



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2301/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

Palabras clave: Aplicación informática para cálculo de las pensiones de clases pasivas del Estado, artículos 18.1.c) y 14.1.k) LTABG

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 30 de septiembre del 2025 el reclamante solicitó al Ministerio, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#) ¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información (nº REGAGE25e00085510378):

«El programa de la aplicación informática que calcula, de acuerdo con el artículo 31 apartado 2 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, el importe de las Pensiones del Régimen del Clases Pasivas del Estado».

2. Por correo electrónico de 16 de octubre de 2025 el Ministerio responde lo siguiente:

«(...) en respuesta a su registro electrónico presentado el 30 de septiembre del 2025 (...) En el anexo adjunto a este correo le remitimos la INFORMACIÓN SOBRE EL

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>



RECONOCIMIENTO DE LA PENSIÓN donde puede ver los cálculos realizados para determinar la cuantía de la misma.

El cálculo de las pensiones de jubilación de clases pasivas del estado viene recogido en el artículo 31 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado. Nuestro programa informático realiza los cálculos según la formula polinómica explicada en este artículo.»

3. Mediante escrito registrado el 20 de octubre de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#) en la que puso de manifiesto que:

«De acuerdo con la sentencia 1119/2025 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Supremo y la ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...)»

Solicita: El programa de la aplicación informática que calcula, de acuerdo con el artículo 31 apartado 2 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, el importe de las Pensiones del Régimen del Clases Pasivas del Estado»

4. Con fecha de registro de 23 de octubre de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 20 de noviembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) 1) El interesado es pensionista del régimen de Clases Pasivas del Estado y se encuentra en el disfrute de una pensión de jubilación voluntaria. En relación con la misma no ha realizado ninguna manifestación referente a disconformidad con los periodos de servicios considerados en su cálculo, cuerpos en que los mismos se prestaron, o la existencia de alguna omisión de periodos o cualquier índole de irregularidad susceptible de estudio o corrección.

2) No obstante, se le ha explicado con detalle cómo funciona el programa en el aspecto concreto que el interesado cita que es el cálculo del artículo 31.2 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, la denomina fórmula polinómica,

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>



que entra en juego cuando en el historial del funcionario se prestan servicios en distintos cuerpos que a su vez tienen diferente haber regulador.

Señala dicho precepto: [lo reproduce]

El citado artículo 31.2 establece expresamente la fórmula matemática aplicable, completamente pública y sin margen de discrecionalidad administrativa. Esa misma fórmula ha sido aplicada y detallada en el anexo de cálculo proporcionado al interesado.

3) La aplicación informática que calcula el importe de las pensiones del régimen de clases pasivas del estado se denomina ARIEL y se utiliza para la gestión, con carácter general, de las competencias atribuidas a la Subdirección General de Clases Pasivas en relación con el colectivo de referencia. Se trata, por tanto, de un programa de enorme magnitud. Para proporcionar el código fuente del cálculo del artículo 31.2 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, sería necesario revisar toda la programación para seleccionar las partes relevantes para la petición del solicitante. Sin embargo, la funcionalidad de cálculo de la pensión no se puede aislar de forma sencilla del resto del aplicativo, por lo que atender la solicitud requeriría una acción previa de reelaboración con un elevado coste en términos de recursos dedicados a la gestión. El artículo 18 de la Ley 19/2013, (...) La Administración no está obligada a crear, desagregar o reconstruir información para atender solicitudes de acceso. Este principio es especialmente aplicable cuando la información solicitada forma parte de un sistema informático integral cuya desagregación requiere reelaboración técnica.

4) Asimismo, (...) la transparencia no exige la entrega del código fuente cuando el ciudadano puede conocer los criterios jurídicos y fácticos determinantes de la resolución administrativa. El detalle del cálculo entregado proporciona de forma íntegra la aplicación práctica de la fórmula legal, satisfaciendo plenamente la finalidad del derecho de acceso, y mostrando que la aplicación manual de la fórmula llega al mismo resultado que el algoritmo de cálculo implementado en el aplicativo. Por otro lado, proporcionar el código fuente de toda la aplicación excede con creces la solicitud presentada y supone riesgos que se ha considerado que no son asumibles por un organismo como la Seguridad Social, como son:

- Exposición a vulnerabilidades: Al hacer público el código fuente, personas malintencionadas pueden encontrar y explotar posibles fallos de seguridad. Esto podría llevar a que se manipulen



o corrompan los resultados del modelo. Asimismo, las vulnerabilidades se podrían utilizar para acceder a las bases de datos conectadas a la aplicación, tal y como se menciona en un informe del CCN-CERT del 4.12.2019.

