴⁹ y de la ponderación⁵⁰. En cuanto al test del perjuicio, no basta la mera invocación genérica de un límite, tal y como afirman reiteradamente la jurisprudencia reiterada⁵¹ y las autoridades de transparencia⁵², sino que es necesario un análisis del caso. En lo que hace al test de la ponderación, la LTAIPBG la refiere no solo al interés público de la divulgación, sino también al interés privado en obtener la información. La referencia al “interés público superior” debe conectarse con la propia finalidad de la Ley proclamada en su preámbulo, de tal modo que mientras más relevancia tenga la información en cuestión para conocer los modos y criterios de decisión y el empleo de fondos públicos, mayor será el peso en el plato de la balanza de la transparencia⁵³. Debe tratarse de un juicio “despersonalizado” en relación a la condición del solicitante, que no tiene por qué constar, si bien cuando se trata de periodistas, organizaciones no gubernamentales, expertos, normalmente van de la mano la condición del sujeto y la relevancia de la información requerida, ya que actúan como cuarto poder o “perros guardianes”, en la expresión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Lo mismo ocurre cuando se trata de información relativas a materias que afectan a bienes fundamentales colectivos, como la salud, el medio ambiente o el urbanismo. En todo caso, lo cierto es que son escasos los pronunciamientos en que, constatado el perjuicio potencial, se estime la prevalencia pese a ello del derecho de acceso. La referencia al “interés privado superior”⁵⁴, por su parte, y a nuestro juicio, contradice la propia finalidad y fundamento del derecho de acceso, expresados en el Preámbulo de la Ley, que, a la vez, recalca la innecesariedad de la motivación de la solicitud y hace exclusiva referencia al “interés público”. Es significativo que el propio CTBG, al igual que el Preámbulo, al interpretar los límites del derecho de acceso en su Criterio Interpretativo 2/2015, alude al doble test del daño y del interés “público”, ob-

⁴⁹ Artículo 14.1: “El derecho de acceso podrá ser restringido cuando la divulgación de la información suponga un perjuicio para [...]”.

⁵⁰ Artículo 14.2: “La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”.

⁵¹ Por todas, STS de 16 de octubre de 2017 (75/2017), referida posteriormente de forma sistemática por la jurisprudencia y por las resoluciones del CTBG.

⁵² Por ejemplo, R 275/2022.

⁵³ “La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Solo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”.

⁵⁴ A la que se une que el artículo 15.3.b) contempla, entre los criterios para ponderar el derecho de acceso cuando entra en colisión con el derecho a la protección de datos, “la justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho”, incidiendo así en una vertiente “subjetiva” en la ponderación.

viando la dicción legal⁵⁵. La concesión o denegación del acceso en función de ambos criterios, del perjuicio y de la ponderación, es reglada, como pusieron de relieve los tribunales inferiores y confirmado el Tribunal Supremo⁵⁶. La decisión ha de partir de un juicio *ad casum*⁵⁷ y ser objeto de motivación, como impone el artículo 20.2 de la Ley. La invocación genérica de límites sin mayor argumentación es una causa frecuente de estimación de reclamaciones.

Pues bien, estas mismas reglas han sido reiteradas por el CTBG en su aproximación a las reclamaciones de acceso a información relacionada con algoritmos, con cita de su propio Criterio interpretativo y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. El CTBG comienza siempre su argumentación reiterando que siendo el derecho de acceso un derecho con reconocimiento constitucional, ha de hacerse una interpretación estricta de sus límites y no cabe una argumentación genérica. Es más, procede ya constatar que la ausencia de una motivación detallada de la concurrencia del límite alegado ha sido el argumento que ha llevado al CTBG a estimar las solicitudes, como veremos. Además, debe dejarse constancia de que el CTBG también ha tomado en consideración, aplicando doctrina general, que la actuación previa de la Administración, dando publicidad de una aplicación y de sus características, juega en contra de la estimación de que el acceso pueda suponer un perjuicio⁵⁸.

⁵⁵ “[...] es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (*test del interés público*)”.

⁵⁶ Sentencias del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo (en adelante, JCCA) núm. 6, de 18 de mayo de 2016 (60/2016), núm. 11, de 22 de junio de 2017, (98/2017) y núm. 7, de 31 de enero de 2019 (11/2019). Recientemente, STS de 7 de febrero de 2023 (7678/2021).

⁵⁷ Lo que rige tanto en el caso del derecho de acceso como para la publicidad activa, en este último caso en aquellos supuestos en que la LTAIPBG no ha llevado a cabo ya de forma incondicional esa ponderación. Por ejemplo, en materia de datos personales, ha dispuesto la publicación de las retribuciones de los altos cargos o las autorizaciones o reconocimiento de compatibilidades de empleados públicos o altos cargos, lo que parece que hay que entender de forma incondicional, pero también de las ayudas y, en este caso, habrá que estar a la naturaleza de la misma que, por ejemplo, en caso de revelar datos socioeconómicos o que afecten a menores puede llevar, en aplicación del test de la ponderación, a la anonimización o a la no publicación. En ese sentido, no compartimos o matizamos la afirmación de FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2020). *El derecho de acceso a la información pública en España*. 2ª ed. Aranzadi, 201 y 227, para quienes en los casos de información pública sujeta a un deber legal de publicidad activa, el sujeto obligado no debe ponderar interés alguno.

⁵⁸ En las Resoluciones (en adelante, RR) 907/2023, de 30 de octubre de 2023 (aplicación PROGES PRESS-CARPA-ALFA, que se utiliza por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para el cálculo de las pensiones de jubilación, muerte y supervivencia) y 908/2023, de 30 de octubre de 2023 (aplicación INCA, que se utiliza por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para el cálculo de las prestaciones de incapacidad temporal, nacimiento y cuidado de menor, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave y corresponsabilidad del cuidado del lactante), tiene en cuenta que la aplicación informática había sido aprobada por Resolución de 3 de agosto de 2006 (BOE núm. 197, de 18 de agosto de 2006), que precisaba su funcionamiento. En la R 910/2023, de 31 de octubre de 2023, en que se pide acceso a información sobre la aplicación Veripol, que se utiliza por el Ministerio del Interior para la detección de

2. Los límites contemplados en la normativa sobre transparencia

En cuanto a cuáles sean los límites a la transparencia y el derecho de acceso, la LTAIPBG establece una enumeración de hasta doce límites en su artículo 14.1, a los que se suma el límite de la protección de datos en el artículo 15. Con el listado incorporado a los artículos 14 y 15 LTAIPBG el legislador estatal de 2013 tradujo al castellano, con ligerísimas y poco afortunadas alteraciones, los límites contemplados en el entonces recientemente aprobado Convenio europeo de acceso a los documentos públicos (en adelante, CEADP)⁵⁹, sin acudir a la posibilidad en él mismo contemplada de reducir su número o formularlos de forma más limitada.

Pueden reconducirse a cuatro grupos o clases, sobre los que, debido a las limitaciones de espacio, tan solo apuntaremos alguna nota general.

