

**AUTONOMÍA DE LA DECISIÓN  
PÚBLICA Y TRANSPARENCIA  
ALGORÍTMICA, A PROPÓSITO DE LA  
SENTENCIA DEL CASO *BOSCO***

ANA GALDÁMEZ MORALES

## SUMARIO

1. PUNTO DE PARTIDA: DECISIÓN, INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y AUTONOMÍA; 2. MODELOS DE INTELIGENCIA Y SISTEMAS (ARTIFICIALES) DE APRENDIZAJE; 3. EL ÁMBITO PÚBLICO DE LA DECISIÓN Y SUS IMPLICACIONES JURÍDICAS; 3.1. Actividad automatizada de la Administración, a través del ejemplo del caso BOSCO; 3.2. En paralelo, crisis de autonomía en la decisión política como desafío frente a las nuevas inteligencias: especial consideración a la experiencia rumana; 3.2.1. Opinión pública, libertades comunicativas y participación política; 4. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA TRANSPARENCIA ALGORÍTMICA; 4.1. Interpretación restrictiva de sus límites; 5. NOTA FINAL: PUBLICIDAD ALGORÍTMICA, EN EL ÁMBITO PÚBLICO Y EN EL PRIVADO; BIBLIOGRAFÍA.

# AUTONOMÍA DE LA DECISIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA ALGORÍTMICA, A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA DEL CASO *BOSCO*

ANA GALDÁMEZ MORALES<sup>1</sup>

## 1. PUNTO DE PARTIDA: DECISIÓN, INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y AUTONOMÍA

El desarrollo de las nuevas aplicaciones y sistemas de IA para la toma de decisiones cotidianas discurre por una senda acelerada en los últimos años, ocupando buena parte del trabajo de muchos investigadores en el ámbito jurídico<sup>2</sup>. No debe extrañar, pues ha transformado los modos en que la sociedad se desenvuelve y organiza, en el ámbito público y en el privado<sup>3</sup>, dotándonos de unas ventajas que por supuesto no se cuestionan, pero que abren la puerta a riesgos constatados que convergen en lo que considero un proceso de paulatina desactivación de la autonomía ciudadana<sup>4</sup> como sustrato de la democracia.

---

<sup>1</sup> Profesora Ayudante Doctora del Departamento de Derecho Constitucional de la UNED (ana.galdamez@der.uned.es). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0530-4850>. Facultad de Derecho (UNED), C. del Obispo Trejo, 2, 28040, Madrid. Este trabajo se enmarca en los resultados del Proyecto de Investigación PID2024-160748NB-I00, «Gobierno y mercado de la opinión pública digital en la UE» (e-Opinion), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación en la Convocatoria de los Proyectos de Generación de Conocimiento 2024, y del Proyecto PID2022-137466NB-I00 «La desinformación como riesgo en el mundo digital: análisis interdisciplinar», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación en la Convocatoria de Proyectos de Investigación no Orientada (Plan Estatal 2021-2023).

<sup>2</sup> La abundante literatura doctrinal que ya existe en la materia resulta inabarcable. Es por eso que he seleccionado, al objeto de la presente investigación, aquellas lecturas que considero mejor funcionan como complemento al análisis que me ocupa.

<sup>3</sup> La comprensión de su funcionamiento resulta «esencial para aspirar a su control o, al menos, a su debido encuadramiento». BOSTROM, Nick (2014), *Superintelligence: Paths, Dangers, Strategies*, Oxford, Oxford University Press, p. 144.

<sup>4</sup> RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca (2013), «¿Identidad o autonomía? La autonomía relacional como pilar de la ciudadanía democrática», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 1, vol. 17, pp. 75-104.

Consciente de que el análisis conceptual propuesto admite diversas aproximaciones, me propongo como objetivo principal en este trabajo ponerlas en común a la luz de la jurisprudencia reciente y extraer conclusiones que puedan ser extrapolables a contextos decisionales análogos, según el caso. Me refiero y, los comparo, a diferentes tipos de procesos de decisión que pueden ejecutarse a través de sistemas automatizados o autónomos –los términos no son sinónimos, aunque con frecuencia se utilicen indistintamente, por error o por desconocimiento–, así como al grado de autonomía que alcanza el ente –no siempre humano– que toma la decisión y sus implicaciones desde una perspectiva constitucional<sup>5</sup>.

Desde un punto de vista subjetivo –en función del *quién*– podemos hablar de decisiones adoptadas por la máquina o de decisiones humanas, pero que pueden verse condicionadas, igualmente, por la máquina. En el plano objetivo –según el *qué* de la decisión– se distinguen las de carácter privado, de aquellas con trascendencia o repercusión pública. A las primeras no me referiré; siendo las del segundo tipo las que constituyen el objeto del presente artículo: las decisiones adoptadas o condicionadas por sistemas automatizados y de inteligencia artificial en el ámbito de *lo público*, en la medida en que desencadenan consecuencias que se trasladan a la esfera público-democrática<sup>6</sup>. En esta categoría se integran las decisiones jurídicas o administrativas y también las decisiones políticas.

El ejemplo más claro, para el estudio de las del primer tipo, es el de la –cada día más frecuente– actividad automatizada de la Administración que desemboca en una decisión jurídica adoptada a través de sistemas programados para tomar una decisión conforme a los parámetros previstos en una norma. Era la función atribuida al programa BOSCO; un sistema automatizado propiedad de la Administración del Estado, empleado para la asignación del bono social eléctrico a personas en situación de vulnerabilidad por parte de las compañías comercializadoras. En su reciente sentencia 1119/2025, de 11 de septiembre de 2025, el Tribunal Supremo ha reconocido la prevalencia del derecho de acceso a la información pública –el derecho a conocer el funcionamiento de dicho proceso automatizado– precisamente, por su trascendencia pública, frente a otros bienes jurídicos protegidos que pudieran justificar su opacidad, como la seguridad pública o la propiedad intelectual. El Estado debe, por tanto, abrir y hacer público el código fuente del algoritmo que decidía –en la medida en que ofrecía luz verde o roja– de manera autónoma<sup>7</sup> sobre la concesión del bono social.

<sup>5</sup> Hasta la fecha ha sido estudiado mayoritariamente por administrativistas y se trata todavía de una «doctrina en formación». GUICHOT REINA, Emilio (2024), «La transparencia de los algoritmos desde la normativa sobre transparencia y acceso a la información pública», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 117, p. 77.

<sup>6</sup> En su última obra, Habermas analiza la transformación tecnológica de la esfera pública y la pérdida de vigencia de algunos de sus postulados básicos. Un «cambio estructural» que determina la necesidad de garantizar el sentido democrático de la esfera pública. HABERMAS, Jürgen (2025), *Un nuevo cambio estructural de la esfera pública y de la política deliberativa*, Madrid, Trotta, pp. 56 y 57.

<sup>7</sup> Se trata de una autonomía técnica o funcional, es decir, de la capacidad de acción sin intervención humana constante. Nada tiene esto que ver con una autonomía de carácter jurídico

Se impone así —en una sentencia que unifica doctrina— el principio de transparencia algorítmica entendido como una manifestación del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública<sup>8</sup>, que «adquiere especial relevancia ante los riesgos que entraña el uso de las nuevas tecnologías en el ejercicio de las potestades públicas o la prestación de servicios públicos» por parte de la Administración<sup>9</sup>.

La explicación de fondo la encontramos en la función de control difuso que los ciudadanos ejercen sobre los poderes públicos y que se manifiesta, precisamente, a través del segundo tipo de decisión que me propongo analizar: la decisión política —de carácter individual primero, integrada en la voluntad general después— que nos sitúa en un escenario incierto desde el punto de vista comunicativo, en conexión con el principio democrático. Porque necesitamos información sobre la gestión de los asuntos públicos para formarnos una opinión que nos lleve a la posterior toma de decisión, es decir, al ejercicio del derecho a la participación política.

Como es sabido, la voluntad individual —esa que se expresa cuando un ciudadano deposita su voto en la urna— requiere de la conformación de una *opinión pública libre* para que funcione la presunción de que la decisión política es también libre; una decisión informada, no sesgada, no manipulada y, en último término, una decisión autónoma<sup>10</sup>. Lo que sucede es que, como trataré de explicar, al mismo tiempo que las máquinas han visto crecer su parcela de autonomía y ampliado su espacio para el desarrollo de conductas propias de lo humano, la autonomía de nuestra capacidad de decisión se ha ido desvaneciendo frente al espejo de las nuevas inteligencias. Me aventuro a establecer en este punto un paralelismo entre la máquina y el ser humano; entre las decisiones automatizadas —que tienden a ser autónomas, más allá de la programación, en el caso de las IA de aprendizaje profundo— y la quiebra del carácter autónomo de la decisión individual que se produce en el nuevo contexto comunicativo eminentemente digital. La anulación del proceso electoral en Rumanía por injerencia extranjera y manipulación de la opinión pública<sup>11</sup> a través de las redes sociales se ha

---

—rechazada mayoritariamente por la doctrina— que implicaría reconocer a estos sistemas la capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones. Entre otros, BIRHANE, Abeba, VAN DIJK, Jelle *et al.* (2024), «Debunking robot rights metaphysically, ethically, and legally», *First Monday*, núm. 4, vol. 29, pp. 1-23; KURKI, Visa A.J. (2019), «The Legal Personhood of Artificial Intelligences», *A Theory of Legal Personhood*, pp. 175-190.