- *Uso indebido: Al liberar el código, existe el riesgo de que otras personas lo utilicen para fines no éticos, como la creación de modelos para la suplantación de identidad, fraude o discriminación.*

En este sentido, se considera que tanto la Seguridad Nacional como la Seguridad Social se verían perjudicadas si se concede el acceso al código de toda la aplicación pues se refiere, como se ha dicho, a toda la gestión de la que es responsable la Subdirección General de Clases Pasivas en relación con el colectivo de referencia. Por tanto, se considera que debe limitarse el derecho de acceso en virtud del artículo 14.1 apartado k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

5) Por último, la sentencia mencionada por el interesado reconoce que los programas informáticos están protegidos por la propiedad intelectual, si bien en ese caso considera que debe prevalecer el interés público. En la solicitud que nos afecta, sin embargo, el interesado no manifiesta argumentos que justifiquen o motiven su petición, por lo que no resulta posible valorar si el fin para el que lo solicita debe anteponerse a la protección de la propiedad intelectual.

6) En relación con la sentencia 119/2025 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, invocada por el reclamante, procede realizar las siguientes precisiones con objeto de acreditar su inaplicabilidad al caso presente.

a) Diferencia esencial en la naturaleza del algoritmo

La sentencia mencionada se refiere a un sistema informático que incorpora criterios técnicos y

ponderaciones no íntegramente previstas en una norma, por lo que el Tribunal aprecia un margen potencial de opacidad y discrecionalidad.

En el régimen de Clases Pasivas no existe tal margen: el cálculo se ejecuta mediante la fórmula

polinómica establecida directamente por el artículo 31.2 del Real Decreto Legislativo 670/1987, completamente pública y transparente.

R CTBG

Número: 2026-0649 Fecha: 18/06/2026



El programa ARIEL no introduce criterios propios, sino que se limita a trasladar mecánicamente una operación matemática dispuesta por el legislador. Por ello, no concurre el presupuesto que justificó el acceso en el caso del bono social eléctrico.

b) Ausencia de interés público cualificado

El Tribunal Supremo fundamenta la prevalencia del acceso en que el bono social eléctrico es un beneficio público ampliamente extendido, con evidente dimensión colectiva y necesidad de control social.

En el presente caso:

- *la solicitud responde a un interés estrictamente individual,*
- *ya satisfecho mediante la entrega del anexo de cálculo y la explicación detallada de la fórmula legal,*
- *sin incidencia alguna en el control de la actuación administrativa desde la perspectiva del interés general.*

La ponderación que realiza el Tribunal Supremo en su sentencia no puede trasladarse automáticamente a supuestos donde no existe interés público concurrente.

c) Riesgos para la seguridad y afectación del sistema completo

ARIEL no es un módulo aislado, sino la herramienta que articula toda la gestión del Régimen de Clases Pasivas, incluyendo acceso a bases de datos, tratamiento de información sensible y procedimientos administrativos completos.

La entrega del código —total o segmentado— supondría:

- *exposición a vulnerabilidades,*
- *riesgo de accesos indebidos,*
- *afectación de sistemas críticos de la Seguridad Social,*

lo cual activa la excepción del artículo 14.1.k) de la Ley 19/2013 y, conforme al artículo 14.2,

determina que la ponderación entre transparencia y seguridad se incline en favor de esta última.

En el caso de la STS 119/2025 no se apreciaba riesgo sistémico comparable.

d) Necesidad de reelaboración prohibida (art. 18 Ley 19/2013)

Para extraer la parte concreta del código que traduce la fórmula prevista en el art. 31.2 del TRLCPE sería necesario un proceso técnico complejo que:

- *implica intervención humana relevante,*
- *requiere análisis y segmentación del software integral,*
- *y supone una actividad de elaboración prohibida por el art. 18 de la Ley 19/2013.*



El Tribunal Supremo, en su sentencia, descarta la existencia de reelaboración en el caso del bono social, de modo que el supuesto no es extrapolable.

e) Propiedad intelectual: distinta ponderación.

Mientras que el TS entendió que el interés público prevalecía en el caso del bono social, aquí:

- *el interés público no concurre,*
- *y la protección de la propiedad intelectual y de los sistemas de la Seguridad Social adquiere plena fuerza jurídica.*

Como consecuencia de todo lo expuesto en este último punto, debe concluirse que la sentencia 119/2025 no resulta aplicable al presente supuesto, al tratarse de realidades jurídicas y técnicas radicalmente distintas en cuanto a la naturaleza del algoritmo, la existencia o no de interés público, el riesgo para la seguridad de los sistemas, la necesidad de reelaboración previa y la ponderación entre (i) transparencia y protección de la propiedad intelectual.