- Una serie de límites están conectados con *intereses públicos sustantivos*. Así, el artículo 14.1 LTAIPBG contempla límites que persiguen la protección de intereses públicos (“seguridad nacional”, “defensa”, “relaciones exteriores”, “seguridad pública”, “política económica y monetaria”, “protección del medio ambiente”). A falta de un criterio interpretativo general del CTBG de cuál sea el sentido de estos límites relacionados con intereses públicos sustantivos, ha de traerse a colación la Memoria explicativa del CEADP, conforme a la cual han de ser interpretados de forma estricta, de tal modo que no pueda utilizarse para proteger informaciones que pueden revelar violaciones de los derechos humanos, corrupción pública, errores administrativos o informaciones simplemente embarazosas para funcionarios o autoridades públicas. La tónica aplicativa es la negativa a la divulgación de la información si puede suponer un perjuicio para algunos de estos intereses, en un enjuiciamiento por los órganos de control que es favorable al respeto del margen de apreciación

denuncias falsas, con el objetivo de desalentar a los ciudadanos de presentarlas y evitar el uso innecesario de recursos policiales, el CTBG constata que distintos organismos e instituciones han publicado, con mayor o menor extensión, información relacionada con el objeto de la solicitud, como el portal web de la policía nacional o la web de la Universidad Complutense de Madrid. En la R 46/2024, de 16 de enero de 2024, en que se pide información sobre la aplicación MAX de supervisión de horas extras por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, tiene en cuenta que el Ministerio de Trabajo adelantó la creación del algoritmo MAX y sus finalidades en una Guía que concreta las obligaciones empresariales y a información que debe ser proporcionada a los trabajadores que coincide con lo que aquí se pide.

⁵⁹ Si comparamos este listado con el que luce en el artículo 3 CEADP vemos que apenas hay diferencias significativas. Las diferencias son la alusión a las relaciones “exteriores” y no “internacionales” (muy en especial para dar cuenta del fenómeno comunitario), la alusión a la “tutela judicial efectiva” en lugar de “la eficacia de la Administración de justicia” (para adecuar la referencia al marco constitucional), y a “la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”, al que el CEADP alude como “las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto”, siendo el único trueque aparentemente relevante el de la noción de “otros intereses privados legítimos” utilizada en el CEADP, por la de: “el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial”, que puede conectar con aquella y que está presente, por lo demás, en el Derecho comparado.

por parte del sujeto que tiene la información respecto al posible perjuicio derivado de la divulgación y que admite solo muy marginalmente que pueda concurrir un interés superior prevalente, posibilidad que, en la práctica y con carácter general, se descarta sin mayor razonamiento o con un razonamiento que, en realidad, se confunde con el test del perjuicio. Pues bien, estos límites pueden jugar en el acceso a información algorítmica, dado que la inteligencia artificial es usada en estas materias y su conocimiento sin restricciones podría suponer un perjuicio inasumible.

- Otros límites protegen la *integridad de los procedimientos administrativos y judiciales* (prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva). Su aplicación muestra que prevalecen cuando la información se refiere a procedimientos o actividades en curso o puede revelar técnicas que los dificulten en el futuro. De nuevo, tienen juego, en la materia que estamos analizando p. ej., en el uso de inteligencia artificial para determinar las preferencias en inspecciones, para la policía predictiva, para la preparación de dispositivos de seguridad...

- El siguiente grupo de límites está conectado con la protección de *derechos e intereses de contenido económico* (los intereses económicos y comerciales, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial). Entre ellos, el tema del acceso a los algoritmos plantea de forma directa su compatibilidad con la protección de la propiedad intelectual. El sentido de este límite no es evidente, comenzando por si se refiere a la propiedad intelectual de la propia Administración o de terceros. Parece que han de englobarse ambas. El tema general de la propiedad intelectual de la Administración está necesitado de estudio. El CTBG pareció partir de la idea de que la información generada por la propia Administración no está sujeta a derechos de autor, ni sus funcionarios autores materiales tienen derechos de autor sobre la misma⁶⁰. No ha sido ése, sin embargo, el enfoque de los tribunales, que han puesto de relieve que la normativa sí presupone la propiedad intelectual de las creaciones elaboradas en el seno de la Administración o por su encargo⁶¹. El CTBG parece ya haberlo asumido, pero ello no quiere decir que deba denegarse cualquier acceso a información objeto de propiedad intelectual, sino solo aquellos que puedan conllevar un perjuicio, ya que el acceso es la regla y las excepciones han de justificarse⁶². En cuanto a la propiedad intelectual de terceros, cabe plantearse cuál sea el sentido que hay que dar al límite, máxime en los casos en que se prevé un trámite de informa-

⁶⁰ Así, R 42/2017, de 25 de abril.

⁶¹ Precisamente, en materia de acceso a algoritmos, como veremos, *infra*, en SJCCA núm. 11, de 31 de octubre de 2022 (158/2022).

⁶² Así, en la R 312/2022, de 23 de septiembre.

ción pública del documento en cuestión o, de forma más amplia, en que conocerlo resulta necesario para poder controlar la legalidad de la actuación administrativa. Parece más bien que los derechos de autor jugarían aquí no para prohibir el acceso, sino para impedir, conforme a su propia normativa, una reproducción y un posterior uso inconsentido de la información obtenida para fines lucrativos diferentes al del escrutinio público, como prevé el Derecho de la Unión Europea, lo que podría llevar en estos casos a que la forma de acceso fuera solo mediante consulta del original⁶³, sin expedición de copias⁶⁴, e impidiendo su captación fotográfica y/o haciéndolo con una cláusula expresa que advierta del sometimiento de su uso a la normativa sobre propiedad intelectual⁶⁵. Así parece entenderlo también el CTBG en pronunciamientos más recientes⁶⁶. No obstante, ha de tenerse en cuenta que el conocimiento por terceros puede implicar una lesión a los intereses comerciales de la empresa titular de los derechos, que a menudo incorpora en el contrato de adquisición de los derechos de uso cláusulas de confidencialidad que, si bien no constituyen un valladar absoluto al acceso a la información, si implican el necesario análisis del perjuicio que pudiera seguirse de la revelación⁶⁷, y, en aplicación del artículo 19.3 LTAIPBG, que ha de

⁶³ En esta línea, el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso dispone en su artículo 31.1: “La estimación de la solicitud de acceso o de consulta conllevará el derecho a obtener copia de los documentos solicitados, salvo en los siguientes supuestos: c) Cuando la reproducción suponga vulneración de los derechos de propiedad intelectual.”

⁶⁴ En este sentido, el Dictamen 1/2016, de 11 de mayo, de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña. ESTEVE PARDO, M. A., “El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial”, en VVAA, *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, INAP, Madrid, 2017, pp. 175-183, p. 176, destaca que la propiedad intelectual implica que una copia y difusión necesaria autorización del autor.

⁶⁵ En sentido, FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho al acceso a la información pública en España*, *op. cit.*, pp. 294-297, que señala que se trataría de conciliar ambos derechos, mediante instrumentos adicionales, tales como declaraciones o compromisos escritos de no hacer uso comercial o contrario a la ley de la información.

⁶⁶ Así, en la R 464/2022, se argumenta por la Administración que las preguntas de un examen son de autoría de una serie de expertos que tienen sobre ellas la propiedad intelectual. El CTBG, tras un repaso a los preceptos claves de la Ley de Propiedad Intelectual, argumenta que: “[...] de este sucinto marco normativo se desprende, en primer lugar, la posibilidad de formular una distinción entre los derechos morales del creador –atribución o reconocimiento de autoría, divulgación, preservación de la integridad– que son inalienables y los derechos de explotación, que incluyen la reproducción y el aprovechamiento económico que puede ser objeto de cesión. Y, en segundo lugar, cabe señalar que el bien jurídico protegido por la propiedad intelectual consiste, en definitiva, en la protección de la explotación del bien creado por parte de terceras personas. Esto es, la propiedad intelectual no puede operar como un límite al acceso de la información de que se trate, sino como límite a su utilización o explotación por parte del solicitante de la misma [...]”