<sup>8</sup> Para un tratamiento completo, PÉREZ CONCHILLO, Eloísa (2023), *Transparencia y derecho de acceso a la información pública: configuración y naturaleza constitucional*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi.

<sup>9</sup> STS 1119/2025, de 11 de septiembre de 2025, FJ 9. La sentencia ha sido acogida por parte de la doctrina administrativista como un refuerzo de la posición del ciudadano frente a la Administración. *Vid.* TAHIRÍ MORENO, Jesús A. (2025), «La transparencia algorítmica en la Administración Pública: reflexiones a propósito de la STS 1119/2025, de 11 de septiembre (caso BOSCO)», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 63-64, p. 190.

<sup>10</sup> Sobre los elementos de la «mejor decisión» en términos de calidad del debate público democrático, BUSTOS GISBERT, Rafael (2017), *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*, Madrid, Marcial Pons, pp. 19 y ss.

<sup>11</sup> Sostiene Artemi Rallo que la manipulación de la opinión pública puede llegar a poner en cuestión la integridad del proceso electoral, como lo haría cualquier alteración formal o procedimental.

convertido en ejemplo paradigmático de esta cuestión, a pesar de las dificultades que existen a la hora de probar que, efectivamente, ha sido así.

La afectación de bienes jurídicos protegidos<sup>12</sup> en uno y otro caso, es incuestionable. El debate doctrinal es intenso y la solución no es pacífica. Lo que sí parece claro es el consenso acerca del papel que debe desempeñar la transparencia algorítmica<sup>13</sup> como principio estructural y básico en estos procesos<sup>14</sup>, considerando el grado de autonomía en la toma de decisiones en las que la IA, de un modo u otro, interviene.

## 2. MODELOS DE INTELIGENCIA Y SISTEMAS (ARTIFICIALES) DE APRENDIZAJE

Con frecuencia hablamos sobre ella y utilizamos el término<sup>15</sup> dando por sentado que lo hacemos desde el consenso sobre unos parámetros mínimos compartidos. Sin embargo, no resulta tarea sencilla la de encontrar una definición jurídica adecuada, que sirva como punto de partida desde el que abordar la problemática<sup>16</sup>.

La IA en sentido amplio hace referencia a algo consustancial a nuestro día a día: la tecnología capaz de realizar «tareas que antes requerían de la intervención humana o que son características del ser humano, porque exigen alguna forma de razonamiento»<sup>17</sup>. Se trata, en definitiva, de que puedan hacer las mismas cosas que la mente humana; acciones como «la percepción, la asociación, la predicción o la

*Vid.* RALLO LOMBARTE, Artemi (2025), «Desinformación, fraude y repetición electoral», *Revista de Derecho Político*, núm. 124, p. 15.

<sup>12</sup> El ordenamiento jurídico ofrece una respuesta individual, sin atender a una cuestión principal derivada del diseño de esta tecnología: la estructura de las plataformas digitales favorece el daño colectivo. En este argumento se apoya la demanda suscrita por cuarenta y un estados norteamericanos contra Meta, por los perjuicios ocasionados en la salud mental de los jóvenes. Final Meta Multistate Complaint, N.D. Cal. Disponible en: <https://s3.documentcloud.org/documents/24083509/final-meta-multistate-complaint-nd-cal-redacted-conformed.pdf> [Consulta: 30/10/2025].

<sup>13</sup> En lugar de la transparencia directa referida al código fuente, la normativa actual exige una explicación comprensible acerca de la actuación algorítmica en materia de decisiones públicas. *Vid.* GUICHOT REINA, Emilio, *op. cit.*, pp. 80-81.

<sup>14</sup> Se ha extendido el argumento doctrinal favorable, hasta el punto de adquirir «una nueva dimensión, considerada como una nueva forma de acceso a la información en el contexto de la IA». ABAD ALCALÁ, Leopoldo (2026), «Transparencia algorítmica: enfoques y desafíos para el Estado democrático», *Revista Española de la Transparencia*, N° 23 (Extra 2026: La transparencia desde el Derecho Constitucional), p. 91.

<sup>15</sup> Fue John MCCARTHY el primero en hacerlo, en una conferencia pronunciada en el año 1955. Antes que él, en 1950, Alan TURING publicó un artículo en el que planteaba la pregunta: «Can machine think?». Para responder a la pregunta, proponía plantear un examen de conversación –el Test de Turing– a la máquina.

<sup>16</sup> En esta carencia se justifica la pertinencia de una breve incursión más técnica que jurídica, como primer argumento.

<sup>17</sup> HUERGO LORA, Alejandro (2020), «Una aproximación a los algoritmos desde el derecho administrativo», en DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel y HUERGO LORA, Alejandro (eds.), *La regulación de los algoritmos*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, p. 30.

planificación»<sup>18</sup>. El diccionario de la Real Academia Española define la inteligencia artificial como aquella «disciplina científica que se ocupa de crear programas informáticos que ejecutan operaciones comparables a las que realiza la mente humana»<sup>19</sup>. A la hora de concretar una definición jurídica un sector de la doctrina sostiene que las máquinas son inteligentes cuando actúan como si lo fuesen<sup>20</sup>; para otro, cuando verdaderamente piensan y aprenden<sup>21</sup>, aceptando la idea de que gozan de sensibilidad<sup>22</sup>.

La Comisión Europea ha apelado en diferentes documentos<sup>23</sup> a la necesidad de establecer una definición de IA precisa y jurídicamente adecuada, con capacidad para adaptarse a la velocidad del progreso tecnológico<sup>24</sup>. Sin embargo, el matiz definitivo que aglutina mayor consenso ha sido introducido en la definición del Reglamento Europeo de IA<sup>25</sup>, que tiene que ver, precisamente, con el carácter autónomo<sup>26</sup> de la IA:

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

En función de su sistema de aprendizaje, Boden distingue cinco categorías de IA<sup>27</sup>: la clásica; las redes neuronales; los sistemas de programación evolutiva; y los

<sup>18</sup> BODEN, Margaret A. (2022), *Inteligencia artificial*, Madrid, Turner, p. 11.

<sup>19</sup> «Definición de Inteligencia Artificial | Diccionario de la lengua española | RAE» [En línea]: <https://dle.rae.es/inteligencia>.

<sup>20</sup> Para López Rincón, se trata de una «réplica sintética del pensamiento y razonamiento humano a través de programación informática basada en algoritmos»; es decir, máquinas que piensan como humanos, porque imitan el pensamiento humano. LÓPEZ RINCÓN, Darío (2018), «Robots y abogacía», BARRIO ANDRÉS, Moisés (dir.), *Derecho de los robots*, Madrid, Wolters Kluwer, pp. 229-242.

<sup>21</sup> RUSSELL, Stuart y NORVIG, Peter (2010), *Inteligencia artificial: un enfoque moderno*, Madrid, Pearson.

<sup>22</sup> CHURNIN, Steve (2012), *Inteligencia artificial: retos éticos y jurídicos y la influencia de los derechos humanos*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, pp. 22 y ss.

<sup>23</sup> El Grupo de expertos de alto nivel sobre IA los definió como «sistemas [...] que, dado un objetivo complejo, actúan en la dimensión física o digital percibiendo su entorno a través de la adquisición de datos, interpretan los datos estructurados o no estructurados recogidos, razonan sobre el conocimiento, o procesan la información derivada de estos datos y deciden la mejor acción que se debe llevar a cabo para alcanzar el objetivo dado». *Directrices éticas para una IA fiable*, 2019, p. 48.

<sup>24</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre la Inteligencia Artificial. Un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza*, 2020, p. 20.

<sup>25</sup> Artículo 3.1 del Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de Inteligencia Artificial.

<sup>26</sup> Son autónomos en su aprendizaje, más allá del diseño de su programación. *Vid.* GARCÍA MAJADO, Patricia (2025), «Los sistemas automatizados en el ordenamiento jurídico: tipos de programación, riesgos y control», *Revista de Derecho Político*, núm. 123, pp. 149 y 150.

<sup>27</sup> BODEN, Margaret A., *op. cit.*, pp. 14 y ss.

sistemas dinámicos. Dentro de cada una de ellas, tienen cabida múltiples variaciones y modelos híbridos.

Sabemos que el algoritmo es una secuencia de operaciones que hace posible llegar a un determinado resultado. El programador establece las instrucciones que pueden estar totalmente definidas de inicio –algoritmos deterministas– o no. Los algoritmos no deterministas tienen autonomía para procesar la información, aprender del entorno y producir resultados variables y predicciones a futuro en función de los datos, gracias a lo que conocemos como aprendizaje automático o *machine learning*.

Hablamos de *machine learning* cuando nos encontramos con sistemas de inteligencia artificial que aprenden sin necesidad de programar previamente cada situación. El algoritmo aprende procesando grandes cantidades de datos; el aumento del volumen de los datos reduce la probabilidad de error al tiempo que mejora la calidad del aprendizaje, que puede ser supervisado o no supervisado. En el primer caso el entrenamiento se realiza con datos previamente etiquetados, reduciéndose en gran medida la incertidumbre. En cambio, cuando el sistema de aprendizaje funciona sin supervisión humana y sin etiquetas previas, nos trasladamos al ámbito del *deep learning*<sup>28</sup> o aprendizaje profundo –y autónomo– desarrollado en el interior de una *black box*<sup>29</sup> que escapa a la comprensión del ser humano. En este escenario, se complica la tarea de control y la exigencia de responsabilidad jurídica frente a cualquier afección o daño derivado de la decisión.