Procede, por tanto, confirmar la corrección de la respuesta dada y la concurrencia de las causas de inadmisión y límites legalmente previstos en los artículos 18 y 14.1.k) de la Ley 19/2013».

5. Concedido trámite de audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; se recibe escrito el 24 de noviembre de 2025 en el que señala:

«1. El interesado ha solicitado el programa de cálculo y, el hecho que no haya realizado ninguna manifestación referente a su disconformidad con los periodos de servicios considerados en su cálculo, es debido simplemente, porque no se tienen elementos probatorios de su mal funcionamiento, por no tener dicho programa. (...)

2. [se] afirma que el citado artículo 31.2 establece expresamente la fórmula matemática aplicable, completamente pública y sin margen de discrecionalidad administrativa. Esa formula no indica como se computan en el programa los tiempos cotizados. Ej: La Seguridad Social computa días, mientras que en Clases Pasivas computan años, meses y días. Si se ha cotizado en los dos sistemas, (...), el importe de la pensión varía, y puede ocurrir que se reciba una pensión más alta cotizando menos tiempo. Esa fórmula por tanto, tiene margen de discrecionalidad.



3. La alegación de que hay que revisar, desagregar, reelaborar, etc. el programa informático en cuestión, debido a la magnitud y complejidad de dicho programa, es mera palabrería (...)

4. (...). El detalle del cálculo entregado NO proporciona de forma íntegra la aplicación práctica de la fórmula legal, (...)

a) En cuanto a la alegación de la exposición a vulnerabilidades que implicaría la publicación de dicho programa, (...); los fallos de seguridad o la corrupción de los resultados del modelo no están en el programa en cuestión sino en el sistema. Si consigo entrar para corromper el programa es un problema de cortafuegos, accesos indebidos, etc. pero no del programa.

b) En cuanto a la alegación de uso indebido del programa, el cual podría ser usado con fines no éticos es un argumento cuando menos falaz, la no revelación del programa en cuestión, ora tampoco impediría el uso no ético por parte de los funcionarios (...), ora ver como dicho programa puede ser utilizado para la suplantación de identidad (...)

5. [se] indica que: "el interesado no manifiesta argumentos que justifiquen o motiven su petición, por lo que no resulta posible valorar si el fin para el que lo solicita debe anteponerse a la protección de la propiedad intelectual". Debería recordarse (...) que la información es un derecho del ciudadano y que el hecho de que se exija argumentar, como requisito, para qué se quiere una determinada información significa que no soy un ciudadano sino un súbdito. (...)

6. (...) con relación con la sentencia 119/2025 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, procede realizar los siguientes comentarios:

a) La sentencia mencionada se refiere a un sistema informático que incorpora criterios técnicos y ponderaciones no íntegramente previstas en una norma, por lo que el Tribunal aprecia un margen potencial de opacidad y discrecionalidad. La afirmación de que en el régimen de Clases Pasivas no existe tal margen es, (...), falsa. Ej: el Banco de España considera que el año tiene 360 días para calcular el tipo de interés a un año, podría hacerlo a 365 días, pero no lo hace porque es su margen de discrecionalidad. Lo que se dirime en la sentencia es precisamente el derecho del ciudadano a saber cómo el programa hace los cálculos. Porque no se sabe si lo hace bien, dado que nadie puede verificar dicha consistencia. (...)». Finaliza diciendo que las afirmaciones contenidas en los apartados c, d y e del punto 6 del



escrito de alegaciones son excusas; sin que quepa afirmar la ausencia de interés público del interesado en su petición.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, la presidenta de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone el artículo 13, «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».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de *formato o soporte*, incluidos aquéllos derivados del entorno tecnológico. Criterio éste que ha sido refrendado por la STS de 11 de septiembre de 2025, cuando señala que «no cabe duda de que las aplicaciones o programas informáticos -software- se encuentran bajo el ámbito material de aplicación de la LTAIBG pues constituyen información pública a tal efecto, resultando irrelevante cuáles sean sus características técnicas (formato) o el material en el que se registre (soporte), (...)». Alcance que se ve acotado con la exigencia de la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas *en el ejercicio de sus funciones*. Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso a información referida al programa de la aplicación informática que calcula el importe de las pensiones del régimen de Clases Pasivas del Estado, según los términos que figuran en el antecedente primero de esta resolución
4. El Ministerio dio respuesta expresa en plazo a la solicitud informando al interesado que el programa informático realizaba los cálculos según la fórmula polinómica contenida en el artículo 31 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado. Junto a ello señaló que le remitía, en Anexo adjunto, información sobre el reconocimiento de la pensión donde podía ver los cálculos realizados para determinar la cuantía de la misma.

