

**PANORÁMICA JURISPRUDENCIAL
SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL
ÁMBITO EUROPEO**

**ELOÍSA PÉREZ CONCHILLO
PABLO CRUZ MANTILLA DE LOS RÍOS
ALICIA GONZÁLEZ MORO
ANA GALDÁMEZ MORALES
JAVIER SIERRA RODRÍGUEZ**

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LA INTERPRETACIÓN DEL TEDH Y DEL TJUE.
2. JURISPRUDENCIA DEL TEDH. 2.1. El test de iusfundamentalidad: caso *Magyar*; 2.2. Consolidación posterior de los criterios del caso *Magyar*; 2.3. Límites al derecho de acceso en el marco del CEDH: protección de datos personales y derecho a la intimidad y vida privada; 3. LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE. 3.1. Breve aproximación normativa al derecho de acceso a la información en el Derecho de la Unión. 3.2. Criterios para la interpretación de la normativa europea en materia de derecho de acceso. 3.2.1. Principios generales: caso *Consejo de la Unión Europea c. Sophie in't Veld*. 3.2.2. Excepciones a la aplicación de los principios generales; 4. CONCLUSIONES.

Fecha recepción: 16.04.2021
Fecha aceptación: 20.07.2021

PANORÁMICA JURISPRUDENCIAL SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO EUROPEO

ELOÍSA PÉREZ CONCHILLO¹
PABLO CRUZ MANTILLA DE LOS RÍOS²
ALICIA GONZÁLEZ MORO³
ANA GALDÁMEZ MORALES⁴
JAVIER SIERRA RODRÍGUEZ⁵

1. INTRODUCCIÓN: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LA INTERPRETACIÓN DEL TEDH Y DEL TJUE

La tutela actual de los derechos fundamentales ha superado la exclusividad constitucional propia del Estado-nación, abriéndose paso a la interacción con otros espacios constitucionales⁶. Es común afirmar que las Constituciones nacionales han devenido documentos parciales, de manera que el estudio de cualquier derecho fundamental precisa incorporar la visión de la esfera supranacional a fin de conocer su correcta inter-

¹ Investigadora predoctoral FPI en el marco del Proyecto de I+D+i PID2019-106118GB-I00, financiado por MCIN/ AEI/10.13039/501100011033/. Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada. Plaza de la Universidad s/n 18071 - Granada. Email: eloisapc@ugr.es.

² Profesor de Derecho Constitucional en la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. Carrer Ramon Trias Fargas, 25-27, C.P. 08005 - Barcelona. Correo electrónico: pablo.cruz@upf.edu. ORCID 0000-0001-8634-2308. Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto I+D (Excelencia) «Desafíos del proceso de construcción del espacio europeo de derechos fundamentales» (DER2017-83779-P).

³ Investigadora FPU. Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla. Calle Enramadilla, 18-20, CP 41018 - Sevilla. Email: agmoro@us.es

⁴ Investigadora FPU. Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla. Calle Enramadilla, 18-20, CP 41018 - Sevilla. Email: agaldamez@us.es

⁵ Departamento de Fundamentos del Orden Jurídico y Constitucional de la Universidad de Murcia. Calle Santo Cristo s/n, CP 30001, Murcia. Email: javier.sierra@um.es

⁶ En este sentido, GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., *Constitucionalismo multinivel. Derechos fundamentales*, 4ª edición, Sanz y Torres, Madrid, 2018, p. 46; BALAGUER CALLEJÓN, F., «Constitucionalismo multinivel y derechos fundamentales en la Unión Europea», en *Estudios en Homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, vol. 2, Dykinson, 2008, p. 134.

pretación y aplicación⁷. En particular, el análisis específico del derecho de acceso a la información pública en el espacio europeo nos conduce a examinar su régimen jurídico en el Consejo de Europa y en la Unión Europea bajo la premisa de la singularidad de cada sistema jurídico, lo cual justifica un estudio individualizado de cada uno de ellos⁸.

En el marco del Consejo de Europa, el desarrollo y la evolución en materia de acceso a la información pública están directamente vinculados a la labor pretoriana del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Gracias a su tarea interpretativa y, sobre todo, a partir de 2016⁹ con el asunto *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría* (en adelante, caso *Magyar*), se ha consolidado un cuerpo jurisprudencial favorable a la consideración del derecho de acceso a la información pública como una manifestación de la libertad de información del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), siempre que se supere el estándar elaborado por el TEDH a tal efecto —finalidad de la solicitud, rol del solicitante, interés público de la información y disponibilidad de la misma—. Este reconocimiento del derecho de acceso vinculado a la libertad de información se debe a su papel como instrumento democrático esencial en los sistemas occidentales, donde actúa a modo de presupuesto necesario en el proceso de construcción de la opinión pública y, al mismo tiempo, de sociedades formadas, abiertas y capaces de contribuir al debate público de manera efectiva.

En esta misma línea, el reconocimiento de un derecho de acceso a la información pública en el contexto de la integración europea obedece a un sincero compromiso por afianzar los cimientos democráticos en el ámbito supranacional¹⁰. En efecto, la decidida apuesta europea por construir una Unión más transparente responde, en esencia, a una voluntad de progresar en la edificación de una comunidad política más evolucionada donde las decisiones sean tomadas de forma abierta y próxima a los

⁷ El concepto de «constitución parcial» fue acuñado por Peter Häberle en la primera década de este siglo y ha gozado desde entonces de una considerable difusión entre la doctrina. Para una versión de esta noción en castellano, *vid.* HÄBERLE, P., «El constitucionalismo como proyecto científico», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 29, 2018.

⁸ Para una aproximación normativa y jurisprudencial sobre la naturaleza jurídica del derecho de acceso a la información pública en el marco del Consejo de Europa y de la UE, *vid.* GUICHOT REINA, E., «Límites», en GUICHOT REINA, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El Derecho de Acceso a la Información Pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 66-76.

⁹ Para una revisión de la jurisprudencia del TEDH anterior a 2016, puede consultarse, entre otros, GUICHOT REINA, E., «Límites», *op. cit.*, pp. 99-103.

¹⁰ Existe una visión compartida en la doctrina en relación con la íntima conexión entre el derecho de acceso a la información pública y el principio democrático. *Vid.*, entre otros, MARTÍNEZ ALARCÓN, M.L., «Artículo 42. Derecho de acceso a los documentos», en LÓPEZ CASTILLO, A., (dir.), *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: diez años de jurisprudencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 1256; MARTUCCI, F., «Article 42. Droit d'accès aux documents», en PICOD, F. y DROOGHENBROECK, S. (eds.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: Commentaire article par article*, Bruylant, París, 2017, pp. 600-601. En todo caso, se trata de una reflexión que aparece plasmada con toda nitidez en el considerando segundo del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 en su considerando primero e, igualmente, esta misma idea ha sido acogida por la jurisprudencia (STJUE C-39/05 P y C-52/05 P, de 1 de julio de 2008, *Suecia y Turco c. Consejo*, apartado 34).

ciudadanos. Y, todo ello, en consonancia con las mismas dinámicas de participación en la vida pública que han sido promovidas y se han puesto en práctica en la esfera de los Estados miembros¹¹. No en vano, asistimos a una etapa de relativa madurez que se aprecia en dos órdenes de consideraciones. De un lado, en el desarrollo normativo de esta materia, que cuenta con dos fuentes principales, el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso al público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, y el artículo 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) que contiene el derecho a acceder a documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión; y a tenor de este último precepto, por su configuración como un derecho fundamental autónomo. De otro, en la paulatina conformación de un verdadero *corpus* jurisprudencial a resultas de la determinante labor interpretativa ejercida por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

En virtud de estas observaciones preliminares, no cabe minusvalorar la centralidad del TEDH y del TJUE en la configuración jurídica del derecho de acceso a la información pública. El presente artículo aspira a ofrecer una panorámica general de la jurisprudencia europea sobre este derecho fundamental y, con este propósito, se examinará en detalle la actividad de ambos órganos judiciales de manera separada, haciendo un especial énfasis en los pronunciamientos más recientes.

2. JURISPRUDENCIA DEL TEDH

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos cuenta con numerosas sentencias en materia de acceso a la información pública. No obstante, en los últimos años hemos asistido a una evolución jurisprudencial orientada a otorgar un mayor alcance al acceso a la información como derecho inherente al artículo 10 CEDH¹². Por cuestiones de espacio —pero, sobre todo, de relevancia— situamos el punto de partida para el repaso al estado actual de la cuestión en la trascendental sentencia *Magyar*¹³. Esta

¹¹ No está demás añadir que la inicial regulación comunitaria sobre este particular, a principios de la década de los años noventa del pasado siglo, es deudora de la presión ejercida por Estados miembros como los Países Bajos y Suecia, que son países que ya contaban con una larga tradición jurídica en materia de transparencia. *Vid.* COTINO HUESO, L., «El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, pp. 290-291.

¹² En todo caso, como indica HERNÁNDEZ RAMOS, el derecho de acceso no era reconocible en el articulado del CEDH y por ello ha sido finalmente la vía jurisprudencial la que ha venido a satisfacer la demanda latente de su vinculación con la libertad de expresión. *Vid.* HERNÁNDEZ RAMOS, M., «El derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia del TEDH: un derecho instrumental imprescindible para la eficacia del convenio desde la teoría general de los derechos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 42, 2018, pp. 485 y 508.