### 3. EL ÁMBITO PÚBLICO DE LA DECISIÓN Y SUS IMPLICACIONES JURÍDICAS

El uso por parte de los poderes públicos de este tipo de sistemas que tienen como resultado una decisión final se ha generalizado en los últimos años. Si bien no todas las herramientas actúan con total autonomía, sí se produce en todos los casos una delegación que, en la práctica, es una fuga del componente humano<sup>30</sup> del proceso. Al

<sup>28</sup> HUERGO LORA, Alejandro (2020), *op. cit.*, p. 38.

<sup>29</sup> La transparencia permitiría transitar desde la opacidad de las cajas negras, hasta la translucidez de las cajas de cristal. Referencias como Miguel Presno y Lorenzo Cotino han defendido el sometimiento de la IA al principio de legalidad, más allá de recomendaciones de tipo ético. PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2023), «El Gobierno ante los retos de la nueva modernidad: La globalización y la Inteligencia Artificial», ARAGÓN REYES, Manuel, VALADÉS RÍOS, Diego y TUDELA ARANDA, José (coords.), *Derecho Constitucional del Siglo XXI: Desafíos y Oportunidades*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, p. 443. Esta exigencia podría concretarse a través de una reforma de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales. Acerca de qué datos e informaciones deberían hacerse públicos, cfr. COTINO HUESO, Lorenzo (2023), «Qué concreta transparencia e información de algoritmos e inteligencia artificial es la debida», *Revista Española de la Transparencia*, núm. 16, pp. 17-63.

<sup>30</sup> Lo vemos en el ámbito político y parlamentario, en el tributario o en el sistema judicial. Cfr. COTINO HUESO, Lorenzo (2024), «El uso jurisdiccional de la inteligencia artificial: habilitación legal, garantías necesarias y la supervisión por el CGPJ», *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, núm. 21, pp. 494-

mismo tiempo, los efectos de las máquinas penetran en la mente humana y modulan comportamientos y voluntades recorriendo, a mi parecer, un camino inverso, desde la autonomía que se pierde día a día, hacia el automatismo<sup>31</sup>. Para explicarlo, me detengo a continuación en dos tipos de decisión en el ámbito de *lo público*, que constituyen el objeto de la presente investigación: la decisión jurídica de la Administración y la decisión política derivada del ejercicio del derecho a la participación política.

### 3.1. Actividad automatizada de la Administración, a través del ejemplo del caso BOSCO

Explica Huergo Lora que «existen distintos grados y formas de utilizar la tecnología digital en la actividad administrativa: desde la comunicación con los ciudadanos (lo que conocemos como «administración electrónica»), hasta la inteligencia artificial», pasando por el uso de aplicaciones que robotizan meras actividades regladas<sup>32</sup>. Así, la IA puede servir a la Administración en fases preparatorias, por ejemplo, a la hora de ejecutar evaluaciones estadísticas o de riesgos<sup>33</sup>, pero también puede ser la herramienta que adopte decisiones finales<sup>34</sup> de forma autónoma y separada del elemento humano, como el sistema BOSCO. La clave para evaluar su riesgo está en la comprobación acerca de si el algoritmo verdaderamente se limita a aplicar los parámetros normativos<sup>35</sup>, para lo cual debemos conocer el detalle de su funcionamiento.

---

527; TUDELA ARANDA, José (2023), «Gobierno, Parlamento, Democracia e Inteligencia Artificial», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 52, pp. 303-333; RUBIO NÚÑEZ, Rafael (2014), *Parlamentos abiertos: tecnología y redes para la democracia*, Madrid, Congreso de los Diputados, Madrid; y SOTO BERNABEU, Laura (2021), «La importancia de la transparencia algorítmica en el uso de la inteligencia artificial por la Administración Tributaria», *Revista Crónica Tributaria*, núm. 2, vol. 179, pp. 93-129.

<sup>31</sup> Desde comienzos del siglo XX, las ciencias cognitivas han estudiado la permeabilidad de la mente humana al funcionamiento de las máquinas, constatándose una suerte de proyección del «automatismo de la tecnología digital a la conducta humana». GARRIDO MARTÍN, Joaquín (2022), «Inteligencia (artificial) y automatismo. Anatomía de un conflicto», LLANO ALONSO, Fernando H. (dir.), GARRIDO MARTÍN, Joaquín y VALDIVIA JIMÉNEZ, Ramón (coords.), *Inteligencia Artificial y Filosofía del Derecho*, Murcia, Laborum, p. 176.

<sup>32</sup> Éste es, según García Majado, el caso de los «sistemas automatizados de programación jurídica», aquellos que «ejecutan los parámetros contenidos en una norma y permiten llegar más rápido a la decisión final sin alterar, en ningún caso, las variables de decisión, que son las creadas por el Derecho». Son los del otro tipo, los que requieren de una supervisión que alcance a su funcionamiento interno, susceptible de separarse de lo jurídico. GARCÍA MAJADO, Patricia, *op. cit.*, p. 172.

<sup>33</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (2019), «El impacto de la inteligencia artificial en el Derecho administrativo. ¿Nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?», *Revista General de Derecho Administrativo*, n° 50. ANÁLISIS MONOGRÁFICO. Derecho Público, derechos y transparencia ante el uso de algoritmos, inteligencia artificial y big data (Coordinado por Andrés Boix Palop y Lorenzo Corino Hueso).

<sup>34</sup> HUERGO LORA, Alejandro (2025), «Inteligencia artificial y Administraciones públicas: para qué y cómo», *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, núm. 37, p. 40.

<sup>35</sup> BOIX PALOP, Andrés (2020), «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, pp. 223-270.

Precisamente, el Tribunal Supremo dedica una parte muy relevante de su razonamiento en la sentencia 1119/2025, de 11 de septiembre de 2025, a la actividad automatizada de la Administración, y lo hace con una doctrina clara y jurisprudencialmente novedosa, que unifica los criterios aplicados hasta la fecha. Afirma expresamente que BOSCO es, en sí mismo, «una actuación automatizada de la Administración en el ejercicio de sus competencias, a través de la cual se adopta una decisión con evidente impacto en los derechos de los ciudadanos»<sup>36</sup>, en concreto, en el «reconocimiento de derechos sociales»<sup>37</sup>. Se trata de una aplicación informática «desarrollada para que las empresas comercializadoras de referencia en el ámbito de la energía eléctrica puedan comprobar si los solicitantes del bono social cumplen con los requisitos previstos, legal y reglamentariamente»<sup>38</sup>, lo que sitúa su funcionamiento en el núcleo mismo del procedimiento de reconocimiento del derecho al bono social. Parece claro que no estamos ante un simple instrumento auxiliar sin relevancia jurídica, sino ante el ejercicio de potestades públicas por medio de «sistemas informáticos de toma de decisiones automatizadas»<sup>39</sup>.

La Sala lo considera una forma de actuación administrativa y le reconoce autonomía<sup>40</sup> en su funcionamiento, ya que «una vez introducidos los datos del solicitante, la aplicación devuelve como resultado si se cumplen o no los requisitos o, en su caso, si no ha sido posible realizar la comprobación»<sup>41</sup>. La relación argumental que establece el TS es directamente proporcional: cuanto mayor sea el grado de automatización de una decisión administrativa y mayor su impacto en los derechos de los ciudadanos, mayor debe ser la exigencia de transparencia, control y acceso a la información sobre el algoritmo que la sustenta. En este caso, BOSCO incide directamente en el acceso a un instrumento de protección frente a la pobreza energética, lo que refuerza la exigencia de control jurídico sobre su funcionamiento, precisamente por los riesgos que entraña la opacidad algorítmica en el ejercicio de potestades públicas. A pesar del estrecho margen del interés casacional reconocido en la propia sentencia y de que despliega efectos «circunscritos a un supuesto muy concreto»<sup>42</sup>, no puede obviarse que sienta un precedente jurisprudencial con capacidad de influencia sobre ulteriores pronunciamientos y de proyección a situaciones análogas e, incluso a otras áreas jurídicas.

Frente a la tesis de la Administración, que calificaba el programa como una herramienta meramente auxiliar, el alto Tribunal sostiene que la relevancia jurídica del sistema no depende de su complejidad técnica, sino de los efectos que produce, en este caso, sobre bienes jurídicos como «los principios de legalidad e igualdad y otros

<sup>36</sup> STS 1119/2025, de 11 de septiembre, FJ 8.

<sup>37</sup> *Ibid.*, FJ 6.

<sup>38</sup> *Ibid.*, FJ 9.

<sup>39</sup> *Ibid.*, FJ 6.

<sup>40</sup> Estaríamos ante un sistema propiamente de IA conforme a la definición inicial. El algoritmo aplica directamente los parámetros normativos y ofrece un resultado, sin intervención humana en el proceso.

<sup>41</sup> STS 1119/2025, de 11 de septiembre, FJ 8.

<sup>42</sup> La sentencia se limita a sentar jurisprudencia únicamente sobre el derecho de acceso al código fuente del programa BOSCO, conforme al auto de admisión (ATS 14188/2024, FJ 3). TAHIRÍ MORENO, Jesús A., *op. cit.*, p. 194.

derechos constitucionales»<sup>43</sup>, justificación más que suficiente para el despliegue de consecuencias directas en materia de transparencia y control jurisdiccional, veremos en qué términos. El Tribunal afirma que «la transparencia exigible en el funcionamiento de la aplicación telemática BOSCO [...] no queda garantizada con la mera explicación funcional sobre la misma», sino que «exige el acceso a su algoritmo», ya que solo de ese modo es posible comprobar «la sujeción de las órdenes o instrucciones en lenguaje informático que contiene a las previsiones legales y reglamentarias»<sup>44</sup>.