⁶⁷ Sobre el particular, me remito a mi contribución en “Límites a la transparencia en la contratación pública”, en BARRERO RODRÍGUEZ, C. y GUICHOT, E., *La transparencia en la contratación pública y sus límites*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 157-300, en especial, pp. 182-257.

darse traslado al titular de los derechos de autor de la solicitud para que formule alegaciones y, si no se hizo, el CTBG ordena retrotraer el procedimiento⁶⁸.

- Por último tiene una regulación específica el límite de la *protección de datos personales*, que distingue entre tres círculos: las categorías especiales de datos, que gozan de una mayor protección y respecto de los cuales la regla es la no comunicación a terceros; los datos personales a secas, en los que es necesario efectuar una ponderación con la relevancia de la información solicitada para la finalidad de transparencia perseguida por la Ley; y los datos meramente identificativos relacionados con las personas que actúan por cuenta de la propia Administración, en que la regla es la transparencia⁶⁹.

Todas las categorías de límites han sido invocadas en las diversas reclamaciones habidas hasta la fecha.

En los primeros asuntos que fueron objeto de reclamación, como vimos, se pedía acceso directo al código fuente. Los razonamientos del CTBG se centraron en el límite de la propiedad intelectual, aunque en realidad la Administración invocó también otros límites. En efecto, en el caso del bono social eléctrico⁷⁰, el CTBG descartó por falta de argumentación, la concurrencia de los límites de la “seguridad nacional” y de la “seguridad pública” –entendida como seguridad informática, e invocada como aplicable al acceso a cualquier aplicación informática– y a la “protección de datos” a los que había apelado también la Administración⁷¹. Se centró en el de la “propiedad intelectual” en relación con el acceso al código fuente, del que rea-

⁶⁸ Por todas, R 405/2016, de 1 de diciembre.

⁶⁹ Artículo 15.

⁷⁰ R 701/2018, de 18 de febrero de 2019. La Fundación Civio solicitaba la especificación técnica de la aplicación, el resultado de las pruebas realizadas para comprobar que la aplicación implementada cumple la especificación funcional, el código fuente de la aplicación y “cualquier otro entregable que permita conocer el funcionamiento de la aplicación”.

⁷¹ En efecto, en la primera ocasión en que se planteó la cuestión, con ocasión de la solicitud de acceso al código fuente del bono social eléctrico, solicitado por la Fundación Civio al calor de las dudas que habían surgido en relación con el buen funcionamiento del sistema, el Ministerio concernido dio traslado a la Subdirección General de la Administración Digital “debido, obviamente, al alcance de esta petición, que trascendería a todas las aplicaciones informáticas de todas las Administraciones.” En ese informe se apuntaban como principales límites en juego la “seguridad nacional”, la “seguridad pública” –entendida como seguridad informática– y la “propiedad intelectual”, y se apuntaba también al derecho a la protección de datos de los propios beneficiarios del bono social, todo ello por las vulnerabilidades “de día cero” o que están aún por descubrir en el momento en el que se construye el producto software, que además podrían permitir acceder a las bases de datos conectadas con la aplicación, que recogen en este caso datos especialmente protegidos, como la discapacidad o la condición de víctima de violencia de género del solicitante.

lizó una definición⁷² y asumió que está protegido por la propiedad intelectual⁷³, pero no las especificaciones técnicas del programa (que pueden incluir diferentes aspectos, entre otros, si es un sistema operativo de código abierto, cómo realiza el almacenamiento de datos, cuál es su lenguaje de programación o si incluye herramientas para depuración de memoria y análisis del rendimiento del *software*) ni el resultado de las pruebas realizadas para comprobar que la aplicación implementada cumple la especificación funcional (que sirven a su juicio al propósito perseguido por la LTAIPBG de controlar la acción pública y el proceso de toma de decisiones, sin que se deban incluir en ningún caso datos personales reales, sino simplemente estadísticos, sobre la eficacia del sistema en función de la finalidad que se persigue)⁷⁴. En el siguiente pronunciamiento, de finales de 2021, referido al acceso al código fuente de la aplicación informática de sorteo de tribunales en procesos selectivos, la Administración había dado también explicaciones detalladas del funcionamiento de la aplicación, pero insatisfecho con la respuesta, el solicitante reclamó⁷⁵. El CTBG considera que si el autor es la propia Administración o es un tercero que ha cedido por contrato sus derechos a la Administración, no cabe hablar de propiedad intelectual porque la Administración no puede ostentar ese derecho, por lo que procede el acceso – esta afirmación, como veremos seguidamente, sería desmentida por la sentencia que resuelve el recurso contra esta resolución–. El CTBG estima, además, que no se concreta el daño, “más allá de menciones a vulnerabilidades y desprotecciones”.

Los más recientes pronunciamientos, en que ya no se pide acceso directo al algoritmo o al código fuente, analizan límites relacionados con la garantía de la integridad de los procedimientos. Así, en los casos del acceso a aplicaciones sobre

⁷² 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.

⁷³ “Puesto 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. Este es, en efecto, el enfoque vigente respecto de la protección del software en diversos tratados internacionales. Así, por ejemplo, el artículo 4 del Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor (WCT), el artículo 10 del Acuerdo sobre los ADPIC de la Organización Mundial del Comercio 7 y el artículo 1 de la Directiva (91/250/CEE) del Consejo Europeo sobre la protección jurídica de programas de ordenador equiparan el software con las obras literarias, protegidas por el derecho de autor. A efectos de la Directiva, el término “programa de ordenador” incluye programas en cualquier forma, incluso los que están incorporados en el “hardware”; este término designa también el trabajo preparatorio de concepción que conduce al desarrollo de un programa de ordenador, siempre que la naturaleza del trabajo preparatorio sea tal que más tarde pueda originar un programa de ordenador”.

⁷⁴ Sin embargo, no ha incluido en la propiedad intelectual “las especificaciones técnicas del programa ni el resultado de las pruebas realizadas para comprobar que la aplicación implementada cumple la especificación funcional”, lo que es discutible, en la medida en que según el 96.1 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, comprende también “la documentación técnica y los manuales de uso de los programas”.