Disconforme con la respuesta recibida el interesado interpuso reclamación ante el Consejo solicitando la entrega del referido programa informático esgrimiendo a su favor la aplicación de la Sentencia del Tribunal Supremo 1119/2025, de 11 de septiembre (en adelante, sentencia Bosco). En fase de alegaciones el Ministerio señaló que había respondido al interesado al explicar cómo funcionaba el referido programa (denominado Ariel); que el interesado -aun siendo pensionista- no había formulado disconformidad alguna, al respecto; que la entrega del código fuente del programa de cálculo del artículo 31.2 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado (en adelante, TRLCPE) constituía un supuesto de reelaboración compleja -ex artículo 18.1.c) LTAIBG-; que la transparencia no exigía la entrega del código fuente cuando el ciudadano podía conocer los criterios jurídicos y fácticos determinantes de la resolución administrativa; y que su entrega suponía un riesgo tanto por la exposición a vulnerabilidades como por el uso indebido que podía hacerse de la información, debiendo limitarse el acceso en virtud del artículo 14.1.k) LTAIBG. Junto a ello, argumentó la no aplicación al caso de la referida sentencia Bosco -en los términos contenidos en el antecedente 4 de esta resolución.

Por su parte, durante el trámite de audiencia el interesado insistió en el acceso a la información reclamada y en la aplicación al caso de la referida sentencia.

5. Centrado el objeto de esta resolución en los términos señalados debe remarcarse, con carácter previo, la improcedencia de la invocación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG. En efecto, las circunstancias previstas en el

R CTBG

Número: 2026-0649 Fecha: 18/06/2026



mencionado precepto permiten, en caso de justificarse, la *inadmisión a trámite* de una solicitud de acceso a la información pública —en el caso del supuesto alegado, por implicar la divulgación de la información pretendida una tarea previa de reelaboración—. En este caso, resulta evidente que la invocación tardía de una causa de inadmisión durante la sustanciación de la reclamación ante esta autoridad garante no tiene ya razón de ser, en la medida en que la solicitud fue tramitada, se dio respuesta al interesado aunque no se entregó el programa informático, esgrimiéndose la concurrencia al caso del artículo 14.1.k) LTAIBG, cuya revisión es el objeto de esta reclamación.

6. Como recientemente ha fijado este Consejo en la Resolución R CTBG 568/2026, *«El punto de partida del análisis sobre la conformidad o no a derecho de la denegación de acceso que se reclama, es el carácter de información pública de lo solicitado, tal como ya se ha adelantado en el fundamento jurídico segundo de esta resolución. Además, no puede desconocerse que existe una doctrina consolidada de este Consejo sobre el acceso al código fuente y/o algoritmos utilizados por las Administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones; doctrina que ha sido confirmada por la Sentencia de 11 de septiembre de 2025 del Tribunal Supremo (ECLI:ES:TS:2025:3826) (en adelante, STS BOSCO).*

La mencionada doctrina establece que la transparencia de las aplicaciones informáticas que utiliza una Administración en sus procedimientos de toma de decisiones 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 este sentido se señala que este tipo de aplicaciones pueden sustentar o, directamente ser fuente, de decisiones automatizadas con consecuencias muy relevantes para las personas, lo que genera «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.» –así en las resoluciones R/58/2021, de 20 de mayo;



RT 253/2021, de 19 de noviembre; RT/748/2021, de 10 de enero de 2022, R CTBG 955/2023, de 11 de noviembre y R CTBG 1071/2024-.

En esa línea, la mencionada STS BOSCO, señala que «cuando las Administraciones Públicas hacen uso de sistemas informáticos de toma de decisiones automatizadas en el ejercicio de las potestades públicas, con afectación de los derechos de los ciudadanos, el acceso a su código fuente es uno de los mecanismos a través de los cuales se garantiza la transparencia algorítmica que demanda el pleno ejercicio del derecho a la información pública.»

En este sentido, la STS BOSCO viene a cristalizar el principio de transparencia algorítmica al que ya se había referido este Consejo, definiéndolo como aquél que «impone a las Administraciones públicas obligaciones de información pública para facilitar el acceso de los ciudadanos, en mayor o menor medida, a las características fundamentales de los algoritmos empleados en la toma de decisiones o su código fuente, como una manifestación del principio de transparencia, consagrado constitucionalmente (artículo 105.b) de la CE)».

