



SEPD - Supervisor Europeo de Protección de Datos

Acceso del público a los documentos y protección de datos

Serie de documentos de base

Resumen

Julio de 2005

n.º 1

El Supervisor Europeo de Protección de Datos ha publicado un documento de directrices para tratar el acceso a documentos públicos que contengan datos personales. El presente folleto contiene únicamente un breve resumen del documento. El texto completo de dicho documento y la lista de control para aquellos funcionarios que se ocupen de las solicitudes de acceso figuran en el sitio Internet del SEPD: www.edps.eu.int

Introducción

Tanto el acceso del público a los documentos, por un lado, como la intimidad y la protección de datos, por otro, son derechos fundamentales consagrados en una amplia gama de textos legislativos a nivel europeo. Estos derechos están profundamente arraigados en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y gozan de un amplio apoyo público. También son unos elementos esenciales del buen gobierno. En 2001 se adoptaron dos Reglamentos que obligan a las instituciones y organismos de la UE a respetar estos derechos: el Reglamento (CE) 45/2001 (en adelante "Reglamento sobre protección de datos") y el Reglamento (CE) 1049/2001 (en adelante "Reglamento relativo al acceso del público a los documentos").

Entre ambos derechos no existe ningún rango jerárquico, y en la mayoría de los casos ninguna tensión. Con todo, hay casos en los que sí puede producirse tensión, dado que el objetivo del Reglamento relativo al acceso del público es favorecer el acceso a todos los documentos, mientras que el Reglamento sobre protección de datos debe garantizar la protección de los datos personales. La aplicación simultánea de ambos Reglamentos se ha percibido, a veces, como un terreno difícil. Por esa razón, el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) ha decidido publicar un documento destinado a demostrar que estos derechos deben considerarse complementarios y no opuestos entre sí.

El documento tiene por objeto proporcionar orientaciones prácticas para los casos en que sea necesario determinar si un documento que contiene datos personales puede ser divulgado a un tercero, por ejemplo en respuesta a peticiones de información sobre los empleados, sobre la asistencia a reuniones, en relación con un procedimiento de reclamación o cuando se trate de considerar la publicación de una lista en Internet.

Aplicación simultánea de ambos Reglamentos

El Reglamento relativo al acceso del público responde al hecho de que en la mayoría de las sociedades democráticas existe un interés general por la divulgación de los documentos de las autoridades públicas. El Reglamento procura por tanto permitir el grado de acceso más amplio posible a los documentos por parte de los ciudadanos de la UE y de las personas físicas y jurídicas que residan o tengan sede en un Estado miembro.

El derecho de acceso del público está limitado por una serie de excepciones, una de las cuales resulta esencial, ya que se refiere a la intimidad y a la protección de datos. El artículo 4 1) b) dice lo siguiente:

Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de [...] la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales.

Las palabras iniciales del artículo 4 1) b) tienen valor absoluto: la divulgación se denegará. No obstante, los demás elementos contienen condiciones que requieren un estudio concreto e individual del contenido del documento en el que deberán tomarse en cuenta todos los elementos pertinentes.

Análisis de la excepción del artículo 4 1) b)

En la práctica, el artículo 4 1) b) impone tres condiciones que deben cumplirse para que se aplique la excepción al acceso del público:

1. Debe estar en juego la intimidad del interesado.
2. El acceso del público debe afectar sustancialmente al interesado.
3. El acceso del público no está autorizado por la legislación sobre protección de datos.

1) ¿Está en juego la intimidad del interesado?

El derecho a la intimidad, tal como se define en el artículo 8 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH), va más allá de la protección de la vida privada en sentido estricto, pudiendo incluir asimismo aspectos de la vida profesional, pero aun así no carece de límites. Para que esté en juego la intimidad del interesado debe existir un interés cualificado de una persona involucrada, es decir el documento tiene que contener detalles sobre una persona que por lo general se consideren "personales" o "privados". El mero hecho de que un documento contenga datos personales de carácter general, como el nombre de una persona, no debería (normalmente) impedir su divulgación. Por lo general, la intimidad del interesado está en juego cuando el documento de que se trate:

- contenga datos sensibles (por ejemplo, sobre su salud),
- se refiera al honor y la reputación de la persona
- pudiera dar una imagen falsa de la persona
- divulgara hechos embarazosos
- divulgara información dada o recibida por la persona con carácter confidencial.