¹³ *Vid.* STEDH 18030/11, de 8 de noviembre de 2016, Gran Sala, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría*. Hay otras sentencias precedentes —también de interés— pero que no presentan el alcance del

sentencia constituye el punto de inflexión en su doctrina sobre esta materia, consolidando a partir de entonces el estándar de iusfundamentalidad del derecho de acceso a la información en el ámbito del Consejo de Europa. Un criterio que se mantendrá en la jurisprudencia posterior a 2016, claramente influida por este precedente.

2.1. *El test de iusfundamentalidad: caso Magyar*

Magyar Helsinki Bizottság es una organización que trabaja en el ámbito de la promoción de los derechos humanos. El caso que adopta su denominación se remonta a 2008, a partir de un estudio que tenía por objeto la mejora del sistema de designación de los abogados de oficio. Para ello, esta organización solicitó la relación nominal de los abogados de 28 departamentos de policía, así como información relacionada. Algunos de ellos respondieron a la solicitud concediendo la información, mientras que otros alegaron que no se trataba de información pública que tuvieran que entregar a tenor de la Ley húngara de protección de datos personales y divulgación de información de interés público de 1992 (Ley de Datos). En diversas instancias previas se dictaron sentencias contradictorias donde los tribunales discutían sobre el carácter y el grado de interés público de la información solicitada, de modo que el fallo dependía de la valoración que se hiciese de las funciones que desempeñaban los abogados de oficio. Finalmente, en 2010 el Tribunal Supremo húngaro desestimó las pretensiones de la organización, al entender que la relación y número de veces que los abogados de oficio habían sido designados no conllevaba el ejercicio de funciones públicas a los efectos de la Ley de Datos húngara. Por el contrario, consideró que se trataba de actividad privada, motivo por el que debería primar la protección de datos personales frente al derecho de acceso. Ante este pronunciamiento, la organización recurrió al TEDH alegando una violación del derecho de acceso y, con ello, del artículo 10 del CEDH, para lo que se apoyaba en la jurisprudencia reciente del TEDH.

caso *Magyar*. La STEDH del caso *Társaság a Szabadságjogokért contra Hungría*, núm. 37374/05, 14 de abril de 2009, marcó el inicio de un cambio de rumbo jurisprudencial del TEDH, que hasta entonces se había mostrado reacio a vincular el derecho de acceso con la libertad de expresión. *Vid.* COTINO HUESO, L., *op cit.*, p. 287. Es lugar de encuentro para la doctrina señalar que el cambio mostrado con esta sentencia de 2009, se vio influenciado por el pronunciamiento de otros tribunales internacionales que apostaban sin titubear por el reconocimiento del derecho de acceso como parte de la libertad de expresión. En concreto, se señala como palanca que inspiró este cambio la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes contra Chile* de 19 de septiembre de 2006. *Vid.* FERNÁNDEZ VIVAS, Y., «La influencia de la Sentencia de la Corte Iberoamericana de Derechos Humanos “Claude Reyes contra Chile” en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 9, pp. 321-333. Además, sobre la STEDH caso *Társaság a Szabadságjogokért c.* Hungría, la valoración que se realiza desde la perspectiva iberoamericana es que detecta un exceso de cautela del TEDH a la hora de otorgar iusfundamentalidad al derecho de acceso. *Vid.* TORO JUSTINIANO, C., «Derecho de acceso a la información pública: comentarios a un fallo clave de la Corte Europea de Derechos Humanos», en *Anuario de Derechos Humanos de la Universidad de Chile*, núm. 6, 2010, p. 106.

El análisis sobre el fondo del asunto lleva al TEDH a determinar las circunstancias que se deben producir para que la falta de concesión del acceso suponga una vulneración del derecho a recibir y comunicar información e ideas y, por ende, de la libertad de expresión. Para ello, y partiendo de su jurisprudencia anterior, el TEDH clarifica y establece las reglas de interpretación mediante un test de cuatro elementos con base en el propósito del acceso, la naturaleza de la información, el rol del solicitante, y la existencia y disposición de la información.

El primero requiere que la finalidad buscada con la información sea generar debate público o contribuir a la labor de vigilancia de los poderes públicos —*social watchdog function*—. Por ello, indica que debe existir un afán por comunicar o difundir y, además, el acceso a la información debe ser un requisito relevante y necesario para poder realizar esa labor de manera que, si se deniega u obstaculiza, realmente se produzca un menoscabo de la libertad de expresión¹⁴.

El segundo componente del test se centra en el carácter de la información, que debe ser de interés público. Se trata de aquella información que proporcione transparencia sobre los asuntos públicos o sea relevante para la sociedad en su conjunto¹⁵. No obstante, el TEDH insiste en que debe atenderse a las circunstancias de cada caso para valorar el cumplimiento de este requisito, y aclara que tendrá este carácter la información que legítimamente despierte el interés de la ciudadanía, atraiga su atención o sea de su incumbencia porque afecte, especialmente, a su bienestar o a la vida en comunidad¹⁶. Por ello, señala como ejemplo que será de interés público la información sobre materias que sean objeto de polémica, los temas sociales y aquellos sobre los que hubiese expectativas razonables de que a la sociedad le gustaría ser informada¹⁷. En definitiva, asuntos que se derivan del debate político y público respecto de los cuales apenas debe existir margen para la restricción¹⁸.

El tercer elemento se refiere al rol que desempeña el demandante de la información, el cual está íntimamente relacionado con la existencia de interés público y con el propósito que se busca con el acceso a la información. El TEDH pone el acento en la importancia del desempeño de funciones de «vigilancia social» asociadas a la guardia y custodia de la democracia —*public watchdog*—. Por ello, parte del especial reconocimiento a los medios de comunicación y a los periodistas como elementos esenciales en el engranaje de la sociedad democrática¹⁹. Asimismo, incorpora a las organizaciones no gubernamentales como parte de la ecuación porque pueden activar

¹⁴ STEDH 18030/11, de 8 de noviembre de 2016, Gran Sala, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría*, § 158.

¹⁵ *Ibid.*, § 161.

¹⁶ *Ibid.*, § 162.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Ibid.*, § 163.

¹⁹ *Ibid.*, § 165. Recuerda para ello su jurisprudencia anterior, pero subraya el papel que se le otorga como «public watchdog». *Vid.*, STEDH 21980/93, de 9 de julio de 1998, *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*, § 59 y 62.

el debate público informado, recalcando que también actúan como *public watchdog* y, por tanto, deben tener una protección equivalente a los medios de comunicación²⁰. Cabe destacar que el TEDH no se limita a asignar esta función de control y vigilancia a los entes mencionados, sino que extiende la posibilidad de su ejercicio a los investigadores académicos, autores que escriben sobre materias de interés público, blogueros e *influencers* de redes sociales, quienes también tendrán amparo con base en la libertad de expresión cuando su solicitud de acceso se produzca ejerciendo este rol²¹.

Finalmente, el cuarto requisito es que se trate de información preparada y disponible, de modo que exista y obre en poder de los poderes públicos²², sin que sea necesario acometer una labor de recopilación. Si esto es así, la negativa a conceder el acceso constituye una interferencia a la libertad de recibir y difundir información²³.

Con base en estos elementos del test, el TEDH concluye que la información solicitada era necesaria para la realización del estudio sobre los abogados de oficio, y que la demanda de acceso se llevaba a cabo por una organización no gubernamental con la finalidad de contribuir al debate público. Añade que se trataba de un tema de evidente interés público y que esta información estaba lista y disponible. Por tanto, el TEDH dictamina que la denegación del acceso constituía una vulneración del artículo 10 del CEDH.

A lo largo de su argumentación el TEDH asigna nítidamente un carácter instrumental al derecho de acceso, de modo que solo estará protegido por el artículo 10 CEDH en la medida en que sea necesario para el pleno ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, esta instrumentalidad no resta importancia a su reconocimiento como un derecho fundamental siempre y cuando se cumplan las circunstancias requeridas para la superación del test de iusfundamentalidad²⁴.

²⁰ STEDH 18030/11, de 8 de noviembre de 2016, Gran Sala, caso *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría*, § 166.

²¹ *Ibid.*, § 168.

²² Nótese que, en consecuencia, tal y como apunta LÓPEZ GUERRA, surgiría una obligación positiva dimanante de la existencia de un derecho a la información correspondiente a mantener y conservar los archivos públicos. Vid. López Guerra, L., «El derecho a la verdad: ¿la emergencia de un nuevo derecho en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos?», en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 22, 2018, p. 28.

²³ STEDH 18030/11, de 8 de noviembre de 2016, Gran Sala, caso *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría*, § 169 y 170. En esta línea, el TEDH puntualiza que no se amparan las negativas de acceso cuando la información no está disponible por dificultades achacables a las entidades públicas. Vid. STEDH 39534/07, de 28 de noviembre de 2013, *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung c. Austria*, § 46.