En efecto, en estos casos, la toma de decisiones con algún grado de automatización, «debe conllevar exigencias de transparencia de los procesos informáticos seguidos en dichas actuaciones, con el objeto de proporcionar a los ciudadanos la información necesaria para su comprensión y el conocimiento de su funcionamiento, lo 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 que debe aplicar»».

7. Sentado por tanto el carácter de información pública de lo solicitado y desde la perspectiva del principio de transparencia algorítmica, procede verificar, a los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación, si la respuesta ofrecida al interesado satisfizo el derecho de acceso del mismo y, en caso negativo, si sobre la información solicitada, se proyecta el invocado límite a que se refiere el artículo 14.1.k) LTAIBG.
8. Con respecto a la primera cuestión, resulta preciso aclarar que el Ministerio argumentó, en fase de alegaciones, que la transparencia no exige la entrega del código fuente cuando el ciudadano puede conocer los criterios jurídicos y fácticos determinantes de la resolución administrativa, toda vez que el detalle del cálculo entregado proporciona de forma íntegra la aplicación práctica de la fórmula legal, satisfaciendo plenamente la finalidad del derecho de acceso, y mostrando que la



aplicación manual de la fórmula llega al mismo resultado que el algoritmo de cálculo implementado en el aplicativo.

(i) A juicio del Consejo dicha afirmación desconoce -según se recoge en el considerando (27) del Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial)-, que por “«transparencia» se entiende que los sistemas de IA se desarrollan y utilizan de un modo que permita una trazabilidad y explicabilidad adecuadas, y que, al mismo tiempo, haga que las personas sean conscientes de que se comunican o interactúan con un sistema de IA e informe debidamente a los responsables del despliegue acerca de las capacidades y limitaciones de dicho sistema de IA y a las personas afectadas acerca de sus derechos”.

En efecto, cada vez más, las Administraciones Públicas recurren a sistemas de toma de decisiones automatizadas para el eficaz desempeño de sus funciones o la adecuada prestación de servicios públicos, lo cual, ha de conllevar exigencias de transparencia de los procesos informáticos seguidos en dichas actuaciones con el objeto de proporcionar a los ciudadanos la información necesaria para su comprensión y conocimiento de las características de su funcionamiento; lo que puede requerir el acceso a su código fuente.

Como ya ha tenido ocasión de manifestar este Consejo en anteriores ocasiones [R CTBG 907/2023 [Resolución expte. 1360-2023], 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. Frente a ello, el *principio de “transparencia algorítmica”*, impone a las Administraciones públicas obligaciones de información pública en estos ámbitos.

Por consiguiente, a la vista de lo anterior, este Consejo considera que no cabe entender satisfecho el derecho de acceso a la información pública por parte del interesado cuando éste solicita el acceso al programa informático y la respuesta ofrecida por la Administración consiste en afirmar que la aplicación manual de la fórmula polinómica prevista en el meritado artículo 34.1 TRLGSS llega al mismo resultado que el algoritmo de cálculo implementado en el aplicativo.

En tal sentido y sin perjuicio de que conforme al *principio de seguridad jurídica* (artículo 9.3 CE) ha de existir una correspondencia entre lo regulado en la ley y el algoritmo de cálculo que la traduce, -extremo no compete analizar a este Consejo-, lo cierto es que en este caso el interesado lo que solicitó fue lo segundo, esto es, el programa informático y, esa información no se le entregó. Recuérdense las palabras del Tribunal Constitucional al señalar que «[h]abida cuenta de que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos (STC 12/1994, de 17 de enero, FJ 6), se hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias tradicionales, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada» (vid. STC 16/2004, de 23 de febrero, FJ 3º).

(ii) De otro lado, procede aclarar también que, a juicio del Consejo carece de trascendencia, a los efectos del derecho de acceso, la *distinta naturaleza del algoritmo* -según pretensión esgrimida por el Ministerio- distinguiendo los casos en que en el programa informático se introducen criterios técnicos y ponderaciones apreciando un margen de discrecionalidad -como, ciertamente sucedió en el caso de la Sentencia Bosco- frente a los casos en que el programa informático se limita a



trasladar una operación matemática dispuesta por el legislador -como sucede en el presente caso-, a la luz de la potencial opacidad que puede proyectarse sobre el programa en el primer caso frente al segundo. En efecto, con independencia del mayor interés público que, desde luego, puede despertar el acceso a un programa informático utilizado por la Administración como herramienta en la toma de decisiones en la que exista un margen de discrecionalidad administrativa, ello no debe conducir, en la práctica, a reducir el derecho de acceso a la información de los ciudadanos únicamente a esos casos, toda vez que, el soporte en que se albergue la información solicitada -según se ha visto- no ha de trascender a los efectos de la *efectividad* del derecho.