### 3.2. *En paralelo, crisis de autonomía en la decisión política como desafío frente a las nuevas inteligencias: especial consideración a la experiencia rumana*

El segundo escenario problemático se sitúa también en el ámbito de interés de la gestión de *lo público*, aunque requiere de un ejercicio de abstracción mayor para su comprensión y de un acercamiento al contexto comunicativo en el que interviene la IA. Porque es innegable que el uso de estos sistemas ha transformado, en un periodo de tiempo muy corto, los parámetros de base del ejercicio de la libertad de expresión como derecho fundamental, en conexión con el principio democrático y con el momento clave que funciona como sustrato del sistema democrático representativo: la decisión política<sup>45</sup>.

Se asume, no sin preocupación, la amenaza tecnológica de las guerras híbridas, la desinformación<sup>46</sup> y su impacto en el transcurso de las campañas electorales, así como en su resultado, llegando a ponerse en cuestión «la integridad de los sistemas democráticos»<sup>47</sup>. El caso de Rumanía ha sido el primer ejemplo de anulación<sup>48</sup> de unos comicios presidenciales por injerencia extranjera a través de redes sociales —en este caso rusa, mediante *TikTok*— y, pasado más de un año, sigue siendo una decisión paradigmática que no deja de resultarnos sorprendente. Porque es tremendamente difícil demostrar que una decisión política mayoritaria ha sido condicionada y adoptada sin autonomía y, por tanto, sin libertad<sup>49</sup>. Su aceptación implica el reconocimiento de la

<sup>43</sup> STS 1119/2025, de 11 de septiembre, FJ 8.

<sup>44</sup> *Id.*

<sup>45</sup> No se trata de una decisión adoptada directamente por la IA, y tampoco es una decisión adoptada por un poder público, pero sí es una decisión de la que se despliega un interés público claro.

<sup>46</sup> PAUNER CHULVI, Cristina (2018), «Las noticias falsas y las campañas de desinformación como nuevas amenazas para la seguridad», GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis y FLORES GIMÉNEZ, Fernando (coord.), *Seguridad y derechos: análisis de las amenazas, evaluación de las respuestas y valoración del impacto en los derechos fundamentales*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 393-432.

<sup>47</sup> RUBIO NÚÑEZ, Rafael (2025), «El uso de la inteligencia artificial en las campañas electorales y sus efectos democráticos», *Revista de Derecho Político*, núm. 122, vol. 65-102, p. 86.

<sup>48</sup> Ángel Barredo ha estudiado los precedentes que existen en la experiencia comparada, si bien se trata de casos que responden a causas distintas. *Vid.* BARREDO ARTIGUEZ, Ángel (2025), «La anulación jurisdiccional de elecciones presidenciales en la experiencia comparada», *Anuario Iberoamericano De Justicia Constitucional*, 29(2), pp. 109-139.

<sup>49</sup> Sin una opinión pública libre —libremente conformada—, no podemos afirmar que exista democracia. Más allá de irregularidades procedimentales o de resultado, «una manipulación de

quiebra del carácter autónomo de nuestra decisión individual en el nuevo contexto; de nuestra decisión política cuando se ve condicionada algorítmicamente.

La Corte Constitucional de Rumanía decidió, sobre la base de los informes emitidos por los servicios nacionales de inteligencia<sup>50</sup>, anular la primera vuelta de las elecciones presidenciales del 24 de noviembre de 2024, ante las evidencias de que el algoritmo de la red social china había favorecido la visibilidad del discurso del candidato ganador, el ultranacionalista Călin Georgescu, a instancias de la injerencia rusa<sup>51</sup>. El proceso se pospuso a mayo de 2025 y debió comenzar desde cero, con una victoria incontestable en la primera vuelta (el 40,69% de los votos) para el líder del partido de extrema derecha Alianza para la Unión de los Rumanos (AUR), George Simion<sup>52</sup>.

La invalidación de las elecciones presidenciales se consideró un golpe contra la voluntad popular y desencadenó movilizaciones masivas. En la breve resolución<sup>53</sup>, explica la Corte Rumana, la existencia de «numerosas irregularidades y violaciones de la legislación electoral» que «distorsionaron la naturaleza libre y justa del voto emitido por los ciudadanos, socavaron la igualdad de oportunidades de los competidores electorales, afectaron a la naturaleza transparente y equitativa de la campaña electoral e ignoraron las disposiciones legales relativas a su financiación». La decisión fue posteriormente avalada por el TEDH<sup>54</sup> y la Comisión Europea mantiene abierto el procedimiento relativo a la actividad de la red social<sup>55</sup>, centrado en analizar el efecto de los sistemas de recomendación de *TikTok*, los riesgos de manipulación derivados de su gestión automatizada, y la contratación de publicidad política a la luz de la regulación vigente.

Con todo, es precisamente el marco jurídico del ecosistema digital el que ha permitido, en EEUU y en Europa el feroz desarrollo tecnológico que lleva a los

---

la opinión pública» puede también poner en cuestión la integridad del proceso electoral. RALLO LOMBARTE, Artemi, *op. cit.*, p. 15.

<sup>50</sup> Los documentos desclasificados por la Administración Presidencial el 4 de diciembre apuntaban a una operación extranjera de influencia masiva orientada a interferir en el resultado de la votación.

<sup>51</sup> Tanto Georgescu como el Kremlin negaron las acusaciones. Sin embargo, a él se le prohibió volver a presentarse.

<sup>52</sup> Para un análisis en profundidad, COLIBĂȘANU, Antonia (2025), «Las fisuras del Este: la transformación política de Rumanía y el futuro de Europa», *Real Instituto Elcano*. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/las-fisuras-del-este-la-transformacion-politica-de-rumania-y-el-futuro-de-europa/> [Consulta: 08/10/2025].

<sup>53</sup> HOTĂRĂREA nr.31 din 2 decembrie 2024, privind rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte al României în cadrul primului tur de scrutin din 24 noiembrie 2024, Publicată în Monitorul Oficial nr.1214 din 03.12.2024 // DECISIÓN n° 31 de 2 de diciembre de 2024, relativa al resultado de las elecciones para el cargo de Presidente de Rumania en la primera vuelta de votación del 24 de noviembre de 2024, Publicada en el Boletín Oficial n° 1214 de 12.03.2024. Disponible en: <https://www.ccr.ro/hotarari-de-admitere/> [Consulta: 30/01/2025].

<sup>54</sup> Decisión de inadmisión (TEDH) Asunto *Călin Georgescu c. Rumanía*, de 6 de marzo de 2025.

<sup>55</sup> Comunicado completo en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_6487](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_6487) [Consulta: 30/01/2025].

ciudadanos a ceder su capacidad de decisión a las tecnológicas, debilitándose la democracia<sup>56</sup> al tiempo que crece la economía digital. Es cierto que, en los últimos años, Europa ha tratado de poner coto y de proteger los derechos fundamentales<sup>57</sup>, pero hay consecuencias para la sociedad que ya son una realidad:

1. La primera es que la conducta de los seres humanos se encuentra determinada por una fuerte relación de dependencia. Se ha establecido una relación jerárquica en la que el usuario queda sometido a la plataforma, al margen del debate público y del marco jurídico. Y esto último es precisamente lo que defienden las grandes plataformas –la desregulación<sup>58</sup> del sector– con el argumento de la supuesta neutralidad digital.
2. La segunda consecuencia es la polarización intencionada, para un mayor beneficio de las redes sociales y plataformas cuando se intensifica el debate; algo que se consigue favoreciendo la crispación y la inestabilidad. Por eso la información que nos llega a través de las redes es intencionadamente fragmentada, empobrecida y limitada: recibimos aquello que encaja en nuestra burbuja autorreferencial<sup>59</sup>.

La tendencia de los últimos años es creciente. Puede conocerse a una persona a partir de sus datos llegando a predecir cuál es la mejor manera de orientar su voluntad. Se trata de un proceso muy sutil de modificación del comportamiento del que no somos conscientes. A menudo pensamos que la politización es algo impuesto de manera directa o evidente, sin embargo, prácticamente todas nuestras acciones cotidianas están condicionadas algorítmicamente<sup>60</sup>. Se trata de una capacidad de penetración no coactiva –y tremendamente difícil de fiscalizar– por eso creemos que las decisiones algorítmicas son el resultado de nuestra autonomía y de nuestra propia autodeterminación. Parece que la decisión que procede de los datos es la correcta; la mejor decisión y, en esa creencia, nos dejamos guiar. Sin embargo, estamos ante una

<sup>56</sup> Rosanvallon utiliza el término «democracia débil» para describir la ausencia de resistencia; el «consentimiento sin protesta», aunque implique renunciar al pensamiento singular y crítico generalizado en el siglo XX. Vid. ROSANVALLON, Pierre (2012), *La sociedad de los iguales*, Barcelona, RBA, pp. 268 y ss.

<sup>57</sup> En 2018 entró en vigor el Reglamento General de Protección de Datos; y, en 2022, el paquete normativo que conforman la Ley de Servicios Digitales y la Ley de Mercados Digitales. El esquema se completa con el Reglamento de Inteligencia Artificial y, finalmente, con la Ley de Libertad de Medios de Comunicación, en 2024.