²⁴ Para HERNÁNDEZ RAMOS esta postura sobre la instrumentalidad del derecho de acceso puede mostrar que quizás el TEDH haya llegado al término de su reconocimiento, por lo que evidencia la necesidad de que siga ejerciendo un impulso en favor de los derechos fundamentales de modo que se amplíe su recorrido por la vía jurisprudencial. En cualquier caso, y más allá del artículo 10 CEDH, estima que existe un potencial interpretativo por la importancia que el derecho de acceso tiene con relación a otros derechos reconocidos en el CEDH como la participación política (art. 3 del Protocolo Adicional), además de otros derechos como la tutela judicial efectiva (art. 6.1.) o la obligación positiva

2.2. Consolidación posterior de los criterios del caso Magyar

Como se desprende del análisis relativo al caso *Magyar*, la doctrina del TEDH es determinante y contribuye a clarificar la naturaleza jurídica del derecho de acceso a la información pública. Es conveniente analizar, en lo que sigue, el escenario en el que ha venido moviéndose la Corte de Estrasburgo tras dicho asunto, así como la aplicación, en su práctica judicial posterior, del test de cuatro elementos sobre los que se construye la iusfundamentalidad del derecho. Por este motivo, nos detendremos en los asuntos *Cangi c. Turquía* y *Studio Monitori y otros c. Georgia*, que consolidan la doctrina sentada en el caso *Magyar* aplicada con las particularidades propias de cada caso concreto.

a) Asunto *Cangi c. Turquía*

En el asunto *Cangi c. Turquía*²⁵ el demandante era un abogado y activista de una ONG que solicitaba copia del acta de una reunión entre los directivos de obras y los responsables del Ministerio de Cultura para decidir sobre el proyecto de conservación del antiguo asentamiento termal de Alliano. Este peligraba por la construcción de una presa y había sospechas de ilegalidad relativas al acto que autorizaba su inundación. Tras reiteradas solicitudes de acceso a la información sobre dicha reunión —denegada en todos los casos—, se interpuso demanda ante el TEDH alegando la vulneración del derecho de acceso a la información pública en el marco del artículo 10 CEDH.

La argumentación del TEDH parte de la remisión general a la doctrina del asunto *Magyar*, señalando que «el derecho de acceso a la información en poder de una autoridad pública y la obligación del Estado de proporcionarla pueden surgir cuando el

derivada del derecho al respeto a la vida privada y familiar (art. 8). Vid. HERNÁNDEZ RAMOS, M., *op cit.*, pp. 488 y 508. En el ámbito español han sido numerosas las voces que anhelan la traslación de esta postura de los tribunales internacionales al ordenamiento interno para que se termine reconociendo el derecho de acceso en España como un derecho fundamental: COTINO HUESO, L., *op cit.*, p. 315 y ss.; FERNÁNDEZ RAMOS, S. «El derecho fundamental de acceso a la información pública», en *Cuadernos Giménez Abad*, núm. 13, 2017; SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M., «El principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública», en CASCAJO CASTRO, J.L. y MARTÍN DE LA VEGA, A., *Participación, Representación y Democracia. XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016. p. 312; ROLLNERT LIERN, G., «El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de Transparencia», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014. Sobre la evolución de este reconocimiento en países sobre los que también ha tenido una amplia influencia la jurisprudencia de tribunales internacionales véase el caso de Chile en DROGUETT GONZÁLEZ, C. «El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental y su reconocimiento en la jurisprudencia constitucional chilena. Avances y desafíos para una mayor transparencia a 10 años de la ley 20.285», en *Revista Española de la Transparencia*, núm. 9, 2019.

²⁵ STEDH 24973/15, de 29 de enero de 2019, *Cangi c. Turquía*.

acceso a la información es decisivo para el ejercicio del individuo de su derecho a la libertad de expresión, en particular “la libertad de recibir e impartir información”²⁶. Posteriormente, el Tribunal aplica el test de iusfundamentalidad para comprobar si se superan, en el caso concreto, los requisitos necesarios para considerar el acceso a la información pública como una manifestación del artículo 10 CEDH.

Así las cosas, el TEDH comienza por el análisis del primer elemento del test relativo a la finalidad de la solicitud de información. Al respecto, señala que al ser el demandante un abogado y activista, su actuación no iba dirigida exclusivamente a demostrar la posible irregularidad del proyecto, sino también a trasladar a la opinión pública un asunto de relevancia como este. De ahí que la sentencia considere que, sin el acceso a dicha información, se ve conculcada la posibilidad de contribuir al debate público y al efectivo ejercicio por parte del demandante de su libertad de expresión²⁷.

El segundo elemento de análisis lo constituye la naturaleza de la información, que el TEDH considera de incontrovertible interés público por la polémica social que suscita la destrucción de un lugar histórico como el del caso²⁸. Con respecto al sujeto que demanda la información, el Tribunal afirma que actuaba como *watchdog*, ejerciendo un rol de vigilancia y control sobre la toma de decisiones de interés público por parte de la administración para su posterior traslado a la ciudadanía. En este sentido, entiende que el tercer requisito del test se cumple, puesto que dicha información era clave para que el sujeto pudiera desempeñar ese papel democrático fundamental, que le había sido impedido de forma injustificada²⁹. Para finalizar, y respecto al último requisito de la disponibilidad de la información, el TEDH concluye que la misma podía haberse puesto fácilmente a disposición del solicitante³⁰.

Tras el análisis de los elementos señalados, y superados todos los estándares consagrados en el asunto *Magyar*, el TEDH sostiene que «las autoridades nacionales impidieron que el solicitante ejerciera su libertad de recibir e impartir información [...] protegidas por el artículo 10 de la Convención»³¹, lo que supone una vulneración del derecho de acceso a la información pública como presupuesto necesario para el efectivo ejercicio de la libertad de información.

²⁶ *Ibid.*, § 30.

²⁷ En este sentido señala expresamente el TEDH que «el solicitante no podría contribuir eficazmente a un debate jurídico o público produciendo información fiable y creíble para los tribunales y el público. Por consiguiente, [...] el documento solicitado era “necesario” para que el solicitante pudiera ejercer su derecho a la libertad de expresión». *Ibid.*, § 34.

²⁸ *Id.* A este respecto, precisa el TEDH que «la reunión en cuestión era, por lo tanto, indudablemente un asunto de interés general, ya que la inundación de un lugar histórico por las aguas de una presa es obviamente un asunto que puede crear una fuerte controversia, que se refiere a un tema social importante, o que se relaciona con un problema del que el público se beneficiaría si se le informara».

²⁹ *Ibid.*, § 35.

³⁰ *Ibid.*, § 36.

³¹ *Ibid.*, § 37.

b) Asunto *Studio Monitori y otros c. Georgia*

A diferencia del caso anterior, en el asunto *Studio Monitori y otros c. Georgia*³² también resulta aplicable el señalado test de iusfundamentalidad, pero el TEDH no considera superados los requisitos aplicables y concluye que el derecho de acceso a la información no es imprescindible para la libertad de información porque no resulta un presupuesto necesario para llevar a cabo la labor de *watchdog*.

Esta sentencia acumula dos procedimientos. El primero trae causa de la demanda interpuesta por una ONG —que tiene por objeto la investigación de asuntos de interés público— y un periodista, que es miembro fundador y actúa en nombre de dicha organización. En este contexto, el periodista solicitó información a un tribunal de distrito sobre una causa penal que nada tenía que ver con la organización y que afectaba a una persona condenada. El principal problema radicaba en que el sujeto no facilitó las razones de su solicitud y, por este motivo, la secretaría del tribunal le «invitó a especificar exactamente qué información y/o documentos deseaba consultar y con qué fin, indicando que revisaría su decisión una vez que recibiera la información solicitada»³³. Sin embargo, el demandante no efectuó tales aclaraciones, limitándose a alegar que la denegación había vulnerado su derecho de acceso a la información³⁴. De los antecedentes del caso se deriva que, durante la tramitación final del procedimiento en el ámbito interno, el periodista alegó que ya no necesitaba acceder a la información, porque la investigación ya se había publicado y su interés era crear un precedente judicial «que reconociera la importancia del derecho a tener un acceso sin restricciones a la información de interés público»³⁵.

Por su parte, el segundo procedimiento acumulado se incoa por un abogado que había solicitado «copia de todas las órdenes judiciales relativas a la imposición de medidas preventivas previas al juicio en seis casos penales distintos y no relacionados»³⁶, sin especificar los motivos por los que se interesaba por dicha información. El tribunal nacional respondió solo parcialmente en sentido favorable a su petición y, por ello, el abogado consideraba que con esa concesión parcial se infringía su derecho de acceso a la información.

De nuevo, la argumentación del TEDH en este asunto se articula a la luz del test de iusfundamentalidad del caso *Magyar*, aplicando los criterios de forma estricta. El Tribunal entiende que en ambos procedimientos acumulados no se satisface el requi-

³² Vid. STEDH 44920/09 y 8942/10, de 30 de enero de 2020, *Studio Monitori y otros c. Georgia*. Sobre este asunto *vid.* VOORHOOF, D. y O FATHAIGH, R., «Studio Monitori and Others v. Georgia: Access to Public Documents Must Be “instrumental” for the Right to Freedom of Expression», en *Strasbourg Observers, Human Rights Centre UGent*, de 23 de marzo de 2020.

³³ STEDH 44920/09 y 8942/10, de 30 de enero de 2020, *Studio Monitori y otros c. Georgia*, de 30 de enero de 2020, antecedente 7.

³⁴ *Ibid.*, antecedente 9.

³⁵ *Ibid.*, antecedente 13.