(iii) Lo anterior enlaza con la afirmación también formulada por el Ministerio al señalar que, a diferencia del supuesto de hecho que dio lugar a la Sentencia Bosco, en el presente caso, *no concurre un interés público cualificado por parte del solicitante para acceder al referido programa*. Nuevamente, con independencia de que el empleo de sistemas informáticos en la toma de decisiones automatizadas en la actividad de las Administraciones Públicas, es mayor cuando estos tienen por objeto el reconocimiento de derechos subjetivos y, en especial cuando son derechos de carácter social en favor de los ciudadanos más desfavorecidos (como sucedió en la Sentencia Bosco con el bono social eléctrico), ello no justifica el establecimiento de una restricción limitada a esos casos, con la exigencia de un interés público cualificado para acceder a información pública soportada en un programa informático. Debe recordarse en este punto, que donde la ley no distingue no debemos distinguir nosotros (*"ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus"*). Cosa distinta es, que dicho interés pueda operar como un criterio más en la ponderación de intereses para favorecer el acceso.

Ahora bien, en este caso concreto, tampoco cabe negar que el programa informático solicitado (denominado Ariel) carezca de efecto alguno sobre los derechos de los ciudadanos. Recuérdese que a través del mismo, se opera el cálculo del importe de las pensiones del régimen de clases pasivas del Estado [-según consta en la web del Ministerio de Hacienda ([Oficina Virtual: ¿Qué es y para qué sirve?](#))]- al definirlo como un *"Sistema de información mediante el cual se gestiona: * La tramitación de las solicitudes de pensiones o prestaciones responsabilidad de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, incluyendo el cálculo teórico de la prestación, el cálculo de la liquidación y la notificación de los mismos. *La tramitación de los Recursos interpuestos en dicha Dirección General. *El cálculo de la nómina mensual de las pensiones y prestaciones cuya competencia de pago es de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas"* lo cual revela que esa



información tiene indudable interés público al afectar directamente a gran parte de la ciudadanía de nuestro país, de lo que se colige que su conocimiento está directamente conectado con el escrutinio que éstos desarrollan sobre esa actividad pública.

Conforme a lo expuesto, téngase en cuenta que en este caso lo solicitado no fue el programa informático íntegro sino la parte del mismo que traduce la fórmula polinómica o matemática a que se refiere el artículo 31 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado (TRLCPSE) a lenguaje informático; esto es, un algoritmo, que arroja de forma automatizada un resultado concreto de contenido resolutorio al ofrecer el cálculo de la liquidación individualizada y su notificación correspondiente al interesado. En palabras del Ministerio *«el programa ARIEL no introduce criterios propios, sino que se limita a trasladar mecánicamente una operación matemática dispuesta por el legislador»*.

De acuerdo con todo lo expuesto, es claro que los argumentos esgrimidos por el Ministerio reclamado para no dar acceso a la parte del programa informático solicitado carecen de la debida justificación, según las exigencias de la LTAIBG, sin que, según se ha dicho anteriormente, este Consejo pueda pronunciarse en este punto del procedimiento, acerca del alcance de la reelaboración que en su caso pudiere comportar su acceso en este caso, al haber sido invocada por el sujeto reclamado de forma tardía.

9. Por consiguiente lo que procede verificar a continuación es la concurrencia a la información solicitada del límite del artículo 14.1.k) LTAIBG.

Como este Consejo ha señalado en múltiples resoluciones, el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional, que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación; sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información, tal como exige la jurisprudencia, ya consolidada, del Tribunal Supremo —por todas, STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)- en la que se añade la necesidad de que *«los límites previstos se apliquen atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y*



limitada por su objeto y finalidad», concluyendo que «solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013»—.

Asimismo, en la STS de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574) se puntualiza que *«[p]or tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate».* (FJ, 4º).

En consecuencia, la eventual aplicación de determinados límites legales a la información pública solicitada sólo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por nuestro ordenamiento y precisados por la doctrina del Tribunal Supremo en los términos que se acaban de exponer.

Respecto de la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG —en particular, la *confidencialidad de la información* (y no el secreto requerido para la toma de decisiones)— *«este límite debe entenderse referido al contenido literal de las opiniones, intervenciones y manifestaciones de cada uno de los integrantes del órgano colegiado durante la deliberación, pues, salvo que las sesiones sean públicas, el debate previo a la toma de decisión debe preservarse del conocimiento público, manteniendo una cierta reserva y confidencialidad como garantía del correcto funcionamiento del órgano y de la libertad de sus miembros en su actuación interna»* (STS de 19 de febrero de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:704 y STS de 17 de noviembre de 2022 - ECLI:ES:TS:2022:4174).