<sup>58</sup> Sobre el paradigma norteamericano de la irresponsabilidad y su asunción también en Europa, VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio (2020), *Los poderes salvajes. Ciberespacio y responsabilidad por contenidos difamatorios*, Madrid, Marcial Pons.

<sup>59</sup> Los argumentos de Pariser y Sunstein siguen siendo el referente sociológico a partir del que muchos otros han estudiado el fenómeno de la polarización y los desórdenes informativos. PARISER, Eli (2011), *The Filter Bubble: What the Internet is Hiding From you*, Londres, Penguin Press; SUNSTEIN, Cass R. (2017), *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, New Jersey, Princeton University Press.

<sup>60</sup> El conductismo digital se enfrenta a la libertad del sujeto que actúa de manera autónoma. Vid. HAN, Byung-Chul (2022), *Infocracia*, Barcelona, Penguin Random House, p. 66.

nueva manifestación de la huida del elemento humano y de su irracionalidad. Nuestra forma de desenvolvernó en sociedad, de comunicarnos, también de participar en la política, es deudora de un componente irracional que no se recoge en los datos y, por tanto, no interviene en el resultado que determina nuestra decisión final.

### 3.2.1. Opinión pública, libertades comunicativas y participación política

Es habitual el recurso a la libertad de expresión como concepto abstracto, en la acepción amplia del término, extensible a otras libertades comunicativas como la libertad de información o el derecho de acceso a la información pública. La idea de «libertades de opinión» ayuda a comprender su sentido, en conexión con el derecho a la libertad ideológica<sup>61</sup> y la relevancia de su dimensión objetiva o institucional de alcance democrático. Es sabido que las libertades comunicativas ocupan un papel central reconocido históricamente como pilar de la democracia y como garantía de la legitimidad de nuestro sistema, porque necesitamos información<sup>62</sup> sobre el curso de los asuntos públicos para formarnos una opinión que nos lleve a la posterior toma de decisión; al ejercicio del derecho a la participación política.

Es un argumento consolidado y reiterado por el Tribunal Constitucional, que ha definido la opinión pública libre como una «institución política fundamental»<sup>63</sup>, «condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático»<sup>64</sup>, es decir, que despliega consecuencias que van más allá del mero ejercicio individual de los mismos. El concepto ha sido estudiado como una ficción jurídica que nos permite, por supuesto en Habermas<sup>65</sup>, entender la realidad constitucional del Estado social *in the formation of opinion by discussion*. En conexión con el principio de pluralismo político<sup>66</sup>, la opinión pública libre

<sup>61</sup> La libertad de prensa se recogió por primera vez en la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, aunque ya había sido incluida antes en una resolución de la Cámara de Representantes de Massachussets de 1768 en la que se reconocían las libertades de expresión y de investigación, entendidas como «derechos de la sociedad constituida como una comunidad efectiva, con capacidad para controlar a la política». En la Primera Enmienda de la Constitución de los EEUU se establece desde 1791 que «el Congreso no hará ley alguna por la que se limite la libertad de palabra o de prensa».

<sup>62</sup> SERRA CRISTÓBAL, Rosario (2023), «Noticias falsas (fake news) y derecho a recibir información veraz. Dónde se fundamenta la posibilidad de controlar la desinformación y cómo hacerlo», *Revista de Derecho Político*, núm. 116, p. 31.

<sup>63</sup> STC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6.

<sup>64</sup> *Id.*

<sup>65</sup> HABERMAS, Jürgen (1981), *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Gustavo Gili, pp. 261-274.

<sup>66</sup> El pluralismo, como uno de los valores fundamentales del ordenamiento jurídico y como asidero de la «teoría de la pluralidad de ordenamientos jurídicos». *Vid.* BOBBIO, Norberto (2002), *Teoría general del Derecho*, Bogotá, Temis, p. 10. Siguiendo a Häberle, el propio marco de la Constitución habilita el conjunto de reglas para la integración de los distintos intereses sociales: «requisitos previamente consensuados como los de libertad humana, información y opinión, libertad de investigación científica, de creación de partidos

constituye uno de los elementos esenciales del sistema democrático<sup>67</sup>; fundamento de legitimidad de la representación política y del Estado constitucional<sup>68</sup>. El momento electoral es una evaluación –la mencionada rendición de cuentas– que puede dar como resultado el premio de la reelección o la retirada de la confianza.

Hace más de dos décadas, en los orígenes de Internet, el concepto de «teledemocracia» sirvió a los estudiosos de la materia para aproximarse a una incipiente relación entre nuevas tecnologías y procesos de participación política. El profesor Pérez Luño distinguió la teledemocracia débil y la fuerte<sup>69</sup>-. En la primera, la tecnología se entendía como un refuerzo del proceso político, como un elemento dinamizador y flexible venido para aproximar a los candidatos a la ciudadanía. La versión fuerte anunciaba una «democracia computarizada», con una participación directa y efectiva de los ciudadanos, puesta en práctica gracias a Internet y a los avances de la tecnología. Frente a los entusiastas, alertaba Sartori en *Homo videns* de los riesgos de la sociedad tecnológica y del empobrecimiento del pensamiento crítico<sup>70</sup>. Hoy hablamos de democracia digital o algorítmica<sup>71</sup> y es porque la opinión se construye mayoritariamente en Internet y a partir de grandes masas de datos que alejan a los ciudadanos del ejercicio de la deliberación: estamos cediendo huellas digitales y renunciando a intervenir en el diálogo acerca del modelo de sociedad que buscamos.

Los sistemas automatizados de decisión optimizan sus resultados, pero el individuo queda excluido del proceso de formación de la voluntad política, adormilado por la anestesia de la satisfacción: esa sensación de placer que se libera cuando consumimos determinados contenidos diseñados *ad hoc* que puede llegar a ser adictiva. El digital es un poder invisible que se ejerce sobre las personas y que parece legitimarse precisamente porque no se impone; es un poder que complace, hasta el punto de que desaparece la preocupación por las condiciones en que tiene lugar esa satisfacción que nos lleva a la decisión. ¿Somos autónomos? Puede decirse que quien se relaciona con la máquina en el proceso de formación de la opinión corre el riesgo de actuar como un autómatas, guiado por quien controla los algoritmos, que son las grandes empresas

---

políticos y de oposición, de opinión pública [...]». HÄBERLE, Peter (2013), *Pluralismo y Constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*, Madrid, Tecnos, pp. 107-109.

<sup>67</sup> Por todas, STC 12/1982, FJ3; STC 6/1981, de 16 de marzo; STC 104/1986, de 17 de julio.

<sup>68</sup> Vid. TORRES DEL MORAL, Antonio (2013), «La opinión pública y su tratamiento jurisprudencial», SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel José (coord.), LÓPEZ GUERRA, José Luis, *et al.*, *Constitución y desarrollo político: estudios en homenaje al Profesor Jorge de Esteban*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 1361-1367; BUSTOS GISBERT, Rafael (2021), «La formación libre de la opinión pública en la nueva sociedad tecnológica: importancia y riesgos en su garantía», SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel José y FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María (dirs.), *Reflexiones para una democracia de calidad en una era tecnológica*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 45-70.

<sup>69</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique (2004), *¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?*, Barcelona, Gedisa, pp. 61 y ss.

<sup>70</sup> SARTORI, Giovanni (1998), *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus.

<sup>71</sup> INNERARITY, Daniel (2022), «La democracia de los algoritmos», *El País*, 7 de agosto.

tecnológicas<sup>72</sup> que constituyen un poder decisivo, oligopolístico, de carácter absolutamente privado y solo recientemente regulado, en parte.

#### 4. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA TRANSPARENCIA ALGORÍTMICA

Siendo cierto que en los últimos meses se han publicado diversos estudios dedicados a la STS 1119/2025, de 11 de septiembre de 2025, este trabajo pretende ofrecer una visión hasta ahora poco analizada por la doctrina. De la relación establecida entre las decisiones administrativas automatizadas —a las que se refiere directamente el TS en la sentencia del *caso BOSCO*— y las decisiones políticas condicionadas por el uso de algoritmos y sistemas de IA —con el ejemplo del caso rumano—, se deduce la pérdida de autonomía propia de nuestro tiempo, resultando aplicable a ambas situaciones la argumentación desarrollada en la referida sentencia que se desgrana a continuación: transparencia algorítmica, como requisito de buena administración y como exigencia constitucional en el ámbito de la participación política.

El derecho de acceso a la información pública «trasciende a su condición de principio objetivo rector de la actuación de las Administraciones públicas, para constituir un derecho constitucional ejercitable, como derecho subjetivo», que adquiere «especial relevancia ante los riesgos que entraña el uso de las nuevas tecnologías en el ejercicio de las potestades públicas o en la prestación de servicios públicos»<sup>73</sup>. La transparencia algorítmica se plantea, así, como una concreción de este derecho reconocido en el artículo 105 b) CE, del que se desprende un deber general de transparencia de las Administraciones públicas, que entronca con «el derecho a una buena administración»<sup>74</sup>, recogido expresamente en el artículo 41 CDFUE y que puede entenderse implícitamente incluido también en el artículo 9.3 CE<sup>75</sup>. Por su parte, el reconocimiento internacional de derecho de acceso a la información como derecho fundamental<sup>76</sup> —artículo 10 CEDH y artículo 42 CDFUE— opera por la vía interpretativa, a través del artículo 10.2 CE.