Debe destacarse que el grado de interés del público por los empleados de una administración pública es distinto del interés que suscitan los empleados del sector privado, y ello por dos razones: la obligación de rendir cuentas y la transparencia. Hay que tener en cuenta que el empleado de una administración no asiste a reuniones, por ejemplo, de un grupo del Consejo, a título personal, sino que participa en ellas con carácter oficial, en representación de un Estado miembro o una institución u organismo de la UE.

Por lo tanto, algunos datos personales más generales, relacionados con la función profesional de un empleado de un organismo público, pueden no estar cubiertos por la protección de la vida privada. Esto resulta aún más evidente para los funcionarios de alto nivel, cuando representan a las instituciones u organismos de la Unión. Estos datos personales podrían (también en estas situaciones) estar sujetos al Reglamento sobre protección de datos.

2) ¿Se ve afectado sustancialmente el interesado?

Para que la divulgación afecte sustancialmente al interesado debe darse cierto grado de perjuicio objetivo a su intimidad; no debería denegarse al público el acceso a los datos si la divulgación de los mismos sólo afectara superficialmente al interesado. En bastantes situaciones, el acceso del público a un documento no afecta a la intimidad del interesado, como por ejemplo cuando dichos datos personales ya han sido divulgados anteriormente.

Cuando sea probable que la intimidad del interesado se vea afectada sustancialmente por la

divulgación, es aconsejable pedirle su opinión antes de pronunciarse al respecto.

3) La divulgación ¿es conforme con la legislación sobre protección de datos?

Al analizar en qué medida la legislación sobre protección de datos permite la divulgación, desempeñan un papel clave el principio del derecho a la información y el principio de proporcionalidad.

3.1. El principio del derecho a la información

Dado que toda excepción debe interpretarse y aplicarse con rigor, la excepción del artículo 4 1) b) del Reglamento relativo al acceso del público sólo puede aplicarse en la medida en que el Reglamento sobre protección de datos prohíba explícitamente la divulgación de los datos personales.

El Reglamento sobre protección de datos establece determinadas condiciones para la divulgación de los datos personales, las más importantes de las cuales se mencionan a continuación.

La divulgación de datos personales debe ser compatible con los fines para los que se recabaron (decididos en el momento de su recogida). Si los fines excluían la divulgación a terceros (explícita o implícitamente), la divulgación sería contraria al artículo 4 del Reglamento sobre protección de datos. En este contexto, habría que tener en cuenta las expectativas razonables del interesado.

Además, existen posibilidades muy limitadas para la divulgación de datos personales sensibles que revelen el origen racial o étnico, opiniones políticas, creencias religiosas o filosóficas o la afiliación a algún sindicato, así como datos sobre la salud o la vida sexual (véase el artículo 10).

El artículo 5 del Reglamento sobre protección de datos autoriza la divulgación si ésta es necesaria para el cumplimiento de una misión de interés público, en el legítimo ejercicio de una autoridad oficial o de ser necesario para el cumplimiento de una obligación jurídica. Por un lado, esta disposición facilita el acceso del público, si éste es necesario para cumplir lo dispuesto por el Reglamento relativo al acceso del público. Por otro lado, limita el acceso del público, al no permitir la divulgación ilícita o desproporcionada de datos personales. El artículo 5 debe considerarse como la contrapartida del artículo 4 1) b), dado que la palabra "necesario" implica la aplicación de un criterio de proporcionalidad.

3.2. El principio de proporcionalidad

El criterio de proporcionalidad consta de los dos elementos siguientes:

1. Las excepciones al acceso del público no deben superar los límites de lo adecuado y necesario para alcanzar la finalidad deseada (sentencia del Tribunal de Justicia, asunto Consejo c/ Hautala).
2. Hay que preguntarse si es posible lograr el mismo resultado mediante otras medidas menos restrictivas, por ejemplo concediendo un acceso parcial a los documentos.

En primer lugar hay que analizar en qué medida se ven afectados los derechos del interesado, tal como los garantiza el Reglamento sobre protección de datos. En otras palabras, ¿qué tipo de perjuicio causa al interesado la divulgación de los datos? La divulgación no puede en ningún caso tener como consecuencia que una persona se vea privada de sus derechos (fundamentales) en materia de protección de datos ni que se restrinja indebidamente su ejercicio de dichos derechos. El análisis deberá tener en cuenta:

- el tipo de datos personales que son objeto del tratamiento;
- el carácter voluntario u obligatorio de la recogida inicial de los datos personales;
- la situación del interesado y las consecuencias que podría acarrearle la divulgación al público;
- que la divulgación supone para el interesado un perjuicio menor si el documento se transmite en respuesta a una solicitud que si se publica en Internet.