³⁶ *Ibid.*, antecedente 16.

sito de la finalidad de la solicitud debido a la falta de motivación de los solicitantes de información. Concretamente, y respecto del primer procedimiento, el TEDH tiene en cuenta que se pudo publicar una investigación periodística sobre este asunto y, por tanto, que el acceso a dicha información penal por la ONG y por el abogado «no fue decisivo para el ejercicio efectivo de sus derechos a la libertad de expresión»³⁷. En la misma línea, y con relación al segundo procedimiento acumulado, el Tribunal sostiene que el sujeto «no se tomó la molestia de explicar al registro judicial pertinente el propósito de su solicitud de obtener una copia completa de las decisiones judiciales pertinentes [...] lo que hace imposible que el Tribunal acepte que la información solicitada fue decisiva para el ejercicio de sus derechos»³⁸. La Corte de Estrasburgo entiende, además, que el sujeto actuó movido por un interés estrictamente particular, poniendo en cuestión el posible interés público de lo solicitado³⁹. Tales consideraciones llevan al TEDH a dictaminar, en ambos supuestos, que no hay vulneración del derecho de acceso a la información pública al no haberse superado el test de iusfundamentalidad del que se deriva su conexión instrumental con el artículo 10 CEDH.

Es importante destacar que el criterio de la falta de motivación de la solicitud ha sido matizado positivamente por el TEDH en un pronunciamiento posterior. En el asunto *Centro para la Democracia y el Estado de Derecho c. Ucrania*⁴⁰, la Corte resta importancia a la motivación de la solicitud para entender satisfecho el requisito de la finalidad y, por tanto, para amparar el acceso a la información pública en el marco del artículo 10 CEDH. De hecho, el TEDH alude a que la normativa de Derecho interno aplicable no exigía motivación y que, aunque en un primer momento la ONG solicitante de información no facilitó la tarea ponderativa al no justificar los motivos de la solicitud, la adecuación de la finalidad quedó expuesta a lo largo del procedimiento sustanciado ante los tribunales. Desde nuestro punto de vista, este fallo se adecúa mejor a lo dispuesto en el artículo 4.1 del Convenio 205 del Consejo de Europa sobre Acceso a los Documentos Públicos de 2009, en virtud del cual «un solicitante no podrá ser obligado a dar sus razones para tener acceso a un documento oficial»⁴¹.

³⁷ *Ibid.*, § 41.

³⁸ *Ibid.*, § 42.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ STEDH 10090/16, de 26 de marzo de 2020, Centro para la Democracia y el Estado de Derecho c. Ucrania, § 119.

⁴¹ En el ámbito interno español, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG) no considera que la motivación de la solicitud sea un requisito obligatorio, sino potestativo. El artículo 17.3 LTAIBG aclara que el solicitante de información no está obligado a motivar su solicitud; por supuesto tiene la opción de exponer los motivos —que serán tenidos en cuenta para dictar la resolución— pero, en ningún caso, la ausencia de motivación podrá ser por sí misma causa de denegación de la solicitud de acceso. En este sentido, MIR PUIGPELAT señala que «a diferencia del TEDH, condicionado por el tenor literal del artículo 10 CEDH [...] las Administraciones, las autoridades de garantía y los jueces españoles que conozcan de solicitudes de acceso a información pública no pueden denegarlas en función de la finalidad perseguida». Vid. MIR PUIGPELAT, O., «El acceso a la información pública en la legislación española de transparencia: crónica de un cambio de paradigma», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 55, 2017, p. 60. Las

2.3. Límites al derecho de acceso en el marco del CEDH: protección de datos personales y derecho a la intimidad y vida privada

En el ámbito del Consejo de Europa, el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental, integrado en el contenido de la libertad de expresión (artículo 10 CEDH⁴²) ha sido un proceso —«tímido y lento»⁴³— estrechamente vinculado a la jurisprudencia del TEDH en materia de límites. En virtud de los criterios y estándares de ponderación establecidos con el caso *Magyar c. Georgia*, la Corte de Estrasburgo se enfrenta a los conflictos del derecho de acceso con otros bienes jurídicos protegidos atendiendo a las circunstancias del caso concreto, con el objetivo de determinar «si existe obligación por parte del Estado de permitir el acceso a información en su poder»⁴⁴ y si, una respuesta negativa, podría suponer una injerencia indebida en este derecho.

A menudo, el acceso a la información puede confrontar o colisionar con intereses públicos —seguridad nacional, seguridad pública, defensa, secretos oficiales...— o privados⁴⁵, esto es, los derechos de los afectados por dicha información —tanto en materia de protección de datos personales, como en el ámbito del derecho a la intimidad y vida privada reconocido en el artículo 8 CEDH—. Es, en estos casos, cuando el Tribunal acude a una ponderación que responde a grandes rasgos a la concurrencia de tres criterios: a) la proporcionalidad de la injerencia en el derecho a la libertad de expresión respecto del fin legítimo que se persigue con su restricción; b) la previsión legal de dicha injerencia; y c) la necesidad de soportarla en el seno de una sociedad democrática⁴⁶. Como se ha observado, la tendencia, a partir de la

autoridades españolas deben limitarse a valorar la concurrencia o no de los límites al acceso y, en su caso, tener en cuenta dicha finalidad, cuando conste, a efectos de la ponderación. En el mismo sentido, PIÑAR MAÑAS critica que se exija motivar la solicitud de información en sede del TEDH «cuando en realidad la tónica general en la configuración del derecho de acceso es la de no exigir motivación alguna para el acceso e incluso ni tan siquiera la identificación del solicitante». Vid. PIÑAR MAÑAS, J.L., «El fortalecimiento de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública como objeto de la ley 19/2013», en TRONCOSO REIGADA, A., (dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Thomson Reuters, Aranzadi, 2017, p. 122.

⁴² Cuyos límites se enuncian en el segundo párrafo del precepto: «El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoidad y la imparcialidad del poder judicial».

⁴³ COTINO HUESO, L., *op cit.*, pp. 286-288.

⁴⁴ LÓPEZ GUERRA, L., *op cit.*, p. 27.

⁴⁵ GUICHOT REINA, E., *Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo*, Derecho Global-Global Law Press, colección Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, 2011, p. 51.

⁴⁶ Entre otras, STEDH 24973/15, de 29 de enero de 2019, *Cangi c. Turquía*, § 38.

nueva etapa abierta por el caso *Magyar*, es la prevalencia del artículo 10 CEDH —«cuando se cumple la relevancia pública de la finalidad de la solicitud, de la información solicitada, así como del sujeto»⁴⁷— frente al artículo 8 CEDH. En cualquier caso, no siempre se cumple esta regla y, de la aplicación del test de ponderación en la jurisprudencia reciente, se desprenden argumentos relevantes que merece la pena destacar.

Así, en el caso *Satakunnan Markkinapörss OY y Satamedia OY c. Finlandia*⁴⁸, el Tribunal tuvo la oportunidad de analizar si una restricción en el acceso a información considerada pública era o no compatible con el artículo 10 del Convenio⁴⁹. En concreto, se trataba del acceso a los datos fiscales sobre las rentas declaradas y los activos de más de un millón de contribuyentes finlandeses, que constituyen información pública según la legislación del país por motivos de transparencia fiscal⁵⁰. Éstos habían sido difundidos de manera masiva por empresas de comunicación⁵¹ y, por este motivo, la Junta de Protección de Datos de Finlandia ordenó su retirada⁵².

Antes de que este asunto llegase hasta la Corte de Estrasburgo, el TJUE ya había tenido ocasión de pronunciarse —durante la tramitación del proceso ante los órganos nacionales— a través de una cuestión prejudicial. El Tribunal de Justicia consideró que el tratamiento de los datos personales se había efectuado «exclusivamente con fines periodísticos», de acuerdo con la legislación finlandesa. Sin embargo, el Tribunal Supremo Administrativo de Finlandia se separó de este criterio, indicando que la publicación de toda una base de datos y la transmisión de los mismos por un sistema de mensajería instantánea no podía considerarse como una «actividad periodística». Por este motivo, confirmó en su sentencia la restricción del acceso.

El TEDH se enfrenta, por tanto, al conflicto entre protección de datos personales y derecho de acceso, como manifestación del artículo 10 CEDH, cuya vulneración alegaban sendas empresas que habían facilitado la información. La Corte de Estrasburgo no cuestiona que se haya producido, efectivamente, dicha injerencia en el artículo 10 CEDH⁵³, aunque ésta estuviera debidamente autorizada por Ley, así como

⁴⁷ COTINO HUESO, L., *op. cit.*, p. 314.

⁴⁸ STEDH 931/13, de 27 de junio de 2017, *Satakunnan Markkinapörss OY y Satamedia OY c. Finlandia*.

⁴⁹ CABRERA MARTÍN, M., «Crónica de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, mayo-agosto 2017», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 58, 2017, p. 1026.

⁵⁰ Se trata de información pública en Finlandia en virtud de la Ley de Publicación y Confidencialidad de la Información Fiscal. *Ibid.*, § 66.

⁵¹ Las responsables de dicha publicación fueron dos empresas, una de ellas editora de un periódico que se hizo eco de la información y, la otra, a través de un servicio de SMS que ofrecía, igualmente, acceso a los datos.

⁵² Esta decisión fue acordada a raíz de un requerimiento presentado por la Oficina del Defensor de la Protección de Datos (*Data Protection Ombudsman*).