<sup>72</sup> LASSALLE RUIZ, José María (2019), *Ciberleviatán. El colapso de la democracia liberal frente a la revolución digital*, Barcelona, Arpa.

<sup>73</sup> STS 1119/2025, de 11 de septiembre, FJ 9.

<sup>74</sup> Sostiene Arenas Ramiro que el derecho a una buena administración —considerado un derecho fundamental— conduce necesariamente a la idea de una Administración transparente. *Vid.* ARENAS RAMIRO, Mónica (2023), «Los derechos digitales y la buena administración digital», MEDINA GUERRERO, Manuel (coord.), *Los derechos de la ciudadanía ante la Administración digital*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 54.

<sup>75</sup> PRESNO LINERA, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 445.

<sup>76</sup> Así lo ha interpretado el TEDH. Es referencia obligada en este sentido la sentencia *STEDH*, de 8 de noviembre de 2016, *caso Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría*.

En el marco del «constitucionalismo digital»<sup>77</sup>, desarrollado en tiempos recientes para delimitar a los poderes públicos y privados<sup>78</sup>, encuentra acomodo la dispersa legislación reguladora de la transparencia en general orientada a que «la ciudadanía conozca cómo se adoptan las decisiones públicas»<sup>79</sup>. Se trata de un marco multinivel<sup>80</sup> en el que intervienen instrumentos jurídicos de diverso rango y alcance, aunque no se refieren a la transparencia algorítmica directa.

Tampoco se impone en España a través de la normativa interna la publicidad plena de los algoritmos. La Ley 19/2013, de 9 diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG)<sup>81</sup> contiene la regulación general en materia de transparencia, pero es una norma previa a la digitalización acelerada de los últimos años y no fue pensada para responder a los riesgos derivados de la IA. Por su parte, la Carta de Derechos Digitales, aunque ambiciosa en su contenido, no es más que una pauta orientadora<sup>82</sup> de la actividad de los poderes públicos. Con todo, el TS hace extensiva la exigencia de transparencia administrativa a los procesos informáticos utilizados, algo que «puede requerir, en ocasiones, el acceso a su código fuente, a fin de posibilitar la comprobación de la conformidad del sistema algorítmico con las previsiones normativas»<sup>83</sup>. Sostiene el Tribunal que el desarrollo de la «democracia digital o electrónica», exige de los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas, de forma que el acceso a la información pública y la transparencia algorítmica ocupen un papel esencial en el entorno digital.

Como sabemos, el fallo de la sentencia declaró el derecho de la Fundación Ciudadana Civio a acceder al código fuente de la aplicación informática BOSCO,

<sup>77</sup> BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (2022), *La Constitución del algoritmo*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad.

<sup>78</sup> MEDINA GUERRERO, Manuel (2023), «La transparencia algorítmica en el sector público», MEDINA GUERRERO, Manuel (coord.), *Los derechos de la ciudadanía ante la Administración digital*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 136.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>80</sup> Las normas de aplicación directa en el espacio europeo coexisten con recomendaciones y otros instrumentos no vinculantes. Destaca la Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial de la UNESCO de 2021 –dedicada a «Transparencia y explicabilidad» en sus considerandos 37 a 41–. El Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea establece obligaciones de transparencia –no el acceso directo a los algoritmos ni a su código fuente– y de explicabilidad respecto de los casos en los que una persona es objeto de decisiones automatizadas, en determinados supuestos.

<sup>81</sup> A pesar del avance que esta norma supuso, siguen existiendo retos en materia de regeneración democrática. Revenga Sánchez y Miranda López sostienen que no ha cumplido las expectativas, en parte porque «la ciudadanía no ha incrementado su demanda de información pública» y porque la influencia del secreto en la esfera pública persiste. REVENGA SÁNCHEZ, Miguel y MIRANDA LÓPEZ, Luis Manuel (2026), «Transparencia, acceso a la información y secreto: Observaciones sobre un problema central y persistente», *Revista Española de la Transparencia*, N° 23 (Extra 2026: La transparencia desde el Derecho Constitucional), p. 67.

<sup>82</sup> MEDINA GUERRERO, Manuel, *op. cit.*, pp. 137-139.

<sup>83</sup> La opacidad algorítmica impide conocer los parámetros utilizados por el programa BOSCO, de forma que, según la sentencia, no es posible verificar que el programa traduce correctamente las disposiciones normativas a lenguaje informático. STS 1119/2025, de 11 de septiembre, FJ 8.

prevaleciendo en este caso el derecho de acceso sobre los límites que, efectivamente, pueden alegarse y que requieren de un ejercicio de ponderación. El listado de posibles restricciones<sup>84</sup> es común al derecho de acceso y la publicidad activa –las dos modalidades de acceso a la información previstas en la norma<sup>85</sup>: el derecho de acceso es la modalidad de ejercicio individual previa solicitud, mientras que la publicidad activa supone una exigencia de publicación de la información de oficio en portales de transparencia–. El caso que se analiza pertenece a la primera posibilidad, de ahí la necesidad de ponderar la concurrencia de los límites.

#### 4.1. Interpretación restrictiva de sus límites

Recuerda el Tribunal que, siendo un derecho fundamental del ciudadano frente a la Administración, el acceso a la información solo puede ser limitado conforme a los motivos establecidos por ley. En cualquier caso, no se trata de causas de exclusión automáticas y tampoco son potestades públicas discrecionales. Su aplicación debe analizarse caso por caso, siendo insuficiente una mera alusión genérica sin justificación. Debe explicarse en qué medida el acceso a la información supondrá un riesgo para la seguridad<sup>86</sup>, para la propiedad intelectual<sup>87</sup> o para determinados datos sensibles<sup>88</sup>.

Los límites se interpretan de forma restrictiva<sup>89</sup> y se aplican con carácter mínimo –lo necesario para proteger el bien jurídico afectado–. Incluso, si existe un riesgo real, es preciso ponderar y valorar si el interés público de la transparencia es superior a éste, como sucede cuando el algoritmo reconoce o deniega derechos sociales: «existen otros intereses de alta significación jurídica [...] que deben también tutelarse y tomarse en justa consideración en la ponderación que exige la Ley». Pertenecen a

<sup>84</sup> La norma contempla causas de inadmisión –artículo 18 LTAIPBG–, por razones técnicas, operativas o de abuso de derecho, y límites materiales al acceso a la información pública –artículos 14 y 15– que deben analizarse caso por caso y que responden a la protección de bienes públicos o privados que puedan verse afectados por el acceso. El artículo 5.3 precisa que son también de aplicación a la publicidad activa.

<sup>85</sup> GUICHOT REINA, Emilio, *op. cit.*, p. 83 y ss.

<sup>86</sup> Seguridad pública y ciberseguridad (art. 14.1.a y d). La Administración defendía el aumento de la vulnerabilidad a posibles ataques informáticos (AEAT, Seguridad Social, etc.). El TS consideró que era una alegación genérica y abstracta, insuficiente para acreditar un riesgo cierto, específico y actual: «la sola invocación de que la revelación del código fuente aumenta de una manera objetiva la severidad de las vulnerabilidades de cualquier aplicación informática es, en sí misma, insuficiente para excluir el acceso al mismo». Además, el acceso al código también puede reforzar la seguridad, auditorías externas y detección de errores. STS 1119/2025, de 11 de septiembre, FJ 8.

<sup>87</sup> Propiedad intelectual (art. 14.1.j). La propiedad intelectual no prevalece automáticamente frente a la transparencia algorítmica cuando el software es público, se usa para decisiones administrativas, y afecta a derechos fundamentales o sociales. *Ibid.*, FJ 7.

<sup>88</sup> Se solicita acceso al código, no a los datos. Es una operación matemática que no contiene datos personales, por tanto, el riesgo es hipotético y futuro, no inmediato.

<sup>89</sup> «La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de la protección». Artículo 14.2 LTAIPBG.

este grupo los intereses relacionados con la participación en la toma de decisiones y el fortalecimiento de la democracia<sup>90</sup>.

No existe en la legislación general una obligación de publicidad sobre los algoritmos empleados por la Administración, sin embargo, el TS unifica en esta sentencia la doctrina que no ha unificado hasta la fecha el legislador: se impone con mayor intensidad un deber de transparencia extensible a la actividad algorítmica en el ámbito de las decisiones públicas. En el caso concreto de la actividad automatizada de la Administración, la transparencia se refuerza y se extrema la interpretación restrictiva de sus límites, de forma que, cuanto mayor sea el impacto del algoritmo utilizado, menor será el margen del que dispone la Administración para mantener su opacidad. Asumida esta idea, la presente investigación va un paso más allá y proyecta la virtualidad práctica de estos argumentos jurisprudenciales sobre los procesos políticos<sup>91</sup> y de comunicación en la esfera pública.

## 5. NOTA FINAL: PUBLICIDAD ALGORÍTMICA, EN EL ÁMBITO PÚBLICO Y EN EL PRIVADO

Si queremos que el desarrollo tecnológico siga creciendo, la IA es herramienta indiscutida para la gestión de escenarios complejos. El problema es que la necesidad se transforma en dependencia y nubla la posibilidad de ver la información que tenemos delante. La opinión se mueve y ya no es al impulso de la libertad de expresión en su sentido clásico, planteándose un riesgo inédito que afecta a la base de las decisiones políticas.