⁷⁵ RT 253/2021, de 19 de noviembre.

cálculos de pensiones y prestaciones públicas de la Seguridad Social la Administración invocó “la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”, alegando que dar acceso al código fuente “constituye un riesgo severo de vulnerabilidad de las aplicaciones informáticas”. Además, al tratarse de una aplicación que maneja datos sensibles de los ciudadanos, se argumenta que facilitar información sobre ella “pone en peligro la confidencialidad de los datos gestionados que se exige a la Seguridad Social”. De nuevo, el CTBG juzgó la motivación “a todas luces insuficiente”⁷⁶. Por su parte, la persecución de infracciones fue el límite esgrimido en el acceso a la aplicación Veripol, que se utiliza por el Ministerio del Interior para la detección de denuncias falsas, con el objetivo de desalentar a los ciudadanos de presentarlas y evitar el uso innecesario de recursos policiales⁷⁷. El CTBG recordó que este límite –como el de todos los de ese grupo– se aplica principalmente cuando los procedimientos están siendo tramitados y pueden ser perturbados con la revelación. Pero una vez más consideró que la negativa carecía de motivación suficiente (en sus palabras, “[...] se encuentra ayuna de la mínima justificación detallada que permita valorar y controlar por este Consejo la veracidad y proporcionalidad de la restricción del acceso a la información requerido”). Finalmente, este límite y el de las funciones administrativas de inspección y control se invocaron en la reclamación referida al acceso a la aplicación de supervisión de horas extras por el Ministerio de Trabajo y Economía Social⁷⁸. En este caso, la argumentación de la Administración, en la respuesta inicial y en alegaciones, fue algo más extensa: se trata de una herramienta que forma parte de los trabajos de Planificación de actuaciones inspectoras que el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social lleva a cabo de manera continua para cumplir con las competencias atribuidas en la Ley 23/2015, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En alegaciones, adujo que no es una aplicación para la realización de la actividad administrativa ordinaria, sino que se utiliza dentro del mecanismo de control del fraude, de modo que las funcionalidades de la aplicación en orden a la planificación de la actuación inspectora deben ser objeto de especial protección. Sin embargo, el CTBG volvió a estimar que la resolución “se encuentra ayuna de la mínima justificación” y, respecto de la mención al control del fraude en las alegaciones, estimó que no se había

⁷⁶ R 907/2023, de 30 de octubre de 2023 (aplicación PROGES PRESS-CARPA-ALFA, que se utiliza por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para el cálculo de las pensiones de jubilación, muerte y supervivencia) y 908/2023, de 30 de octubre de 2023 (aplicación INCA, que se utiliza por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para el cálculo de las prestaciones de incapacidad temporal, nacimiento y cuidado de menor, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave y corresponsabilidad del cuidado del lactante).

⁷⁷ R 910/2023, de 31 de octubre de 2023.

⁷⁸ R 46/2024, de 16 de enero de 2024.

motivado, dando a la vez una “pista” de qué tipo de razones más concreta pueden aducirse⁷⁹.

3. ¿La seguridad informática como límite a la transparencia o “supralímite”?

Como el lector atento habrá podido comprobar, en la gran mayoría de las reclamaciones, la argumentación de la Administración gira en torno a la idea de que dar acceso a los códigos fuentes o a información detallada de los algoritmos puede poner en peligro la “seguridad informática”.

El tema, por supuesto, no es exclusivo nacional, y al respecto hay cuanto menos que reseñar que en Francia el límite de la seguridad informática ha sido incorporado expresamente a la normativa de transparencia en 2017, estableciéndose como límite “la seguridad del Estado, la seguridad pública, la seguridad de las personas o la seguridad de los sistemas de información de las administraciones”⁸⁰. Por lo demás, la propia normativa francesa deja claro que ese límite lo es, no ya al acceso directo al código fuente, sino a las propias informaciones que, en términos de explicabilidad, ha de dar la Administración, tanto en ejercicio del derecho de acceso⁸¹, como en forma de publicidad activa⁸².

⁷⁹ “Sin embargo, el hecho de que se trate de un aplicativo que se utiliza para la prevención del fraude en el ámbito de las horas extras no supone que el acceso a sus funcionalidades, sus especificaciones técnicas y casos de uso suponga necesariamente el acceso a inspecciones que se encuentran en curso, a la planificación de las inspecciones de esta naturaleza o al *modus operandi* utilizado por la Inspección de Trabajo; supuestos concretos en los que, de mediar la debida justificación suficiente, sí podría apreciarse la concurrencia del límite invocado atendiendo al bien jurídico protegido, que no es otro garantizar el normal desenvolvimiento de las actuaciones inspectoras. Nada de ello se da en este caso, en el que no se ha razonado ni siquiera mínimamente en qué medida el acceso a la concreta información solicitada podría afectar el bien jurídico protegido en la letra g) del artículo 14.1 LTAIPBG, limitándose el órgano requerido a una invocación genérica del límite.”

⁸⁰ Artículo L.311-5 del *Code des relations entre le public et l'administration*.

⁸¹ En efecto, conforme al artículo 311-3-1, sin perjuicio de la concurrencia de límites al acceso, una decisión individual adoptada con base en un tratamiento algorítmico ha de comportar una mención explícita que informe de ese dato al interesado. Las reglas que definen este tratamiento y sus principales características han de comunicarse por la Administración al interesado si lo solicita. El artículo L311-3-1-1 aclara que la mención explícita ha de indicar la finalidad que persigue el tratamiento algorítmico. Recordará el derecho a obtener la comunicación de las reglas que definen el tratamiento y las principales características de su puesta en práctica, así como de las modalidades de ejercicio de este derecho a comunicación y de reclamación, en su caso, ante la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos. Y en su artículo L.311-3-1-2, que la Administración ha de comunicar a la persona que sea objeto de una decisión individual tomada sobre la base de un tratamiento algorítmico, a su solicitud, bajo una forma inteligible y bajo reserva de no atentar contra los secretos protegidos por la ley, las informaciones siguientes: 1º) El grado y el modo de contribución del tratamiento algorítmico a la adopción de la decisión; 2º) Los datos tratados y sus fuentes; 3º) Los parámetros de tratamiento, y, en su caso, su ponderación, aplicados a la situación del interesado; 4º) Las operaciones efectuadas por el tratamiento.

⁸² Conforme al artículo L.312-1-3, bajo reserva de los secretos protegidos en aplicación del apartado segundo del artículo L-311-5, las Administraciones mencionadas en el primer apartado del artículo

En España, en que no se ha producido un añadido tal, hay que reseñar que su protección puede asociarse a la de los propios límites contenidos en la LTAIPBG, y en particular, a los límites de la seguridad nacional y la seguridad pública. Así, el concepto de “seguridad nacional” puede extraerse, como hace el propio CTBG, del contenido de la Exposición de Motivos y del artículo 3 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, que lo define como “la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”, que abarca la ciberseguridad, y, de hecho, sus marcos políticos estratégicos de referencia, como ha recalcado el CTBG al resolver reclamaciones relacionadas con ellos, son la Estrategia de Seguridad Nacional⁸³ y la Estrategia de Ciberseguridad Nacional⁸⁴. Es, por tanto, un concepto amplio, tangente unas veces y secante otras, de la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública o la seguridad económica, a la que alude en su artículo 10 la propia Ley citada, y que conecta con el límite de la política económica. Por su parte, el concepto de “seguridad pública” se encuentra en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, cuyo Preámbulo alude a la seguridad ciudadana como la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica, y cuyo artículo 3 establece del modo más amplio los fines de la Ley y de la acción de los poderes públicos en su ámbito de aplicación⁸⁵, que incluyen, en suma, la tutela de los bienes públicos y privados

L.300-2, con excepción de las personas jurídicas cuyo número de agentes o asalariados sea inferior a un umbral fijado por decreto, publicarán en línea las reglas que definen sus principales tratamientos algorítmicos utilizados en el cumplimiento de sus misiones cuando fundamentan decisiones individuales.

⁸³ RR 54/2016, de 12 de mayo y 298/2015, de 14 de diciembre.

⁸⁴ RR 331/2017, de 2 de octubre, 332/2017, de 6 de octubre, 340/2017, de 6 de octubre, 342/2017, de 9 de octubre, 343/2017, de 13 de octubre, 344/2017, de 13 de octubre, 377/2017, de 30 de octubre, 378/2017, de 30 de octubre, y 380/2017, de 30 de octubre.