En el presente caso, el Ministerio se limitó a afirmar en fase de alegaciones que *«tanto la Seguridad Nacional como la Seguridad Social se verían perjudicadas si se concede el acceso al código de toda la aplicación pues se refiere, (...) a toda la gestión (...) de Clases Pasivas en relación con el colectivo de referencia (...)»*. Y añade que *«Existen riesgos para la seguridad y afectación del sistema completo, reiterando que ARIEL no es un módulo aislado, sino la herramienta que articula toda la gestión del Régimen de Clases Pasivas, incluyendo acceso a bases de datos, tratamiento de información*



sensible y procedimientos administrativos completos». Junto a ello afirmó, en apoyo a la denegación del acceso al programa informático, que suponía una Exposición a vulnerabilidades [“(…) personas malintencionadas pueden encontrar y explotar posibles fallos de seguridad. Esto podría llevar a que se manipulen o corrompan los resultados del modelo. (...) [o] se podrían utilizar para acceder a las bases de datos conectadas a la aplicación, tal y como se menciona en un informe del CCN-CERT del 4.12.2019”] así como [“Uso indebido: (...) riesgo de que otras personas lo utilicen para fines no éticos, como la creación de modelos para la suplantación de identidad, fraude o discriminación”].

Sin perjuicio de la desvinculación entre la invocación del límite formal del artículo 14.1.k) LTAIBG -referido a la garantía de la confidencialidad- con la invocación material del perjuicio a la Seguridad Nacional y a la Seguridad Social, a juicio de este Consejo las afirmaciones del Ministerio no fueron acompañadas de una justificación circunstanciada de su aplicabilidad al caso -como exige el artículo 14.2 LTAIBG y la jurisprudencia del Tribunal Supremo-, lo cual determina la existencia de una motivación insuficiente a los efectos legales pretendidos. En efecto, la alegación de la existencia de riesgos para la seguridad del sistema completo, sobre la base de que Ariel es *“«herramienta que articula toda la gestión del Régimen de Clases Pasivas, incluyendo acceso a bases de datos, tratamiento de información sensible y procedimientos administrativos completos»*, no resulta, no sólo suficiente a tal efecto, sino que resulta inadecuada, vista la posibilidad de operar una desagregación técnica del aplicativo relativo al cálculo de las pensiones de clases pasivas (de acuerdo con el artículo 31.2 del TRLGSS) -que, en suma, es lo que se pide-, con relación al programa completo. Todo ello, sin perjuicio de los riesgos hipotéticos de la exposición a posibles vulnerabilidades y por ende al uso indebido de la misma; los cuales, según recuerda la Sentencia Bosco *«deben ser considerados y ponderados, bajo el marco legal de los límites al derecho de acceso a la información pública y maximizando este acceso»* aunque *«(...) tampoco puede soslayarse que estos riesgos, por lo general, pueden ser previstos, lo que posibilita el diseño de la aplicación o programa informático fortaleciendo la seguridad del sistema, con su consiguiente minimización.*

En tal sentido *«(...) en la obligada ponderación de intereses (...) debe considerarse un aspecto de las vulnerabilidades de los algoritmos, puesta de relieve por el informe emitido por el Centro Criptológico Nacional (...) [conforme al cual] se trata de un riesgo inherente al acceso al código fuente, con carácter general. Esta afirmación impide considerar que el riesgo de vulnerabilidad inherente al acceso al código fuente pueda oponerse, sin más, al derecho de acceso a la información pública que entraña el*



algoritmo. Entender otra cosa, vaciaría de contenido el derecho de acceso en relación con las aplicaciones telemáticas cuando tuviera por objeto el código fuente, e implicaría la atribución de un carácter absoluto a la limitación de "seguridad pública" que prevé el artículo 14.1.d) de la LTAIBG, sin duda, no previsto por el legislador. Por lo demás, (...) resultaría contrario a la propia exigencia de juicio de proporcionalidad y ponderación de intereses en juego que la LTAIBG exige. Así es, el límite de seguridad pública solo puede impedir el acceso a la información pública cuando ello se encuentre justificado y resulte proporcionado a su objeto y finalidad, previa ponderación de los intereses en conflicto, ex artículo 14.2 de la LTAIBG. (...) »

Y es que: «(...) aun cuando en abstracto el acceso al código fuente de un programa pudiera incrementar potencialmente algunos riesgos sobre la seguridad informática de la aplicación, también cabe afirmar, en sentido contrario, que la transparencia sobre el mismo puede contribuir, en iguales términos potenciales, a la mejora del código y fortalecimiento de su seguridad puesto que, por un lado, incentiva a la Administración a extremar las cautelas de seguridad en el propio diseño y control del programa informático y, por otro lado, su escrutinio por actores diversos e independientes permite aflorar vulnerabilidades inicialmente inadvertidas y posibilitar su corrección temprana.