En el ámbito administrativo caben pocas dudas acerca de la utilidad de la transparencia algorítmica<sup>92</sup>, sea en su modalidad de acceso directo al código fuente o bien mediante la explicación comprensible de su funcionamiento y de las consecuencias. La sentencia analizada apuntala esta tendencia y refuerza los argumentos de quienes vienen tiempo reclamando la intervención del legislador, entre ellos, el Parlamento Europeo<sup>93</sup>.

<sup>90</sup> STS 1119/2025, de 11 de septiembre, FJ 8.

<sup>91</sup> Es una demanda que viene siendo expresada por la doctrina: la transparencia como exigencia de los procesos políticos y de gestión pública. Para Ricardo Chueca constituye un “instituto jurídico-político imprescindible para la mejora de los estándares de los estados democráticos”, a pesar de las dificultades conceptuales del término y de otros como público, secreto o publicidad, que se integran en lo que el autor llama el «dispositivo de transparencia». CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo (2026), «Retórica y metáfora de la transparencia», *Revista Española de la Transparencia*, N° 23 (Extra 2026: La transparencia desde el Derecho Constitucional), p. 13.

<sup>92</sup> Se acumulan propuestas orientadas a la supervisión: CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí y VELASCO RICO, Clara (coords.) (2025), *La regulación de la inteligencia artificial en España: una propuesta normativa para su uso en las administraciones*, Córdoba, Comares; y HUERGO LORA, Alejandro (2021), «Administraciones Públicas e inteligencia artificial ¿más o menos discrecionalidad?», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 96-97, p. 91.

<sup>93</sup> Párrafo 16 de la Resolución sobre la inteligencia artificial en la era digital, de 3 de mayo de 2022.

Esto implica someter el desarrollo de la IA al principio de legalidad<sup>94</sup>, en el marco de las decisiones automatizadas adoptadas en el ámbito público y en el de aquellas que configuran el proceso comunicativo de formación de la voluntad política porque, aunque estas últimas se sustancian en un espacio de naturaleza privada, están dotadas de trascendencia pública. Con independencia de la falta de capacidad individual de los ciudadanos para comprender el lenguaje de programación –argumento habitual para restar utilidad a la apertura de las *cajas negras*–, la transparencia, incluso en forma de publicidad activa, supondrá una obligación de buen hacer y de mayor diligencia<sup>95</sup> por parte del titular del algoritmo. Por supuesto, el grado de autonomía de la decisión a la que nos referimos debe operar como referencia en la gradación en unas medidas que, en todo caso, requieren de una regulación específica, pero que debe ser susceptible de proyección al ámbito comunicativo y de las plataformas digitales<sup>96</sup>, sobre la base de los argumentos desgranados.

En el contexto comunicativo, el problema se agrava cuando incorporamos a la ecuación el interés privado de la tecnología y la consustancial dependencia respecto de las principales empresas desarrolladoras de los algoritmos. No debe extrañar que las objeciones que se alegan en forma de límite a las tímidas

---

<sup>94</sup> La Ley canadiense *Directive sur la prise de décisions automatisée*, de 1 de abril de 2019, establece el carácter público de cualquier código fuente del Gobierno de Canadá, con medidas preventivas y de supervisión de los resultados. En la misma línea, la Ley francesa n° 2016/1321, por una República digital, impone el acceso al código fuente de los algoritmos considerados documentos sujetos al derecho de acceso a la información pública (artículo L. 300-2).

<sup>95</sup> No puede obviarse el efecto confianza que se deriva del acceso a la información, con independencia de su comprensión. Un ejemplo de transparencia algorítmica fue la liberación por parte del Gobierno español del código de la aplicación Radar Covid durante la pandemia, precisamente para favorecer la confiabilidad. También opera como mecanismo de control para el obligado a revelar la información.

<sup>96</sup> PAUNER CHULVI, Cristina (2023), «Transparencia algorítmica en los medios de comunicación y las plataformas digitales», *Revista Española de la Transparencia*, núm. 17 Extra, p. 109.

obligaciones de transparencia vigentes en Europa<sup>97</sup> sean mayoritariamente de naturaleza económica<sup>98</sup>. A pesar de esto, y siendo las redes y nuevos canales de comunicación empresas de titularidad privada, la trascendencia pública de la actividad que albergan no puede desconocerse. En ella se justifica la extensión de una exigencia constitucional de transparencia algorítmica derivada del derecho a saber de la ciudadanía, también al escenario de los desórdenes informativos que afectan al ejercicio de las libertades de expresión e información como sustento de la legitimidad democrática, cuando el ciudadano actúa despojado de su autonomía.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABAD ALCALÁ, Leopoldo (2026), «Transparencia algorítmica: enfoques y desafíos para el Estado democrático», *Revista Española de la Transparencia*, N° 23 (Extra 2026: La transparencia desde el Derecho Constitucional), pp. 91-138.
- ARENAS RAMIRO, Mónica (2023), «Los derechos digitales y la buena administración digital», MEDINA GUERRERO, Manuel (coord.), *Los derechos de la ciudadanía ante la Administración digital*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (2022), *La Constitución del algoritmo*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad.
- BIRHANE, Abeba, VAN DIJK, Jelle *et al.* (2024), «Debunking robot rights metaphysically, ethically, and legally», *First Monday*, núm. 4, vol. 29, pp. 1-23.

<sup>97</sup> Existe una senda todavía insuficiente, pero favorable a la transparencia. El RGPD lo planteaba como una necesidad en el caso del tratamiento automatizado de los datos personales. El artículo 12 establece que «el responsable del tratamiento tomará las medidas oportunas para facilitar al interesado toda información indicada en los artículos 13 y 14, así como cualquier comunicación con arreglo a los artículos 15 a 22 y 34 relativa al tratamiento, en forma concisa, transparente, inteligible y de fácil acceso, con un lenguaje claro y sencillo, en particular cualquier información dirigida específicamente a un niño». Sin embargo, su eficacia queda limitada a la figura del interesado. El cuadro se completa con el deber del responsable del tratamiento de proporcionar «información significativa sobre la lógica aplicada, así como la importancia y las consecuencias previstas» (Cfr. Letra f), apartado segundo del artículo 13 RGPD). El artículo 27 de la DSA establece la transparencia de los sistemas algorítmicos de recomendación a través de una exigencia de traducción de las consecuencias, en lugar de imponer la publicación del código. Se introduce el carácter significativo de la información, pero no se aclara cuál es el alcance de la exigencia y esta carencia erosiona su utilidad. En todo caso, la DSA no utiliza la expresión «transparencia algorítmica»; habla de «transparencia informativa» como un concepto amplio que se concreta en la obligación de que los prestadores de servicios intermediarios incluyan en sus condiciones de acceso al servicio la información relativa a las decisiones algorítmicas (artículo 14 DSA. Condiciones generales), la publicación de informes anuales sobre la actividad de recomendación (artículo 15 DSA) y el sometimiento a auditorías independientes —aquí sí, con acceso al código fuente— (artículo 37 DSA).

<sup>98</sup> La normativa europea no desatiende la protección de los intereses comerciales de las compañías. Considerando 63 RGPD: «Este derecho no debe afectar negativamente a los derechos y libertades de terceros, incluidos los secretos comerciales o la propiedad intelectual y, en particular, los derechos de propiedad intelectual que protegen programas informáticos. No obstante, estas consideraciones no deben tener como resultado la negativa a prestar toda la información al interesado».

- BOBBIO, Norberto (2002), *Teoría general del Derecho*, Bogotá, Temis.
- BODEN, Margaret A. (2022), *Inteligencia artificial*, Madrid, Turner.
- BOIX PALOP, Andrés (2020), «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, pp. 223-270.
- BOSTROM, Nick (2014), *Superintelligence: Paths, Dangers, Strategies*, Oxford, Oxford University Press.
- BUSTOS GISBERT, Rafael (2017), *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*, Madrid, Marcial Pons.
- (2021), «La formación libre de la opinión pública en la nueva sociedad tecnológica: importancia y riesgos en su garantía», SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel José y FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María (dirs.), *Reflexiones para una democracia de calidad en una era tecnológica*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 45-70.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí, (2019), «El impacto de la inteligencia artificial en el Derecho administrativo. ¿Nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?», *Revista General de Derecho Administrativo*, n° 50. ANÁLISIS MONOGRÁFICO. Derecho Público, derechos y transparencia ante el uso de algoritmos, inteligencia artificial y big data (Coordinado por Andrés Boix Palop y Lorenzo Cotino Hueso).
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí y VELASCO RICO, Clara (coords.) (2025), *La regulación de la inteligencia artificial en España: una propuesta normativa para su uso en las administraciones*, Córdoba, Comares.
- CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo (2026), «Retórica y metáfora de la transparencia», *Revista Española de la Transparencia*, N° 23 (Extra 2026: La transparencia desde el Derecho Constitucional), pp. 13-35.
- CHURNIN, Steve (2012), *Inteligencia artificial: retos éticos y jurídicos y la influencia de los derechos humanos*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.
- COTINO HUESO, Lorenzo (2024), «El uso jurisdiccional de la inteligencia artificial: habilitación legal, garantías necesarias y la supervisión por el CGPJ», *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, núm. 21, pp. 494-527.
- (2023), «Qué concreta transparencia e información de algoritmos e inteligencia artificial es la debida», *Revista Española de la Transparencia*, núm. 16, pp. 17-63.
- GARCÍA MAJADO, Patricia (2025), «Los sistemas automatizados en el ordenamiento jurídico: tipos de programación, riesgos y control», *Revista de Derecho Político*, núm. 123, pp. 147-178.
- GARRIDO MARTÍN, Joaquín (2022), «Inteligencia (artificial) y automatismo. Anatomía de un conflicto», LLANO ALONSO, Fernando H. (dir.), GARRIDO MARTÍN, Joaquín y VALDIVIA JIMÉNEZ, Ramón (coords.), *Inteligencia Artificial y Filosofía del Derecho*, Murcia, Laborum, pp. 169-188.