⁸⁵ “a) La protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas y los demás derechos reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico; b) La garantía del normal funcionamiento de las instituciones; c) La preservación de la seguridad y la convivencia ciudadanas; d) El respeto a las Leyes, a la paz y a la seguridad ciudadana en el ejercicio de los derechos y libertades; e) La protección de las personas y bienes, con especial atención a los menores y a las personas con discapacidad necesitadas de especial protección; f) La pacífica utilización de vías y demás bienes demaniales y, en general, espacios destinados al uso y disfrute público; g) La garantía de las condiciones de normalidad en la prestación de los servicios básicos para la comunidad; h) La prevención de la comisión de delitos e infracciones administrativas directamente relacionadas con los fines indicados en los párrafos anteriores y la sanción de las de esta naturaleza tipificadas en esta Ley; i) La transparencia en la actuación de los poderes públicos en materia de seguridad ciudadana.”

protegidos por los límites al derecho de acceso⁸⁶. Además, si el conocimiento de la información puede posibilitar una “brecha” del sistema, con el “hackeo” masivo de datos personales, este límite también puede estar en juego.

V. LOS PRIMEROS POSICIONAMIENTOS JUDICIALES

Como resumen de los casos precedentemente analizados, puede decirse que tres claves articulan el “discurso” de la Administración. De una parte, que las decisiones no las toman las aplicaciones, sino las autoridades y empleados públicos, que se sirven simplemente de ellas para facilitar la ejecución de la norma. Este razonamiento entronca con la distinción entre informática instrumental e informática decisional. De otra, que no es necesario conocer el algoritmo o el código fuente para lograr la finalidad de la normativa de transparencia de conocer los criterios de adopción de las decisiones públicas, razonamiento que enlaza con la idea de “explicabilidad” como distinta del acceso directo, en conexión con la finalidad de la normativa de transparencia. Por último, que el acceso directo al algoritmo o al código fuente o la información detallada sobre su funcionamiento puede poner en riesgo la seguridad informática y, con ella, buena parte del conjunto de límites protegidos por la normativa de transparencia. Estos razonamientos han tenido mucho peso en la aproximación –aún inicial– de los tribunales a esta cuestión.

En efecto, la primera ocasión en que un tribunal debió pronunciarse fue en el caso del bono social eléctrico. En cumplimiento de la resolución del CTBG, la Administración facilitó al reclamante el “análisis funcional”, que contiene las ca-

⁸⁶ Tiene como campo principal de aplicación es el relacionado con la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El CTBG ha venido a asociar este concepto al de seguridad ciudadana y a identificarlo con la competencia del Ministerio del Interior. Razona que, “conforme dispone la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, la seguridad ciudadana es la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica. En este sentido, la seguridad ciudadana se configura como uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho. Las demandas sociales de seguridad ciudadana van dirigidas esencialmente al Estado, pues es apreciable una conciencia social de que solo éste puede asegurar un ámbito de convivencia en el que sea posible el ejercicio de los derechos y libertades, mediante la eliminación de la violencia y la remoción de los obstáculos que se opongan a la plenitud de aquellos. La Constitución Española de 1978 asumió el concepto de seguridad ciudadana (artículo 104.1), así como el de seguridad pública (artículo 149.1. 29^ª). Posteriormente, la doctrina y la jurisprudencia han venido interpretando, con matices, estos dos conceptos como sinónimos, y se refieren a la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana. En base a estos parámetros, el Ministerio del Interior tiene encomendadas, entre sus funciones, la preparación y ejecución de la política del Gobierno en relación con la administración general de la seguridad ciudadana; la promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente en relación con la libertad y seguridad personal, en los términos establecidos en la Constitución Española y en las leyes que los desarrollen, así como la administración y régimen de las instituciones penitenciarias”. Por todas, R 219/2016, de 23 de agosto.

racterísticas generales y la descripción funcional, inclusiva de casos de uso y de la especificación funcional del sistema. No obstante, la Fundación Civio recurrió la resolución en la medida en que denegaba el acceso al código fuente. El Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo puso de relieve que en estos casos “no puede considerarse que el acto administrativo se dicte por una aplicación informática, sino por un órgano administrativo, y en caso de que el destinatario de dicho acto esté disconforme con el mismo, podrá impugnarlo en vía administrativa, y en vía judicial. Por tanto, la legalidad del acto administrativo no está justificada por la aplicación informática que instrumentalmente se utiliza en una fase del correspondiente procedimiento administrativo, sino por la normativa que regula la materia.” Además, subrayó que se entregaron a la entidad reclamante dos documentos, el “análisis funcional”, que recoge las especificaciones técnicas de la aplicación, y por tanto detalla qué hace el programa y cómo lo hace, y el llamado “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. Con ellos, argumentó, se ve cómo funciona el sistema informático, y si tal funcionamiento es correcto. Hay casos que no se pueden calcular con el algoritmo, y que se deciden con un análisis singular. 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. Además, en el proceso se evacuó por el Centro Criptológico Nacional, dependiente del Centro Nacional de Inteligencia del Ministerio de Defensa un “Informe técnico sobre el incremento de riesgo asociado a la revelación del código fuente de las aplicaciones informáticas” –nótese, no referido específicamente a la aplicación en cuestión– que concluía que “la revelación del código fuente aumenta de una manera objetiva la severidad de las vulnerabilidades de cualquier aplicación informática. Si esta además maneja información clasificada o sensible de la administración, el conocimiento del código fuente aumenta el riesgo de que la explotación de las vulnerabilidades pueda afectar a la seguridad nacional, la seguridad pública o la seguridad jurídica de los administrados.” Añade en nota al pie que “el art. 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, señala con claridad las excepciones y límites al derecho de acceso a la información pública, cuando tal acceso pueda suponer un perjuicio para la seguridad nacional o la seguridad pública, entre otras, siendo ambos conceptos omnicomprendivos de la necesidad de salvaguardar los sistemas de información públicos de cualquier amenaza que pudiera dificultar o, incluso, impedir, el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, salvaguarda que quedaría capidismínuida si fuera público el código fuente en el que se sustentan las aplicaciones que se ejecutan en tales sistemas.” Y previamente señalaba que “es preciso mencionar que la restricción del conocimiento público e indiscriminado del

código fuente de las aplicaciones informáticas está avalada por la mayoría de profesionales y organizaciones especializadas en seguridad”, con enlace a una fuente⁸⁷. A la vista del mencionado informe, el Juzgado Central consideró acreditado que la entrega del código fuente pondría en peligro diversos bienes salvaguardados por los límites al derecho de acceso seguridad pública, funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, política económica y monetaria, secreto profesional y propiedad intelectual e industrial y garantía de la confidencialidad)⁸⁸. Desde el punto de vista de la propiedad intelectual –que era en realidad el único límite “retenido” por el CTBG– esta se extiende al código fuente, que no es ni una norma ni un acto administrativo, sin que exista ninguna norma que imponga a la Administración el desarrollo de aplicaciones con fuentes abiertas ni la adquisición de *software* libre. Esta sentencia fue objeto de un recurso de apelación ante la Audiencia Nacional, interpuesto por la Fundación Civio, respecto del cual el CTBG manifestó su no oposición, en coherencia con el cambio de posición que adoptó a partir de 2021, conforme a la cual, en defecto de obligaciones legales de dar publicidad a los algoritmos y regular su alcance, el acceso directo al código fuente es la única medida que satisface la necesidad de transparencia. La Audiencia Nacional, en sentencia de 30 de abril de 2024, ha desestimado el recurso, recalcando la argumentación basada en la conexión de los límites argüidos con la seguridad informática, en línea con el informe pericial aportado por la Administración demandada⁸⁹. Además, el recurrente había invocado el