⁵³ STEDH 931/13, de 27 de junio de 2017, *Satakunnan Markkinapörss OY y Satamedia OY c. Finlandia*, § 53.

por las excepciones previstas en la Ley de Protección de Datos vigente en el momento de su aplicación⁵⁴. En este sentido, considera que dicha interferencia era necesaria en el seno de una sociedad democrática, en la medida en que «el interés público no requería tal publicación de datos personales con la extensión con que se había producido en el presente caso»⁵⁵. No obstante, la posición no fue plenamente compartida, y así dejó constancia en su voto disidente la Jueza Nona Tsotsoria:

[Esta restricción] sirve como una forma de censura que, como tal, es incompatible con la democracia. Es más, restringir los derechos y obligaciones de los medios a publicar información que ya está disponible sobre una materia de legítimo interés público ha sido considerado un peligro para la democracia y una característica de un régimen totalitario.

Y es que el papel de la prensa y de la actividad periodística en el proceso de formación de la opinión pública libre, considerando el «derecho de acceso a la información como engranaje democrático de la sociedad»⁵⁶, ha sido puesto en valor en numerosas ocasiones por el propio TEDH, entre otras, en la reciente sentencia del caso *Szurovecz c. Hungría*⁵⁷, con motivo de la denegación a un periodista del acceso físico a un centro de estancia para solicitantes de asilo y refugiados. El periodista pretendía elaborar un reportaje sobre las condiciones de vida en el centro de acogida, así como el trato ofrecido por las instituciones públicas nacionales, dejando claro en todo momento que cualquier fotografía o entrevista contaría con el correspondiente consentimiento previo —por escrito— de los afectados⁵⁸. Sin embargo, se le denegó el acceso por motivos de seguridad —considerando que «la información que aparecía en la prensa podía ponerles en peligro»⁵⁹— y con base en la protección de la intimidad y vida privada de estos demandantes de asilo. Además, según el Gobierno, «el acceso físico al Centro de Acogida no había sido necesario [...] ya que había tenido acceso a la información» por diversas vías alternativas⁶⁰.

En su pronunciamiento, el Tribunal destaca la función de «guardianes públicos»⁶¹ que desempeñan los medios de comunicación como fiscalizadores de la ges-

⁵⁴ «La interferencia estaba “prescrita por la ley” y persiguió el legítimo propósito de proteger la reputación o derechos de terceros, en el sentido del artículo 10.2 del Convenio». *Ibid.*, § 55.

⁵⁵ *Ibid.*, § 70.

⁵⁶ PÉREZ CONCHILLO, E., «El derecho de acceso a la información pública en el marco del constitucionalismo multinivel y de la actual crisis sanitaria», en *Revista de Derecho Político*, núm. 109, 2020, p. 241.

⁵⁷ STEDH 15428/16, de 8 de octubre de 2019, *Szurovecz c. Hungría*.

⁵⁸ No cabe duda de que la información cuyo acceso se solicita en este caso es de carácter público, de interés y relevante para la ciudadanía —vinculada al proceso de construcción de la opinión pública— en la medida en que se trata del funcionamiento de instituciones públicas: el trato ofrecido en un centro de acogida para refugiados y solicitantes de asilo, en el marco de un intenso debate social y político en materia de inmigración.

⁵⁹ STEDH, 15428/16, de 8 de octubre de 2019, *Szurovecz c. Hungría*, § 9.

⁶⁰ *Ibid.*, § 33.

⁶¹ *Ibid.*, § 52.

tión de lo público, especialmente relevante cuando se trata de asuntos de interés general para la sociedad. Siendo la obtención y «recopilación de información un paso preparatorio esencial en periodismo y una parte inherente y protegida» por el artículo 10 del Convenio. Concluye que se produjo —sin lugar a dudas— una injerencia en el derecho de acceso a la información⁶², si bien «estaba prescrita por ley» y «perseguía el objetivo legítimo de proteger la vida privada de los solicitantes de asilo»⁶³. ¿Era necesaria⁶⁴ dicha injerencia en el seno de una sociedad democrática? ¿Era proporcionada al fin legítimo que se pretendía proteger? En este punto, el TEDH insiste en que la información —canalizada a través de los medios— «adquiere especial importancia en estos contextos⁶⁵, ya que su presencia —la de los profesionales de la información— es una garantía de que se puede pedir cuentas a las autoridades por su conducta»⁶⁶. Así, «la disponibilidad de otras formas e instrumentos de investigación no era motivo suficiente para justificar la interferencia denunciada. Además, no se ha demostrado de manera convincente que la denegación del permiso para entrar y realizar investigaciones en el Centro de Acogida, que fue una denegación absoluta, fuera proporcional a los objetivos perseguidos»⁶⁷. Por tanto, las autoridades húngaras denegaron el acceso físico del reportero al centro, algo que en la práctica supone una restricción desproporcionada e injustificada del derecho de acceso a la información.

Siguiendo este mismo hilo argumental, más recientemente, el TEDH ha tenido una nueva oportunidad de destacar el papel que desempeña el derecho de acceso a la información pública, estrechamente vinculado al escrutinio —necesario— al que debe someterse la actividad de nuestros representantes públicos. En este sentido, en el asunto *Centro para la Democracia y el Estado de Derecho c. Ucrania* sostiene que «el deber de permitir el acceso a los archivos existentes, tanto a los afectados como a los medios de comunicación y a aquellos sujetos que cumplen un papel relevante en los procesos de información y conocimiento por parte del público»⁶⁸, es razón suficiente para justificar la especial protección que habitualmente se confiere a este derecho, frente a otros bienes jurídicos individuales con los que pueda colisionar⁶⁹.

⁶² *Ibid.*, § 54.

⁶³ *Ibid.*, § 57-58.

⁶⁴ Los principios generales relativos al carácter necesario de la injerencia fueron expuestos en la STEDH 56925/08, de 29 de marzo de 2016, *Bédat c. Suiza*, § 58.

⁶⁵ Relevantes para la formación de la opinión pública.

⁶⁶ STEDH 15428/16, de 8 de octubre de 2019, *Szurovecz c. Hungría*, § 61.

⁶⁷ *Ibid.*, § 74 y 76.

⁶⁸ LÓPEZ GUERRA, L., *op. cit.*, p. 29.

⁶⁹ STEDH 10090/16, de 26 de marzo de 2020, *Centro para la Democracia y el Estado de Derecho c. Ucrania*, § 99. El TEDH entiende que la denegación de acceso a la información contenida en los currículums de quienes se dedican a la política y ocupan cargos de representación pública —especialmente relevante para el debate público tratándose de una reclamación presentada en periodo electoral— es una vulneración del artículo 10 CEDH.

3. JURISPRUDENCIA DEL TJUE

3.1. Breve aproximación normativa al derecho de acceso a la información en el Derecho de la Unión

Es necesario hacer una previa aproximación a las fuentes normativas antes de examinar la jurisprudencia del TJUE. El actual artículo 15.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) contiene las previsiones sobre el derecho de acceso a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión⁷⁰, que deben aplicarse cualquiera que sea su soporte. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009), este precepto reemplazó el anterior artículo 255 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) ampliando su ámbito de aplicación.

Precisamente, con fundamento en el artículo 255 TCE se adoptó el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, que en la práctica es la norma central empleada por parte del Tribunal de Justicia a la hora de interpretar y aplicar el derecho de acceso a la información. Cabe señalar que existen dos propuestas de revisión de dicho reglamento desde el año 2008, que se encuentran en estos momentos en una fase de reflexión o, en palabras de la doctrina, «en punto muerto»⁷¹.

Continuando con el régimen jurídico en vigor, es imprescindible mencionar la presencia del derecho de acceso en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE). Como es bien sabido, con la aprobación del Tratado de Lisboa, se dota finalmente a la Carta del mismo valor jurídico que los Tratados —artículo 6.1 del Tratado de la Unión Europea—, poniendo fin a la incertidumbre relativa a su validez y eficacia, así como respecto a su condición de derecho fundamental en el ámbito europeo⁷². En concreto, el artículo 42 CDFUE dispone que:

⁷⁰ Artículo 15.3 TFUE: «Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con el presente apartado.

El Parlamento Europeo y Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, determinarán mediante reglamento los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos.

Cada una de las instituciones, órganos y organismos garantizará la transparencia de sus trabajos y elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con los reglamentos contemplados en el párrafo segundo.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones solo estarán sujetos al presente apartado cuando ejerzan funciones administrativas.

El Parlamento Europeo y el Consejo garantizarán la publicidad de los documentos relativos a los procedimientos legislativos en las condiciones establecidas por los reglamentos contemplados en el párrafo segundo».

⁷¹ COTINO HUESO, L., *op. cit.*, p. 291.

⁷² ROLLNERT LIERN, G., «El derecho de acceso a la información pública como derecho fun-

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.