- GUICHOT REINA, Emilio (2024), «La transparencia de los algoritmos desde la normativa sobre transparencia y acceso a la información pública», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 117, pp. 77-115.
- HÄBERLE, Peter (2013), *Pluralismo y Constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*, Madrid, Tecnos.
- HABERMAS, Jürgen (1981), *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Gustavo Gili.
- (2025), *Un nuevo cambio estructural de la esfera pública y de la política deliberativa*, Madrid, Trotta.
- HAN, Byung-Chul (2022), *Infocracia*, Barcelona, Penguin Random House.
- HUERGO LORA, Alejandro (2021), «Administraciones Públicas e inteligencia artificial ¿más o menos discrecionalidad?», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 96-97, pp. 78-95.
- (2025), «Inteligencia artificial y Administraciones públicas: para qué y cómo», *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, núm. 37, pp. 40-69.
- (2020), «Una aproximación a los algoritmos desde el derecho administrativo», en DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel y HUERGO LORA, Alejandro (eds.), *La regulación de los algoritmos*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 23-87.
- INNERARITY, Daniel (2022), «La democracia de los algoritmos», *El País*, 7 de agosto.
- KURKI, Visa A.J. (2019), «The Legal Personhood of Artificial Intelligences», *A Theory of Legal Personhood*, pp. 175-190.
- LASSALLE RUIZ, José María (2019), *Ciberleviatán. El colapso de la democracia liberal frente a la revolución digital*, Barcelona, Arpa.
- LÓPEZ RINCÓN, Darío (2018), «Robots y abogacía», BARRIO ANDRÉS, Moisés (dir.), *Derecho de los robots*, Madrid, Wolters Kluwer, pp. 229-242.
- MEDINA GUERRERO, Manuel (2023), «La transparencia algorítmica en el sector público», MEDINA GUERRERO, Manuel (coord.), *Los derechos de la ciudadanía ante la Administración digital*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 135-223.
- (coord.) 2023, *Los derechos de la ciudadanía ante la administración digital*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- PARISER, Eli (2011), *The Filter Bubble: What the Internet is Hiding From you*, Londres, Penguin Press.
- PAUNER CHULVI, Cristina (2018), «Las noticias falsas y las campañas de desinformación como nuevas amenazas para la seguridad», GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis y FLORES GIMÉNEZ, Fernando (coord.), *Seguridad y derechos: análisis de las amenazas, evaluación de las respuestas y valoración del impacto en los derechos fundamentales*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 393-432.
- (2023), «Transparencia algorítmica en los medios de comunicación y las plataformas digitales», *Revista Española de la Transparencia*, núm. 17 Extra, pp. 107-136.

- PÉREZ CONCHILLO, Eloísa (2023), *Transparencia y derecho de acceso a la información pública: configuración y naturaleza constitucional*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique (2004), *¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?*, Barcelona, Gedisa.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2023), «El Gobierno ante los retos de la nueva modernidad: La globalización y la Inteligencia Artificial», ARAGÓN REYES, Manuel, VALADÉS RÍOS, Diego y TUDELA ARANDA, José (coords.), *Derecho Constitucional del Siglo XXI: Desafíos y Oportunidades*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, pp. 437-450.
- RALLO LOMBARTE, Artemi (2025), «Desinformación, fraude y repetición electoral», *Revista de Derecho Político*, núm. 124, pp. 13-50.
- REVENGA SÁNCHEZ, Miguel y MIRANDA LÓPEZ, Luis Manuel (2026), «Transparencia, acceso a la información y secreto: Observaciones sobre un problema central y persistente», *Revista Española de la Transparencia*, N° 23 (Extra 2026: La transparencia desde el Derecho Constitucional), pp. 67-89.
- RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca (2013), «¿Identidad o autonomía? La autonomía relacional como pilar de la ciudadanía democrática», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 1, vol. 17, pp. 75-104.
- ROSANVALLON, Pierre (2012), *La sociedad de los iguales*, Barcelona, RBA.
- RUBIO NÚÑEZ, Rafael (2025), «El uso de la inteligencia artificial en las campañas electorales y sus efectos democráticos», *Revista de Derecho Político*, (122), 65-102.
- (2014), *Parlamentos abiertos: tecnología y redes para la democracia*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- RUSSELL, Stuart y NORVIG, Peter (2010), *Inteligencia artificial: un enfoque moderno*, Madrid, Pearson.
- SARTORI, Giovanni (1998), *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus.
- SERRA CRISTÓBAL, Rosario (2023), «Noticias falsas (fake news) y derecho a recibir información veraz. Dónde se fundamenta la posibilidad de controlar la desinformación y cómo hacerlo», *Revista de Derecho Político* (116), pp. 13-46.
- SOTO BERNABEU, Laura (2021), «La importancia de la transparencia algorítmica en el uso de la inteligencia artificial por la Administración Tributaria», *Revista Crónica Tributaria*, núm. 2, vol. 179, pp. 93-129.
- SUNSTEIN, Cass R. (2017), *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, New Jersey, Princeton University Press.
- TAHIRÍ MORENO, Jesús A. (2025), «La transparencia algorítmica en la Administración Pública: reflexiones a propósito de la STS 1119/2025, de 11 de septiembre (caso BOSCO)», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 63-64, pp. 189-205.
- TORRES DEL MORAL, Antonio (2013), «La opinión pública y su tratamiento jurisprudencial», SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel José (coord.), LÓPEZ GUERRA, José

Luis, *et al.*, *Constitucion y desarrollo político: estudios en homenaje al Profesor Jorge de Esteban*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 1361-1367.

TUDELA ARANDA, José (2023), «Gobierno, Parlamento, Democracia e Inteligencia Artificial», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 52, pp. 303-333.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio (2020), *Los poderes salvajes. Ciberespacio y responsabilidad por contenidos difamatorios*, Madrid, Marcial Pons.

### Title

Autonomy of public decision-making and algorithmic transparency, on the Bosco case ruling.

### Resumen

El presente trabajo aborda la discusión doctrinal y jurisprudencial reciente acerca de la necesidad de extender una exigencia general de transparencia a los procesos automatizados de toma de decisión en el ámbito público, así como a aquellos en los que *la decisión* ciudadana con mayor trascendencia pública—el voto—se ve condicionada algorítmicamente. En este sentido, se distinguen: la decisión administrativa adoptada por sistemas de IA, cada día más autónomos en su aprendizaje, y la decisión del sujeto individual que ejerce el derecho a la participación política, cuando se ve condicionado y despojado de su autonomía. A través de los argumentos arrojados por el Tribunal Supremo en la sentencia del *caso BOSCO* (STS 1119/2025, de 11 de septiembre), se abunda en la literatura acerca del papel que desempeñan actualmente los sistemas de inteligencia artificial (en adelante, IA) en estos procesos, así como en la posible regulación de la publicidad del código fuente de los algoritmos, derivada del derecho a saber de la ciudadanía, aplicable tanto a las decisiones administrativas—adoptadas en el ámbito público—como a aquellas que configuran el proceso comunicativo de formación de la voluntad política.

### Abstract

This paper addresses the recent doctrinal and jurisprudential debate concerning the need to extend a general requirement of transparency to automated decision-making processes in the public sphere, as well as to those processes in which the citizen decision with the greatest public significance—the vote—is algorithmically conditioned. In this regard, a distinction is drawn between administrative decisions adopted by AI systems, which are increasingly autonomous in their learning, and the decisions of individual subjects exercising the right to political participa-

tion when such decisions are conditioned and stripped of their autonomy. Drawing on the arguments advanced by the Supreme Court in the *BOSCO case* judgment (STS 1119/2025, of 11 September), the paper contributes to the existing literature on the role currently played by artificial intelligence (AI) systems in these processes, as well as on the potential regulation of the public disclosure of algorithmic source code, derived from the citizens' right to know, applicable to administrative decisions –adopted in the public sphere– and to those that shape the communicative process of forming political will.

### Summary

THE POINT OF DEPARTURE: DECISION, ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND AUTONOMY; 2. INTELLIGENCE MODELS AND (ARTIFICIAL) LEARNING SYSTEMS; 3. THE PUBLIC SPHERE OF DECISION-MAKING AND ITS LEGAL IMPLICATIONS; 3.1. Automated administrative activity, through the example of the BOSCO case; 3.2. In parallel, a crisis of autonomy in political decision-making as a challenge in front of new intelligences: special consideration of the Romanian experience; 3.2.1. Public opinion, communicative freedoms and political participation; 4. CONSTITUTIONAL CONFIGURATION OF ALGORITHMIC TRANSPARENCY; 4.1. Restrictive interpretation of its limits; 5. FINAL NOTE: ALGORITHMIC ADVERTISING, IN THE PUBLIC AND PRIVATE SPHERES; BIBLIOGRAPHY.

### Palabras clave

Inteligencia Artificial; decisión pública; autonomía; transparencia algorítmica; caso BOSCO; opinión pública.

### Key words

Artificial Intelligence; public decision-making; autonomy; algorithmic transparency; BOSCO case; public opinion.