⁸⁷ También señalaba que las consecuencias de revelar el código fuente serían: “-Que el ataque sería muy difícil de detectar por parte de los encargados de la administración técnica de los sistemas de información y del equipo de ciberseguridad del Ministerio, puesto que dicho personal técnico no sería consciente de que sus sistemas de información están siendo atacados. -El Ministerio no tendría a su disposición, en el momento en que se produce el ataque, los medios técnicos (antivirus, sondas, parches de seguridad de los productos de Sistema Operativo y Middleware) necesarios para mitigar la vulnerabilidad, puesto que los fabricantes que dan soporte a estos productos tampoco serían conscientes de la vulnerabilidad de sus productos, o de que dicha vulnerabilidad sea detectada y eliminada por los productos específicos de seguridad informática. - Debido a lo indicado en los anteriores puntos, el atacante dispondría del tiempo suficiente conseguir sus objetivos, entre los que se podrían a modo de ejemplo enumerar las siguientes actuaciones: * Acceder o modificar, evidentemente con propósitos ilícitos, a los datos de la base de datos de la propia aplicación, que incluye datos personales de especial protección de los interesados en los trámites (niveles de renta de los individuos, situación familiar y laboral, o si existe calificación como víctima de violencia de género o de terrorismo, o si el interesado sufre alguna discapacidad). * Intento de acceso y/o alteración de los datos almacenados en otras bases de datos, correspondientes a otras tramitaciones administrativas cuya responsabilidad recae en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. * Utilizar los medios de la infraestructura de cómputo del Ministerio para otros fines, como por ejemplo la minería de criptomonedas. * Utilizar la imagen del Ministerio para perpetrar delitos basados en ingeniería social (blackmail o phishing).”

⁸⁸ SJCCA núm. 8, de 30 de diciembre de 2021 (143/2021).

⁸⁹ “En efecto, la revelación del código aumenta de una manera objetiva la severidad de las vulneraciones de cualquier aplicación informática, más aún cuando se maneja información clasificada o sensible, no siendo exigible a la Administración que todas las aplicaciones que desarrolle lo sea con fuentes abiertas. Antes al contrario, un sistema informático ha de ser desarrollado sobre la base de unas garantías de seguridad en función de la sensibilidad de la información a la que da acceso; en el caso examinado, se podrían

artículo 9.3 CE, argumentando que la falta de intervención humana en el procedimiento hacía que no bastara conocer el análisis funcional de la aplicación, sino que requería acceder al código fuente. Para la Audiencia Nacional, el argumento carece de solidez: las decisiones que se adoptan, aunque se utilice instrumentalmente una aplicación informática, son actos administrativos plenamente fiscalizables⁹⁰.

El segundo pronunciamiento tuvo lugar en el caso de la resolución referida al acceso al código fuente de la aplicación de un sorteo, que antes expusimos⁹¹. Como vimos, el CTBG cambió su criterio inicial en el caso del bono social y concedió acceso al código fuente. Pues bien, esta resolución fue anulada judicialmente a finales de 2022, al considerar que se habían dado explicaciones suficientes y que el acceso al código fuente entraña riesgos para la integridad de la información y del servicio público y para los datos personales de terceros y, además, que, frente a lo sostenido por el CTBG, el código fuente sí es objeto de propiedad intelectual de la Administración⁹². La sentencia pone además de relieve la contradicción de esta resolución del CTBG con su anterior resolución de 2018, confirmada judicialmente.

producir vulnerabilidades para acceder a las bases de datos conectadas con la aplicación que contienen datos especialmente protegidos, como la discapacidad o la condición de víctima de violencia de género del solicitante, los datos tributarios a la AEAT, de la Seguridad Social, etc. Y se pondría en riesgo la confidencialidad de la información tributaria, se posibilitaría la suplantación de los usuarios autorizados, la falsificación del consentimiento, etc.”

⁹⁰ “Como dice el Abogado del Estado la aplicación informática no es más que una herramienta que se integra en el seno de un procedimiento administrativo que seguirá produciendo un acto administrativo plenamente sujeto al ordenamiento jurídico, de modo que el control de la legalidad de los actos administrativos sigue estando garantizado: la legalidad (o no) del acto administrativo no viene justificada por el uso de la aplicación informática sino por la adecuación al ordenamiento jurídico del acto producido.”

⁹¹ RT 253/2021, de 19 de noviembre de 2021 y 748/2021, de 10 de enero de 2022.

⁹² SJCCA núm. 11, de 31 de octubre de 2022 (158/2022). Esta sentencia subraya que dar acceso al código fuente puede entrañar riesgo para el conjunto de la información y la gestión de los servicios públicos e incluso facilitar el acceso a bases de datos donde se custodian datos personales de los participantes, algunos especialmente sensibles. Y tiene en cuenta que se explicó detalladamente el funcionamiento de la aplicación, de tal forma que se dio transparencia al procedimiento público y los interesados tuvieron la posibilidad de acudir al sorteo público celebrado y a los resultados. Frente a ello, considera que el solicitante no ha razonado ni justificado la necesidad de una última comprobación personal que puede entrañar tantos riesgos, y tiene en cuenta que siempre le queda el recurso a la tutela judicial al interesado que entendiera que la aplicación informática no es imparcial o independiente, con la aportación de casos concretos que evidenciaran que el sistema funciona de modo incorrecto o discriminatorio. En definitiva, el sistema implementado estaría siempre sujeto a un control *ex post*, y no necesariamente *ex ante*. Por ello, considera que se trata de una petición abusiva. Además, entiende que el código fuente es objeto de propiedad intelectual y añade que “[...] el hecho de que la titularidad de la información corresponda a una Administración Pública no excluye tal protección pues no se establece en ninguna norma alguna limitación objetiva de los derechos de propiedad intelectual por razón de su titular. Por el contrario, la titularidad pública de derechos de propiedad intelectual se reconoce en el artículo 7.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, el cual dispone que “*En todo caso, tendrán la consideración de patrimoniales de la Administración General del Estado y sus organismos públicos... los derechos de propiedad incorporal*”, hayan sido adquiridos de particulares o generados por la propia Administración pues a ambos se refiere el artículo 33.3.d) de

VI. BALANCE

Resulta evidente que la doctrina en torno al acceso a algoritmos y códigos fuentes a través de la normativa sobre transparencia y acceso a la información está en plena formación y que será la jurisprudencia del Tribunal Supremo, cuando más temprano que tarde le llegue el asunto, la que tenga la última palabra, si no lo regula expresamente el legislador.

Como hemos señalado, las claves que articulan el “discurso” de la Administración, acogidas por los tribunales, son las siguientes: las decisiones no las toman las aplicaciones, sino las autoridades y empleados públicos, que se sirven simplemente de ellas para facilitar la ejecución de la norma; no es necesario conocer el algoritmo o el código fuente para lograr la finalidad de la normativa de transparencia de conocer los criterios de adopción de las decisiones públicas, y el acceso directo al algoritmo o al código fuente o la información detallada sobre su funcionamiento puede poner en riesgo la seguridad informática y, con ella, buena parte del conjunto de límites protegidos por la normativa de transparencia. Por el contrario, las autoridades de transparencia se han mostrado favorables a concederlo, acaso con restricciones en cuanto al modo de acceso, como forma de permitir el escrutinio sobre su corrección⁹³.

la misma norma. Es más, el artículo 157 de la LRJSP se refiere expresamente los derechos de propiedad intelectual de que son titulares las Administraciones Públicas sobre las aplicaciones desarrolladas por sus servicios o que hayan sido objeto de contratación. Por todo ello, debe acogerse la tesis del recurrente y confirmar la aplicación del límite del artículo 14.1.j) de la LTAIBG.”