Un primer rasgo reseñable del derecho de acceso a los documentos en el Derecho de la Unión es su caracterización como un derecho fundamental autónomo⁷³. En este sentido, contrasta con su configuración en el ámbito del sistema del CEDH, donde el mismo no fue incorporado de manera expresa en la versión originaria de ese cuerpo normativo sino que, tal y como se ha puesto de relieve con anterioridad, ha sido la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo la que lo ha vinculado con la libertad de expresión (artículo 10 CEDH)⁷⁴. Un segundo rasgo es que el reconocimiento se orienta a su ejercicio con relación a las instituciones, órganos y organismos europeos, por lo que VILLAVERDE recalca que no se trata de un estándar que sea extrapolable a los sistemas constitucionales de los Estados miembros⁷⁵, a diferencia de lo que podríamos deducir del análisis de la jurisprudencia del TEDH. Para terminar, y sin poner en cuestión el indudable interés derivado de su reconocimiento como un derecho fundamental, baste advertir que la regulación de la CDFUE resulta, en gran medida, reiterativa respecto de lo contemplado en el artículo 15.3 TFUE⁷⁶, lo cual puede explicar el hecho de que el TJUE apenas acuda a la Carta en su jurisprudencia sobre el derecho de acceso.

3.2. Criterios para la interpretación de la normativa europea en materia de derecho de acceso

Dada su condición de principal norma de desarrollo, el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 tiene por objeto perfilar los contornos —«principios, condiciones y límites»— del derecho de acceso a la información consagrado en el TFUE y en la Carta desde una posición de partida orientada a garantizar «el acceso más amplio posible a los documentos» (art. 1). Puesto que la apertura se convierte en la regla general que articula

damental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de transparencia», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, pp. 361-362.

⁷³ Debe señalarse que el derecho de acceso a la información ha merecido una atención relativamente residual por parte de la jurisprudencia europea en cuanto a su concepción como un derecho fundamental. Buena prueba de ello es que no fue hasta el año 2015, quince años después de la aprobación de la Carta y seis años más tarde a su entrada en vigor, cuando el Tribunal de Justicia lo refiere como un derecho aplicable ante ese órgano judicial, sin extraer mayores consecuencias de trascendencia jurídica. STJUE (Tribunal General) T-456/13, de 25 de marzo de 2015, *Sea Handling SpA c. Comisión Europea*, apartados 50 y 107; STJUE (Tribunal General) T-376/13, de 4 de junio de 2015, *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein c. BCE*, apartado 105.

⁷⁴ MARTÍN RETORTILLO BAQUER, L., «Prólogo», en RAMS RAMOS, L., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Reus, Madrid, 2008, p. 19.

⁷⁵ VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., «El marco constitucional de la transparencia», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 166, 2019, p. 184.

⁷⁶ CURTIN, D. y MENDES, J., «Article 42», en PEERS, S., HERVEY, T., KENNER, J. y WARD, A. (eds.), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union: A Commentary*, Hart, Oxford, 2014, p. 1106.

los procesos de toma de decisiones en el seno de la Unión, la atención termina recayendo en la aplicación de las posibles restricciones al ejercicio del derecho de acceso.

El artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 contempla un exhaustivo elenco de límites al derecho de acceso a la información para salvaguardar otros intereses jurídicos merecedores de protección con los que pueda entrar en conflicto⁷⁷. Sin lugar a dudas, es el precepto del Reglamento que ha generado un mayor volumen de jurisprudencia⁷⁸ y, buena parte de esos pronunciamientos, se ocupan de corregir los excesos en los que han incurrido las instituciones europeas al denegar el acceso⁷⁹. El análisis de las referidas sentencias nos permite identificar tres principios interpretativos generales en materia de límites, que deben servir para resolver cualquier petición de información; pero también un par de singularidades que operan cuando los documentos versan sobre materias para las que es preciso otorgar un tratamiento específico del derecho de acceso. A continuación, se examinarán con detalle.

3.2.1. Principios generales para la interpretación y aplicación de los límites: caso *Consejo de la Unión Europea c. Sophie in't Veld*

Los tres criterios generales que se deben seguir a la hora de aplicar correctamente los límites al ejercicio del derecho de acceso son los siguientes: el principio de interpretación estricta, el examen *in concreto* de la solicitud de acceso a la información y el previsible menoscabo de los bienes jurídicos protegidos por las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001. Estos tres criterios interpretativos aparecen recogidos de manera clara en la sentencia del caso *Consejo de la Unión Europea c. Sophie in't Veld*⁸⁰, donde se resuelve la solicitud cursada por una eurodiputada para conocer el contenido de un dictamen jurídico, elaborado en el

⁷⁷ Los límites al derecho de acceso regulados en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 son susceptibles de ordenarse en dos grupos: excepciones inderogables (apartado 1) o derogables (apartado 2). Pertenecen a la primera tipología una serie de intereses públicos —seguridad pública, defensa y asuntos militares, relaciones internacionales y política financiera, monetaria o económica de la Unión o de los Estados miembros— o privados —intimidad o integridad de la persona— cuya concurrencia justifica una negativa a una solicitud de acceso. Por el contrario, se adscriben al segundo criterio clasificatorio otros intereses que pueden resultar lesionados ante la presencia de otros intereses a los que debe otorgarse preferencia, a saber: intereses comerciales, propiedad intelectual, procedimientos judiciales y asesoramiento jurídico y actividades de inspección, investigación y auditoría. *Vid.* NINATTI, S., «Articolo 42. Diritto d'accesso ai documenti», en MASTROIANNI, R., POLLICINO, O., ALLEGREZZA, S., PAPPALARDO, F. Y RAZZOLINI, O., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milán, 2017, p. 794.

⁷⁸ MARTÍNEZ ALARCÓN, M.L., «Artículo 42. Derecho de acceso a los documentos», en LÓPEZ CASTILLO, A. y AZPITARTE SÁNCHEZ, M., (dir.), *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: diez años de jurisprudencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 1255 y 1261.

⁷⁹ Por todas, STJUE C-514/07 P, de 21 de septiembre de 2010, *Reino de Suecia/Association de la presse international ASBL c. Comisión Europea*.

⁸⁰ STJUE C-350/12 P, de 3 de julio de 2014, *Consejo de la Unión Europea c. Sophie in't Veld*.

marco de unas negociaciones entre EEUU y la UE sobre cooperación en la lucha contra el terrorismo.

El hilo conductor de la doctrina jurisprudencial del TJUE sobre la aplicación de los límites al derecho de acceso es el principio de interpretación estricta⁸¹, y así queda reflejado en el caso *Consejo de la Unión Europea c. Sophie in't Veld*: «dado que tales excepciones [las consagradas en el artículo 4 del Reglamento] invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto»⁸² pues, como sostiene GUICHOT, «toda limitación a un derecho que entronca con el principio democrático ha de interpretarse restrictivamente, a la luz del derecho a la información y del principio de proporcionalidad, de modo que no se frustre la aplicación del principio general de libre acceso»⁸³. Este principio de interpretación estricta deriva de la naturaleza iusfundamental del derecho que aquí analizamos y se articula a partir de los dos criterios generales restantes. Precisamente, los límites quedan restringidos tanto por la necesidad de apreciarlos de forma singularizada, como por la obligación de justificar adecuadamente el riesgo de menoscabo de otros intereses merecedores de protección y la prevalencia de los mismos en la ponderación frente al acceso a la información⁸⁴.

Respecto al examen *in concreto* de la solicitud de acceso a la información y el perjuicio a intereses protegidos, afirma el TJUE que «cuando la institución afectada decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le ha solicitado, debe [...] explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción».

Así pues, para denegar el acceso es preciso justificar —a partir de las circunstancias que concurren en cada caso— la existencia de un perjuicio concreto y efectivo para los intereses protegidos por los límites previstos en el Reglamento, demostrando además que «el riesgo de dicho menoscabo [es] razonablemente previsible y no meramente hipotético»⁸⁵. Constatado el más que probable daño que causaría la publicación de la información solicitada, el siguiente paso consiste en «ponderar el interés específico que debe protegerse no divulgando el documento de que se trate y [...] el interés general en que dicho documento sea accesible, habida cuenta de las ventajas que se

⁸¹ Sobre la interpretación estricta de los límites como premisa fundamental, conviene revisar la jurisprudencia citada por MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L., *op. cit.*, pp. 1261–1262.

⁸² STJUE C-350/12 P, de 3 de julio de 2014, *Consejo de la Unión Europea c. Sophie in't Veld*, apartado 48.

⁸³ GUICHOT REINA, E., «Límites», *op. cit.*, pp. 183–184.

⁸⁴ Las excepciones al derecho de acceso son clasificadas por el profesor GUICHOT en tres tipos o niveles según deban ser sometidas a: i) un test del perjuicio (excepciones del art. 4.1 del Reglamento n.º 1049/2001); ii) un test del perjuicio y de la ponderación con el interés público (excepciones del art. 4.2 del Reglamento n.º 1049/2001); y iii) un test del perjuicio grave y de la ponderación con el interés público (excepciones del art. 4.3 del Reglamento n.º 1049/2001). *Vid.* GUICHOT REINA, E., «Límites», *op. cit.*, p. 183.

⁸⁵ STJUE C-350/12 P, de 3 de julio de 2014, *Consejo de la Unión Europea c. Sophie in't Veld*, apartado 52.

derivan [...] de una mayor apertura»⁸⁶. Por tanto, el juicio de ponderación que resuelva el conflicto de intereses, siempre deberá efectuarse tomando en consideración la obligación de limitar lo mínimo posible el derecho fundamental de acceso.