(...). Al margen de [ello] existen otros intereses de alta significación jurídica relacionados con la participación en la toma de decisiones, el fortalecimiento de la democracia, la efectividad de otros derechos constitucionales, la generación de confianza en las instituciones públicas y el aumento de la eficiencia y eficacia de la actuación pública que deben también tutelarse y tomarse en justa consideración en la ponderación que exige la Ley».

10. A la vista de lo anterior y teniendo en cuenta que sí existe un interés público en la solicitud, procede recordar que este Consejo tiene declarado, con carácter general, que, en la hipótesis de que el conocimiento público de determinados elementos integrantes del contenido obligatorio de un acta cause un perjuicio relevante a las «relaciones exteriores» o a «la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión», lo procedente es conceder un acceso parcial, previa omisión de la concreta información afectada por el límite conforme exige el artículo 16 LTAIBG. La anterior doctrina resulta también de aplicación al presente caso. En efecto, como ha subrayado el Tribunal Supremo, el principio de proporcionalidad rige también para la concesión del acceso parcial:



«El juicio de proporcionalidad requerido por el artículo 14.2 LTAIBG también es exigible en la aplicación del artículo 16 de la LTAIBG, que prevé como se ha indicado la posibilidad de un acceso parcial a la información, en los casos en los que la aplicación de alguno de los límites del artículo 14 LTAIBG no afecte a la totalidad de la información solicitada» (STS de 25 de enero de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:574).

Por tanto, la proporcionalidad en la aplicación de los límites del artículo 14.2 LTAIBG obliga al órgano competente a que, antes de resolver en sentido negativo, valore cuidadosamente la posibilidad de conceder un acceso parcial a los contenidos no afectados por los límites; y, únicamente cuando ello no sea posible (ya sea porque toda la información esté afectada, o porque la parte restante carece de sentido o lo distorsione), podrá denegar el acceso a toda la información solicitada, justificando debidamente en su resolución las razones que impiden conceder el acceso parcial.

Junto a ello, es necesario tener presente que, tras la entrada en vigor del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, los mandatos contenidos en el artículo 16 LTAIBG han de interpretarse y aplicarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio, según el cual, *«Si se aplicase una limitación a una parte de la información contenida en un documento público, la autoridad pública debería comunicar, no obstante, el resto de la información contenida en dicho documento. Toda omisión debería especificarse claramente.»*. A su vez, estas previsiones del Convenio han de aplicarse teniendo en cuenta lo precisado en su Memoria Explicativa en la que se puntualiza que *«deberá indicarse claramente dónde y cuánta información se ha suprimido»* y que *«siempre que sea posible, también deberá indicarse en la decisión la limitación que justifica cada supresión»*

Del contenido de estos artículos se derivan las siguientes prescripciones que deberán ser observadas por los sujetos obligados a la hora de resolver las solicitudes de acceso a la información: a) no cabe denegar el acceso a la totalidad de la información solicitada cuando los límites legales afecten sólo a una parte (salvo cuando resulte una información distorsionada o carente de sentido); b) el órgano competente ha de informar al solicitante que se ha omitido una parte de la información; c) se ha de indicar claramente cuál es la información suprimida y el límite que justifica cada supresión.

11. En definitiva, en virtud de los argumentos expuestos en los fundamentos jurídicos anteriores, este Consejo resuelve que procede estimar parcialmente la presente reclamación dando acceso a la parte del programa informático que calcula, de acuerdo con el artículo 31 apartado 2 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30



de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, el importe de las Pensiones del Régimen del Clases Pasivas del Estado, sin perjuicio de la adopción de las medidas necesarias, en su caso, para garantizar la seguridad inherente a la protección de datos personales, mediante la entrega del código fuente bajo condiciones de confidencialidad o la limitación de su uso.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, sin perjuicio de la adopción de las medidas necesarias, en su caso, para garantizar la seguridad inherente a la protección de los datos personales, mediante la entrega del código fuente bajo condiciones de confidencialidad o la limitación de su uso.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- la parte del programa informático que calcula, de acuerdo con el artículo 31 apartado 2 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, el importe de las Pensiones del Régimen del Clases Pasivas del Estado.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>



Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

R CTBG
Número: 2026-0649 Fecha: 18/06/2026

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>