⁹³ Hablamos de autoridades en plural porque hay que reseñar que el CTBG no ha sido la primera autoridad de transparencia que ha tenido que aproximarse al tema. La primera de ellas fue la autoridad catalana. La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, que consideró que los algoritmos y códigos fuentes tienen la consideración de información pública a los efectos de la normativa de transparencia y acceso a la información pública, en sus RR 123 y 124/2016, de 21 de septiembre de 2016 y 200/2017, de 21 de junio (luego reiterado en las RR 93/2019, de 22 de febrero; 1050/2022, de 23 de diciembre). Conforme a la R 93/2019: “el concepto de información trasciende el tradicional de documentos y es sustancialmente equivalente al de conocimientos, por lo que el derecho de acceso se proyecta, ciertamente, sobre los documentos en poder de la Administración, pero también sobre el otro conocimiento que esté en poder de la Administración municipal, tales como bases de datos informáticas, algoritmos o conocimiento material no formalizado en ningún documento o registro administrativo”. Para la R 1055/2022: “[...] en esta definición cabe toda la información que se encuentre en poder de la Administración, tanto la que forma parte de expedientes administrativos, como la que no forma parte, tanto la expresada en soporte papel, como la digital, tanto la que forma documentos formales, como la integrada en bases de datos, algoritmos o programas de inteligencia artificial.”. Estimó que que hay un interés público y en ocasiones, privado (si el reclamante es o fue interesado en el procedimiento) en comprobar que están correctamente diseñados, sin que concurran el límite de la garantía de la confidencialidad y el secreto en la toma de decisiones, que debiera estar previsto por ley (en el caso del acceso al algoritmo que regula el sorteo de los tribunales de evaluación de pruebas de acceso a la universidad, en las RR 123/2016 y 124/2016, de 21 de septiembre de 2016), ni el de la seguridad pública – entendido como seguridad informática –, ya que si de lo que se trata es de evitar que pueda ser manipulado por terceros, no se garantiza impidiendo su conocimiento, sino adoptando las medidas de seguridad necesarias para evitar que terceros puedan acceder – presencialmente o de forma remota– a los ordenadores y sistemas informáticos que lo utilizan (R 200/2017,

La mayoría de los casos –que no todos– llegados hasta ahora las autoridades de transparencia no se refieren propiamente a “inteligencia artificial”, sino al uso de la informática para la gestión eficaz de procedimientos cuyos presupuestos materiales están predefinidos en la norma. Se da la paradoja, en este tema, de que allá donde el uso de la informática no hace más que traducir a lenguaje informático un “programa legislativo” predeterminado, el acceso a los algoritmos y al código fuente no es en muchos casos necesario para comprobar la corrección del sistema, si bien su concesión no implica un peligro para los límites protegidos en la normativa de transparencia; por el contrario, en los casos en que la inteligencia artificial, propiamente dicha, se utiliza de forma predictiva, puede ser necesario acceder a información sobre su funcionamiento, para comprobar si la facultad de apreciación o decisión se hace conforme a criterios de proporcionalidad, no discriminación..., sin que pueda suplirse mediante la comprobación “externa” de la corrección del sistema, pero es precisamente en esos casos en los que el acceso puede implicar un mayor riesgo para la propia eficacia del sistema en conexión con los límites que protegen intereses públicos o la integridad de los procedimientos⁹⁴. Las resoluciones tendrán, pues, que tener en cuenta estas diferencias y, por su parte, el legislador haría bien en ofrecer orientaciones al aplicador. Como vimos, por el momento, parece orientarse hacia la explicabilidad, cuyo grado de detalle habrá de tener en cuenta la necesidad de no poner en riesgo ninguno de los bienes protegidos que actúan como límite al derecho de acceso⁹⁵. Y, de esta forma, deberán distinguirse entre sectores de la actuación administrativa y, dentro de ellos, modalidades del uso de la inteligencia artificial, dado

de 21 de junio, en que se solicita acceso al código fuente del programa informático del mismo supuesto). En cuanto al límite de la propiedad intelectual, que examinó de oficio, entendió que vista la finalidad de control de la corrección de la actuación pública que se pretende con el acceso, parecía prudente restringir el acceso a esta finalidad y no permitir la difusión o utilización del algoritmo sin autorización expresa del titular del derecho de propiedad inmaterial en cuestión (RR 123/2016 y 124/2016), si bien, constatada posteriormente la titularidad pública, pareció otorgarle el efecto de excluir la concurrencia de este límite (R 200/2017, de 21 de junio).

⁹⁴ Al respecto, como destacamos *supra*, algún destacado autor ha puesto el énfasis en la necesidad de distinguir, a efectos de la necesidad de acceso al código fuente, entre conceptos (en particular, actuación administrativa automatizada e inteligencia artificial) y entre modelos que influyen sobre el contenido del decisión administrativa, porque no se limitan a traducir la norma y aplicarla al caso concreto, sino que suministran criterios que la Administración puede tener en cuenta o no, y que no están en la norma – que tienen sentido para la adopción de decisiones que no están totalmente regladas–, y otros que no lo hacen. Pone de relieve cómo el CTBG no hace esta distinción, tratando a todos como si pertenecieran a la primera categoría (HUERGO LORA, A., “El derecho de transparencia en el acceso a los códigos fuente”, *op. cit.*, pp. 35-66).

⁹⁵ CERRILLO MARTÍNEZ, A. (“La transparencia de los algoritmos que utilizan las administraciones públicas”, *Anuario de Transparencia Local*, núm. 3, 2020, pp. 41-78) recalca la necesidad de, al menos, difundir por publicidad activa información precisa sobre las especificaciones técnicas de los algoritmos utilizados, los usos (finalidades, objetivos, usuarios, destinatarios), o los datos utilizados (para el entrenamiento, para la toma de decisiones, etc.). Para reforzar la transparencia, uno de los mecanismos sería difundir el código fuente, y al respecto recuerda que el artículo 157 LRJSP, dispone que las administraciones públicas

que en muchos casos el acceso a los algoritmos y códigos fuentes pueden impedir el desempeño eficaz de las tareas administrativas⁹⁶.

Por todo ello, en línea con lo defendido por la doctrina –como alternativo o como complementario al acceso directo a los algoritmos o códigos fuente, según las diferentes posiciones de los autores a las que nos hemos referido– hay que reclamar al legislador que fije con carácter general y extramuros de la normativa sobre acceso a la información mecanismos generales de publicidad –que pueden aprovechar como medio de difusión los portales de transparencia– y de control de la corrección de la actuación administrativa a través de algoritmos –en este sentido, la normativa más reciente, de alcance general, apunta a obligaciones en función del grado de “riesgo” del sistema de inteligencia artificial y apoyadas en mecanismos de “evaluabilidad previa” en el propio diseño, las auditorías independientes, los órganos de supervisión...–. Porque, entre tanto, tal vez se esté pidiendo a la normativa de transparencia y acceso a la información que ofrezca un remedio “a cañonazos”, poniendo así en un brete a las autoridades de transparencia, ellas mismas sin la competencia técnica necesaria para poder calibrar *a priori* las posibles consecuencias de una publicidad ilimitada. Situadas, en fin, entre la espada de poner en riesgo los bienes públicos y privados que la normativa de transparencia establece como límites a la publicidad y la pared de posibilitar el control ciudadano del uso creciente y cada vez más decisivo de la inteligencia artificial por la Administración⁹⁷.

pueden declarar las aplicaciones, desarrolladas por sus servicios o que hayan sido objeto de contratación y de cuyos derechos de propiedad intelectual sean titulares, como de fuentes abiertas.