Este examen de la solicitud de acceso «en tres tiempos» queda concretado de la siguiente manera por el TJUE cuando resuelve sobre la posible aplicación de la excepción relativa al asesoramiento jurídico —art. 4.2, segundo guion, del Reglamento— en el caso *Consejo de la Unión Europea c. Sophie in't Veld*:

[E]n un primer momento, el Consejo debe cerciorarse de que el documento cuya divulgación se solicita se refiere a un dictamen jurídico. En un segundo momento, debe examinar si la divulgación de las partes del documento que se considera que contienen asesoramiento jurídico supone un perjuicio para la protección que debe tener dicho asesoramiento. [...] Para poder ser invocado, el riesgo de menoscabar dicho interés debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético. En un tercer y último momento, si el Consejo considera que la divulgación de un documento supone un perjuicio para la protección del asesoramiento jurídico tal y como acaba de definirse, le corresponde comprobar que no existe un interés público superior que justifique dicha divulgación⁸⁷.

En suma, los lineamientos esenciales de la doctrina jurisprudencial del TJUE establecen que las decisiones denegatorias del acceso por parte de las instituciones europeas, deberán estar fundamentadas en el previsible perjuicio que podrían sufrir otros bienes jurídicos si se divulgase dicha información y, además, deberán estar respaldadas por una ponderación adecuada de los intereses jurídicos en conflicto que incline la balanza en favor de los protegidos por las excepciones. No obstante, en los siguientes apartados veremos cómo la aplicación de estos criterios generales de interpretación se ve desplazada en dos ocasiones: cuando normas distintas al Reglamento garantizan la divulgación de ciertas informaciones que revisten un interés público superior; y cuando operan las presunciones generales de confidencialidad de determinadas categorías de documentos en virtud de los intereses protegidos por los límites del artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001⁸⁸.

3.2.2. Excepciones a la aplicación de los principios generales

a) El interés público superior de determinadas informaciones:

Anthony C. Tweedale c. EPSA

Hay algunas materias para las que, atendiendo a razones de diversa índole, se establece que el interés público del derecho de acceso debe prevalecer, en todo caso,

⁸⁶ *Ibid.*, apartado 53.

⁸⁷ *Ibid.*, apartado 96.

⁸⁸ STJUE C-213/15 P, de 18 de julio de 2017, *Comisión Europea, España y Francia c. Patrick Breyer*, apartado 41.

frente a otros intereses jurídicos sin que medie ponderación alguna. Estas matizaciones son previstas por el legislador europeo en normas específicas que desplazan la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, lo que en la mayoría de los casos obliga al Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre la aplicación coherente y compatible de dichas disposiciones y sobre el alcance que han de tener las excepciones mencionadas. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con los documentos que contienen información sobre emisiones al medio ambiente y que pueden afectar a intereses comerciales y a actividades de inspección y auditoría⁸⁹.

La sentencia *Anthony C. Tweedale c. EPSA*⁹⁰ resuelve un contencioso sobre el derecho de acceso a estudios de toxicidad, elaborados para determinar los efectos en la salud humana derivados de la exposición a uno de los herbicidas más utilizados en la UE. La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA, en sus siglas en inglés) rechazó la divulgación de esos documentos, al entender que no concurría ningún interés público superior que justificara el acceso frente a los intereses comerciales de los propietarios de dichos estudios. Sin embargo, el Tribunal General concluye que se trata de una información sobre emisiones al medio ambiente y que, en aplicación del artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 1367/2006⁹¹, su divulgación reviste un interés público superior en comparación con los intereses comerciales de una persona física o jurídica protegidos por el artículo 4.2, primer guion, del Reglamento (CE) n.º 1409/2001. Así lo expresa:

[A] establecer una presunción conforme a la cual se considera que la divulgación de la información «[referente] a emisiones al medio ambiente», [...] reviste un interés público superior con respecto al interés basado en la protección de intereses comerciales de una persona física o jurídica, [...] el artículo 6, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1367/2006 establece ciertamente una excepción a la regla de la ponderación de los intereses prevista en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001. Sin embargo, dicho artículo 6, apartado 1, primera frase, permite así una aplicación concreta del principio del mayor acceso posible a la información en poder de las instituciones y organismos de la Unión [...]»⁹².

De la argumentación del Tribunal General se desprende que las instituciones de la Unión que deban tramitar una solicitud de acceso a un documento con información

⁸⁹ Así lo prevé el artículo 6, apartado 1 del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

⁹⁰ STJUE (Tribunal General) T-716/14, de 7 de marzo de 2019, *Anthony C. Tweedale c. EPSA*.

⁹¹ Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

⁹² STJUE (Tribunal General) T-716/14, de 7 de marzo de 2019, *Anthony C. Tweedale c. EPSA*, apartado 57.

sobre emisiones al medio ambiente, no podrán justificar su negativa a divulgarlo basándose en la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales de una persona física o jurídica. No cabe, por tanto, ponderación alguna de intereses y, en consecuencia, la Unión Europea ha de garantizar la difusión de la información medioambiental por tratarse de información de interés público superior.

b) Presunciones generales de confidencialidad: *Comisión Europea c. EnBW Energie; ClientEarth c. Comisión Europea; LPN y Finlandia c. Comisión Europea; Guido Strack c. Comisión Europea*

En algunas ocasiones no es posible aportar las razones que justifican la denegación del acceso sin divulgar el contenido de los documentos afectados y, por tanto, sin menoscabar los intereses jurídicos que se desean proteger con la aplicación del límite correspondiente. Para dar solución a estos problemas prácticos, el Tribunal de Justicia ha acudido al empleo de presunciones generales de confidencialidad, que admiten prueba en contrario y resultan aplicables a un listado taxativo de categorías de documentos construido por la jurisprudencia. Si la información requerida pertenece a esa clasificación y el solicitante no consigue demostrar que su interés prevalece frente al protegido por la presunción, el Tribunal puede denegar el derecho de acceso sin necesidad de cumplir con el requisito de realizar una evaluación singularizada de los documentos solicitados⁹³.

Es importante destacar que la aplicación de las presunciones generales de confidencialidad tiene carácter restrictivo⁹⁴, no pudiendo extenderse más allá de cinco tipos de documentos. Tal y como reconoce el TJUE en la sentencia *ClientEarth c. Comisión Europea*: «los documentos del expediente administrativo de un procedimiento de ayudas de Estado»; «los escritos presentados por una institución en un procedimiento jurisdiccional»; «los documentos intercambiados entre la Comisión y las partes notificantes o terceros en el curso de un procedimiento de control de las operaciones de concentración entre empresas»; «los documentos correspondientes a un procedimiento precontencioso por incumplimiento»; y «los documentos relacionados con un procedimiento de aplicación del artículo 101 TFUE»⁹⁵. De esta forma, el Tribunal de Justicia restringe las presunciones generales de confidencialidad a una lista cerrada de documentos para evitar la vulneración del principio pro apertura.

La sentencia *Comisión Europea c. EnBW Energie*⁹⁶ confirma la denegación de una solicitud de acceso cursada por una empresa privada, que pretendía acceder a los documentos del procedimiento en el que se sancionó a un cártel contrario al Derecho de la

⁹³ GUICHOT REINA, E., *Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo*, op cit., pp. 218-221.

⁹⁴ STJUE C-612/13 P, de 16 de julio de 2015, *ClientEarth c. Comisión Europea*, apartado 81.

⁹⁵ *Ibid.*, apartado 77.

⁹⁶ STJUE C-365/12 P, de 27 de febrero de 2014, *Comisión Europea c. EnBW Energie*.

competencia europeo. El TJUE constata que los documentos solicitados en su conjunto «guardan relación con una actividad de investigación» y «pueden contener informaciones comerciales sensibles»⁹⁷; por tanto, admite la aplicación de una presunción general «según la cual la divulgación de documentos [...] perjudicaría, en principio, la protección de alguno de los intereses enumerados en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001»⁹⁸. El empleo de estas presunciones generales resulta compatible con la garantía del derecho de acceso porque son presunciones *iuris tantum*: el Tribunal contempla «la posibilidad de demostrar que un documento determinado, cuya divulgación se solicita, no está cubierto por esa presunción o que existe un interés público superior que justifica la divulgación»⁹⁹. Ahora bien, recae en el solicitante la obligación de «acreditar la necesidad de acceder a uno u otro de los documentos» para que la institución correspondiente «pueda ponderar en cada caso los intereses que justifican la comunicación de esos documentos y su protección, considerando todos los factores pertinentes en el asunto»¹⁰⁰. Una inversión de la carga de la prueba que se confirma en las sentencias *Guido Strack c. Comisión Europea* y *LPN y Finlandia c. Comisión Europea*: «incumbe al recurrente invocar de manera concreta las circunstancias que fundamentan un interés público superior que justifique la divulgación de los documentos de que se trate»¹⁰¹. En este sentido, es importante tener en cuenta que no se destruirá la presunción de confidencialidad —y, por tanto, se mantendrá la denegación del acceso a los documentos—, si el solicitante alega invocaciones demasiado generales¹⁰².

La segunda consecuencia derivada de estas presunciones generales de confidencialidad es que, en estos casos, se exceptiona la obligación de proceder a un examen completo e individualizado de cada uno de los documentos requeridos, permitiendo que «la institución tramite una solicitud global y responda a ella de una manera igualmente global»¹⁰³. Siempre y cuando la información solicitada pertenezca a alguna de las cinco categorías anteriormente señaladas, las autoridades que resuelven la solicitud de acceso pueden aplicar la presunción general de confidencialidad a todos los documentos de forma conjunta, sin entrar a analizar el contenido específico de cada uno de ellos. En cualquier caso, esta posibilidad tiene carácter potestativo, puesto que «la Comisión no está obligada a basar su decisión en la presunción general de que se trata y siempre podrá optar por llevar a cabo un examen concreto de los documentos a que se refiere la solicitud de acceso y facilitar la correspondiente motivación»¹⁰⁴.