En segundo lugar, si la divulgación ilimitada de un documento tiene como consecuencia que una persona se vea privada de sus derechos fundamentales en materia de protección de datos o que se restrinja indebidamente su ejercicio de dichos derechos, deben considerarse medidas menos restrictivas. Debería estudiarse la posibilidad de conceder un acceso parcial al documento, por ejemplo transmitiéndolo a un tercero sólo después de haber borrado los datos personales. Podrían suprimirse algunas partes o datos de un documento siempre que ello no suponga una carga administrativa excesiva.

Tres ejemplos que ilustran la aplicación del artículo 4 1) b), en las instituciones de la UE

Los ejemplos que se presentan a continuación se han extraído de la recopilación de ejemplos que figura en la versión más amplia del documento del SEPD que contiene directrices para tratar el acceso a documentos públicos que contengan datos personales. El primero refleja un planteamiento anticipatorio (medida de alcance general en una fase temprana), el segundo es un planteamiento reactivo (reclamación ante el SEPD) y el tercero se refiere a una situación en la que no se pudo autorizar el acceso del público. Los ejemplos se han simplificado para poderlos presentar en el formato del folleto. Los análisis se han realizado en el orden establecido en la lista de control objeto del capítulo 6 del documento.

Ejemplo No.1: Formulario de reclamación del Defensor del Pueblo Europeo

El formulario de reclamación del Defensor del Pueblo Europeo informa al denunciante de que puede elegir el tratamiento público o confidencial de su reclamación así como de las consecuencias de su elección. Así pues, se informa al denunciante por adelantado, según un planteamiento anticipatorio, de que el público puede tener acceso a la reclamación.

Observaciones:

¿Está en juego la intimidad del interesado? La comunicación ¿afecta gravemente al interesado?

Es razonable afirmar que la información suministrada por un denunciante o procedente de terceros puede a menudo referirse a su intimidad. También es razonable suponer que, si el denunciante solicita un trato confidencial, es porque la divulgación de la información puede afectar gravemente a sus intereses legítimos. Sus perspectivas de carrera o de empleo podrían, por ejemplo, verse perjudicadas, sea cual fuere el resultado de la investigación que realice el Defensor del Pueblo.

¿Permite la legislación sobre protección de datos la divulgación de los datos?

El formulario informa en grado suficiente al denunciante sobre las consecuencias de su opción en cuanto a un tratamiento público o confidencial de su reclamación. En este contexto, si el denunciante no solicita la confidencialidad, da su "consentimiento de forma inequívoca" a la divulgación del contenido de la misma, de conformidad con los artículos 2 h) y 5 d) del Reglamento sobre protección de datos. No obstante, la plena divulgación pública de documentos relativos a una reclamación en la que el denunciante haya optado por la confidencialidad sería contraria al artículo 4 por contravenir el principio de que los fines deben definirse en el momento de la recogida, de forma tal que puedan ser comprendidos, razonablemente, por el interesado. En tales casos, también cabe publicar una versión anónima de una decisión.

Ejemplo 2: La lista de asistentes acreditados ante el Parlamento Europeo puede revelar las opiniones políticas de un asistente. ¿Debe, a pesar de ello, publicarse dicha lista?

En la "lista de asistentes acreditados ante el Parlamento Europeo" figuran los asistentes de los diputados europeos, y junto con su nombre aparece el del diputado para el que trabajan. Dada la probabilidad de que los asistentes compartan la opinión política de su diputado, dicha lista puede, indirectamente, revelar sus convicciones políticas. Se puede acceder a la lista a través de la página Internet del Parlamento Europeo y los nombres pueden encontrarse mediante el motor de búsqueda Google en Internet. Con carácter excepcional, un asistente puede no figurar en la lista publicada si presenta motivos legítimos imperiosos que demuestren cómo la presencia de su nombre en la lista supone un perjuicio para su vida privada.

Observación:

¿Está en juego la intimidad del interesado? ¿Se ve el interesado afectado sustancialmente por la divulgación?