⁹⁶ No resulta casual que comience a haber estudios específicos en materia de defensa, seguridad pública, tributos o persecución del fraude, en general o en ámbitos específicos (por ejemplo, BELANDO GARÍN, B., “La inteligencia artificial en la supervisión del mercado de valores, *Revista de Derecho del sistema financiero: mercados, operadores y contratos*, núm. 4, 2022, pp. 157-178; PUNCEL CHORNET, A., “Inteligencia artificial para la transparencia pública. El sistema de alertas tempranas (SALER) de la Generalitat Valenciana, *Boletín Económico del ICE*, núm. 3116, 2019, pp. 41-61; RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M., “La transparencia en el uso de la inteligencia artificial en las subvenciones”, *Revista de privacidad y derecho digital*, núm. 29, 2023, pp. 131-169; SOTO BERNABEU, L., “La importancia de la transparencia algorítmica en el uso de la inteligencia artificial por la Administración tributaria”, *Crónica Tributaria*, núm. 179, 2021, pp. 93-129; VIRTO AGUILAR, A. D., “El uso de la inteligencia artificial por las administraciones tributarias. El principio de transparencia y el derecho del contribuyente a recibir una resolución fundada y motivada”, en SERRANO ANTÓN, F. (dir.), *Inteligencia artificial y administración tributaria: eficiencia administrativa y defensa de los contribuyentes*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021).

⁹⁷ Tesitura que se hace muy expresiva en la expresión de las primeras resoluciones del CTBG, desaparecida como vimos en las más recientes, tras las sentencias que deniegan el acceso al código fuente: “Mientras no se instauren otros mecanismos que permitan alcanzar los fines señalados con garantías equivalentes –como podrían ser, por ejemplo, auditorías independientes u órganos de supervisión, el único recurso eficaz a tales efectos es el acceso al algoritmo propiamente dicho, a su código, para su fiscalización tanto por quienes se puedan sentir perjudicados por sus resultados como por la ciudadanía en general en aras de la observancia de principios éticos y de justicia.”

VII. BIBLIOGRAFÍA

BARRERO RODRÍGUEZ, C. y GUICHOT, E., *La transparencia en la contratación pública y sus límites*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

BELANDO GARÍN, B., “La inteligencia artificial en la supervisión del mercado de valores”, *Revista de Derecho del sistema financiero: mercados, operadores y contratos*, núm. 4, 2022, pp. 157-178.

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*, núm. 1, 2020, pp. 224-269.

BOIX PALOP, A., “Transparencia en la utilización de inteligencia artificial por parte de la Administración”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 100, 2022, pp. 90-105.

CARON, D., *Con qué sueñan los algoritmos. Nuestras vidas en el tiempo de los big data*, Ediciones Dado, Madrid, 2018.

CERRILLO MARTÍNEZ, A. (“La transparencia de los algoritmos que utilizan las administraciones públicas”, *Anuario de Transparencia Local*, núm. 3, 2020, pp. 41-78.

COTINO HUESO, L., “Qué concreta transparencia e información de algoritmos e inteligencia artificial es la debida”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 16, 2023, pp. 17-63.

ESTEVE PARDO, M. A., “El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial”, en VVAA, *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, INAP, Madrid, 2017, pp. 175-183.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho al acceso a la información pública en España*, 2ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

GUICHOT, E., “Los límites de la transparencia y el derecho de acceso a la información”, en Martín Delgado, I. (dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Iustel, 2019, 55-105.

GUTIÉRREZ DAVID, M. E., “Acceso al código fuente y a los algoritmos de las Administraciones inteligentes. Lecciones a partir de experiencias comparadas”, en COTINO HUESO, L. y CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (edits.),

Transparencia y explicabilidad de la inteligencia artificial, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 135-168.

HUERGO LORA, A., “El derecho de transparencia en el acceso a los códigos fuente”, *Anuario de Transparencia Local*, núm. 5, 2022, pp. 35-66.

MARTÍN DELGADO, I., “La aplicación del principio de transparencia a la actividad algorítmica”, en Gamero Casado, E. (dir.) y Pérez Guerrero, F. L., coord., *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 131-194.

MATER-SCHÖNBERGER, V. y CUKIER, K., *Big data. La revolución de los datos masivos*, Turner Publicaciones, Madrid, 2013.

MEDINA GUERRERO, M., “La transparencia algorítmica en el sector público”, en Medina Guerrero, M. (coord.), *Los derechos de la ciudadanía ante la Administración digital*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2023, pp. 135-224.

MIRANZO DÍAZ, J., *Inteligencia artificial y Derecho administrativo*, Instituto Clavero Arévalo-Tecnos, Madrid, 2023.

O’NEIL, C., *Armas de destrucción matemática*, Capitán Swing Libros, Madrid, 2017.

PONCE SOLÉ, J., “Reserva de humanidad y supervisión humana de la Inteligencia artificial”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 100, 2022, pp. 58-67.

PONCE SOLÉ, J., “Seres humanos e inteligencia artificial: discrecionalidad artificial, reserva de humanidad y supervisión humana”, en Gamero Casado, E., coord., *Inteligencia artificial y sector público: retos, límites y medios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023).

PUNCEL CHORNET, A., “Inteligencia artificial para la transparencia pública. El sistema de alertas tempranas (SALER) de la Generalitat Valenciana”, *Boletín Económico del ICE*, núm. 3116, 2019, pp. 41-61.

RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M., “La transparencia en el uso de la inteligencia artificial en las subvenciones”, *Revista de privacidad y derecho digital*, núm. 29, 2023, pp. 131-169.

SOTO BERNABEU, L., “La importancia de la transparencia algorítmica en el uso de la inteligencia artificial por la Administración tributaria”, *Crónica Tributaria*, núm. 179, 2021, pp. 93-129.

TORRECILLA SALINAS, J., TANGI, L., ULRICH, P., MANZONI, M., SCHADE, S., MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, E., PIGNATELLI, F., ¿“Para qué sirve la IA en el sector público? Casos de uso y perspectivas de aplicación”, en Game-ro Casado, E. (dir.) y Pérez Guerrero, F. L. (coord.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 73-90.

VESTRI, G., “La inteligencia artificial ante el desafío de la transparencia al-gorítmica. Una aproximación desde la perspectiva jurídico-administrativa”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 56, 2021, pp. 368-398.

VIRTO AGUILAR, A. D., “El uso de la inteligencia artificial por las admi-nistraciones tributarias. El principio de transparencia y el derecho del contribuyente a recibir una resolución fundada y motivada”, en SERRANO ANTÓN, F. (dir.), *Inteligencia artificial y administración tributaria: eficiencia administrativa y defensa de los contri-buyentes*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021.