⁹⁷ *Ibid.*, apartado 78.

⁹⁸ *Ibid.*, apartado 68.

⁹⁹ *Ibid.*, apartado 100.

¹⁰⁰ *Ibid.*, apartado 107.

¹⁰¹ STJUE C-514/11, de 14 de noviembre de 2013, *LPN y Finlandia c. Comisión Europea*, apartado 94 y STJUE C-127/13 P, de 2 de octubre de 2014, *Guido Strack c. Comisión Europea*, apartado 128.

¹⁰² STJUE C-365/12 P, de 27 de febrero de 2014, *Comisión Europea c. EnBW Energie*, apartado 105 y STJUE C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, de 21 de septiembre de 2010, *Suecia y otros/API y Comisión*.

¹⁰³ STJUE C-514/11, de 14 de noviembre de 2013, *LPN y Finlandia c. Comisión Europea*, apartado 48.

¹⁰⁴ *Ibid.*, apartado 67.

4. CONCLUSIONES

El derecho de acceso a la información pública se erige como uno de los elementos esenciales de los principios de apertura y transparencia que deben imperar en el funcionamiento de toda comunidad política de naturaleza democrática, tanto de los Estados parte del CEDH, como de los Estados miembros de la Unión. En paralelo a la concienciación y preocupación creciente por la necesidad de acomodar la acción del poder público a unos criterios de mayor acceso y cercanía a los ciudadanos, se ha producido una progresiva clarificación de la naturaleza jurídica, las posibilidades y los límites de este derecho fundamental. Eso sí, sin perjuicio de ciertas diferencias significativas entre el Derecho de la Unión y el sistema del Convenio de Roma, puesto que el primero lo concibe como un derecho autónomo, y el segundo como un derecho ligado a la libertad de información. Cabe, por tanto, reconocer singularidades propias a cada sistema jurídico, pero éstas no impiden, en todo caso, que exista un alto grado de coincidencia, en especial si se atiende a la circunstancia de que el objeto protegido es esencialmente compartido.

En el plano de las diferencias entre ambos sistemas, merece especial mención la configuración del derecho de acceso a la información pública. Frente al carácter autónomo del derecho de acceso, consagrado como derecho fundamental en el artículo 42 CDFUE, no puede obviarse que la doctrina asumida por el Tribunal de Estrasburgo, en su condición de garante e intérprete de los derechos previstos en el Convenio, vincula el derecho de acceso al artículo 10 CEDH que reconoce las libertades de información y expresión. Esta conexión se articula a través de un test de iusfundamentalidad cuyos criterios poco a poco se han ido consolidando en la jurisprudencia del TEDH. Ahora bien, la relevancia del derecho de acceso a la información pública en una sociedad democrática nos invita a formular algunas críticas a aspectos puntuales de estos pronunciamientos, siendo posible —y conveniente, en nuestra opinión— una interpretación aún más garantista de este derecho.

Así, hemos visto que el TEDH privilegia el rol de determinados solicitantes que actúan como *watchdog* o guardianes de la gestión de los asuntos públicos debido a su importante labor de vigilancia social. No obstante, si se quiere seguir evolucionando en la tónica aperturista que caracteriza al ámbito europeo, estas ventajas en el ejercicio del derecho de acceso deberían reconocerse ampliamente en beneficio del conjunto de los ciudadanos. Por lo que respecta a la exigencia de motivación de la solicitud de acceso, creemos que el Tribunal debe mantener y profundizar la tendencia observada en su jurisprudencia más reciente, donde opta por restar importancia a la exposición de motivos del solicitante. Asimismo, y en relación con el requisito de que la información esté lista y disponible, cabe apuntar que, en ocasiones, puede ser necesaria una reelaboración básica para facilitar el acceso, y la posibilidad de acudir a esta acción también debe ser tenida en cuenta por el TEDH para no restringir el derecho en exceso. En consecuencia, hay algunos criterios interpretativos efectuados por la Corte de Estrasburgo que, pese a enmarcarse en la tendencia aperturista impulsada por la

jurisprudencia internacional en la materia, podrían ser todavía más ambiciosos para ampliar el alcance del derecho de acceso.

En contraste con el debate doctrinal que se ha suscitado en el ámbito del sistema del CEDH sobre el carácter fundamental del derecho de acceso, el TJUE no ha prestado particular atención a esta cuestión más allá de su mera afirmación. Su jurisprudencia se centra en la interpretación y aplicación del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 y resuelve los asuntos que llegan a su conocimiento sin necesidad de acudir al artículo 42 de la Carta, ni apelar a la iusfundamentalidad del derecho de acceso. Al margen de la consolidación de los principios generales que interpretan los límites al derecho de acceso, la principal peculiaridad de este sistema es la creación jurisprudencial de las conocidas como presunciones generales de confidencialidad, si bien esa protección responde en último término a los intereses protegidos en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

Resulta evidente que los parámetros y debates sustanciales de la jurisprudencia del TEDH y del TJUE han discurrido por caminos no exactamente coincidentes; es por ello que no pueden minusvalorarse las diferencias en el régimen jurídico de este derecho a la vista de su condición de sistemas autónomos. Pero aun reconociendo la peculiaridad de cada régimen jurídico —que nos obliga a ser especialmente cautos a la hora de llevar a cabo un ejercicio riguroso de comparación—, también es posible apreciar una línea general de convergencia en su jurisprudencia. Ambos han terminado descansando sobre una idea o premisa central consistente en el reconocimiento de la mayor apertura posible a este derecho. En consecuencia, no debe extrañar que el TEDH y el TJUE hayan sostenido que los límites al derecho de acceso deben ser interpretados con carácter estricto. Del mismo modo, otro rasgo compartido es la necesidad de justificar expresamente toda negativa de acceso a la información, así como el recurso al principio de proporcionalidad como mecanismo para establecer el debido equilibrio entre los diversos intereses en conflicto.

En suma, los precedentes judiciales aquí analizados constituyen un cuerpo jurisprudencial en vías de consolidación en la tutela del derecho fundamental de acceso a la información pública, lo que es una muestra más del firme compromiso de Europa con la apertura, la transparencia y la rendición de cuentas. Se constata, con ello, que los órganos supranacionales están contribuyendo a la construcción de un estándar más exigente que sirve de referencia para los ordenamientos internos. No obstante, las demandas de la ciudadanía en el contexto de la sociedad de la información sugieren la conveniencia de ahondar en las garantías de este derecho para ampliar aún más su alcance.

Title

Case law overview on the right to access public information at the european level

Summary

1. INTRODUCTION: THE RIGHT TO ACCESS PUBLIC INFORMATION THROUGH THE INTERPRETATION OF THE ECtHR AND THE CJEU. 2. ECtHR CASE LAW. 2.1. The test of iusfundamentalitv: the Magyar case. 2.2. Subsequent consolidation of the criteria of the Magyar case. 2.3. Limits to the right to access in the framework of the ECHR: protection of personal data and the right to privacy and private life. 3. JURISPRUDENCE OF THE CJEU. 3.1. Brief normative approach to the right to access information in European Union Law. 3.2. Criteria for the interpretation of European legislation on the right to access. 3.2.1. General principles: Council of the European Union v. Sophie in't Veld. 3.2.2. Exceptions to the application of general principles; 4. CONCLUSIONS.

Resumen

El reconocimiento y alcance del derecho de acceso a la información pública ha seguido sendas distintas en el contexto del Consejo de Europa y en el ámbito de la Unión Europea, si bien, en ambos casos, su interpretación se encuentra inevitablemente vinculada a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, respectivamente. En este artículo se analizan las sentencias más significativas —incluyendo algunas muy recientes— en las que ambos órganos judiciales han tenido la oportunidad de pronunciarse delimitando la configuración y los límites al ejercicio del derecho, así como su carácter iusfundamental. El resultado es un derecho de acceso a la información pública cuyo régimen jurídico presenta singularidades propias según se trate del sistema del CEDH o del Derecho de la Unión Europea, pero también ciertas similitudes que, analizadas de forma conjunta, permiten constatar una tendencia jurisprudencial compartida orientada a ampliar el alcance de este derecho.

Abstract

The recognition and scope of the right to access public information has followed different paths within the framework of the Council of Europe and the European Union, although, in both cases, its interpretation is inevitably linked to the case law of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union, respectively. This article analyses the most significant judgments —including some very recent ones— in which both courts have had the opportunity to pronounce on the configuration and limits to the exercise of the right, as well as its

fundamental nature. The result is a right of access to public information whose legal regime presents its own singularities depending on whether it is the ECHR system or European Union law, but also certain similarities which, when analysed together, allow us to see a shared jurisprudential trend aimed at extending the scope of that right.

Palabras Clave

Derecho de acceso; jurisprudencia; Consejo de Europa; Unión Europea; límites; principios generales; excepciones.

Keywords

Right to access; case law; Council of Europe; European Union; limits; general principles; exceptions.