La opinión política de una persona pertenece a la categoría de los datos sensibles y está relacionada intrínsecamente con la intimidad de la persona. Este tipo de información no debe, por lo general, divulgarse, aunque en situaciones como la que nos ocupa puede haber buenas razones para hacerlo. Es difícil argumentar que de manera general los asistentes se verían perjudicados sustancialmente por tal divulgación. El que se sepa públicamente que alguien trabaja como asistente de un diputado europeo y que pueda compartir sus valores no lo perjudica necesariamente. Con todo, en casos concretos (como los de los partidos más extremistas), la divulgación podría perjudicar sustancialmente al interesado, por ejemplo en relación con una subsiguiente búsqueda de empleo.

¿Está autorizada la divulgación por la normativa sobre protección de datos?

La publicación del nombre de una persona en la lista de asistentes acreditados es conforme con el artículo 4 del Reglamento sobre protección de datos si corresponde a las expectativas razonables del interesado. El interés público por que un parlamento funcione de forma transparente es alto, por lo cual la divulgación es conforme con el artículo 5. El artículo 10 prohíbe el tratamiento de datos personales que revelen opiniones políticas. Pero esta disposición no tiene un valor absoluto: los apartados 2 y 4 del artículo 10 establecen importantes excepciones a este respecto.

Ejemplo 3: ¿Puede darse a conocer al público una lista de personas que realizan prácticas en una institución?

Con respecto a la lista de las personas que han aceptado realizar unas prácticas en una institución (el ejemplo se refiere al Parlamento Europeo), se ha denegado el acceso al público porque ello violaría la intimidad de dichas personas. Al firmar la solicitud, el solicitante declara que ha tomado conocimiento de las "Normas internas aplicables a las prácticas y visitas de estudio en la secretaría del Parlamento Europeo". El artículo 6.6 de dichas normas se refiere al procedimiento de admisión y dice que los resultados del procedimiento de selección no serán publicados.

Observación:

¿Está en juego la intimidad del interesado? ¿Se ve afectado sustancialmente por la divulgación?

Por lo general, la divulgación de información como nombres de personas que, en la mayoría de los casos, acaban de terminar una carrera universitaria y que han aceptado realizar unas prácticas en un organismo público (como un parlamento) afecta poco a la intimidad. Son pocos los casos en que el interesado pudiera verse perjudicado o sustancialmente afectado por la divulgación. Con todo, debería darse a los solicitantes la posibilidad de quedar excluidos de tal divulgación por motivos imperiosos y legítimos.

¿Está autorizada la divulgación con arreglo a la normativa sobre protección de datos?

Si bien los nombres se recogieron con fines concretos, explícitos y legítimos, de conformidad con el artículo 4, debe imperativamente tenerse en cuenta que se había informado explícitamente a los candidatos de que sus datos personales no se revelarían. La divulgación sería por tanto contraria a las expectativas legítimas de los interesados y, pese a que haya muy buenas razones que abogan en

favor del acceso del público (en particular la rendición de cuentas), no puede autorizarse el acceso del público.

Conclusión

En el documento se tratan dos derechos fundamentales: el derecho al acceso del público a documentos y el derecho a la protección de los datos personales. Si bien en la mayoría de los casos estos dos derechos no se interfieren entre sí, existen casos en que estos dos Reglamentos se aplican simultáneamente, por ejemplo, la excepción del artículo 4 1) b). Esta disposición contiene algunas condiciones que requieren un examen más detallado.

El correcto tratamiento de las solicitudes de documentos que contienen datos personales constituye un aspecto importante del buen gobierno. Por lo tanto, las instituciones y organismos de la UE deben estudiar cada caso concreto de forma individual, teniendo en cuenta los principios del derecho a la información y de proporcionalidad. El respeto de ambos derechos puede potenciarse por anticipado, informando con la debida antelación a los interesados de cómo se tratarán los datos, en pleno cumplimiento de lo dispuesto en los Reglamentos pertinentes.

Dirección postal: rue Wiertz 60 - B-1047 Brussels

Oficinas: rue Montoyer 63

Dirección electrónica: edps@edps.eu.int

www.edps.eu.int

Tel.: 02-283 19 00 - Fax: 02-283 19 50

© Comunidades Europeas, 2005

Reproducción autorizada para fines no comerciales, siempre que se indique la fuente.

Impreso en Bélgica