



Transparencia, un derecho europeo, y su relación con otros bienes constitucionalmente relevantes

Juan F. López Aguilar¹

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

España

ORCID : [0000-0002-6564-2536](https://orcid.org/0000-0002-6564-2536)

RECIBIDO : 28/04/2023

ACEPTADO : 7/07/2023

RESUMEN: Este artículo analiza el derecho a la transparencia en el marco del Derecho europeo y su relación con los derechos de privacidad y protección de datos. Se examinan las regulaciones existentes y su papel en la promoción de la rendición de cuentas, mientras que se destaca la importancia de equilibrar la protección de la privacidad y la transparencia institucional. Además, se profundiza en el debate sobre la transparencia y el acceso a la información en el Derecho europeo, así como la relevancia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE: protección de datos, transparencia, derecho europeo, privacidad.

CONTENIDOS: 1.-Introducción. 2.-El encuadramiento del derecho a la transparencia y su regulación en el Derecho europeo. 3.-Los derechos de la privacidad y de protección de datos en su relación dialéctica o conflictiva con los derechos a la transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo. 4.-Los desarrollos más recientes del debate alrededor de la transparencia y el acceso a la información en el Derecho europeo. 5.-La relevancia del "Case Law": la jurisprudencia del TJUE. 6.-Particular referencia a los derechos a la transparencia y acceso a la información en el marco de la lucha contra la corrupción y el blanqueo. 7.-Consideraciones conclusivas. -Bibliografía.

¹ Catedrático de Derecho Constitucional (ULPGC). Presidente de la Comisión de Libertades, Justicia e Interior del Parlamento Europeo.



Transparency, a European right, and its relationship with other constitutionally relevant goods

ABSTRACT: This article analyses the right to transparency under European law and its connexion with the rights to privacy and data protection. It examines existing regulations and their role in promoting accountability, while highlighting the importance of balancing privacy protection and institutional transparency. In addition, it delves into the debate on transparency and access to information in European law, as well as the relevance of the case law of the Court of Justice of the European Union.

KEYWORDS: data protection, transparency, european law/ privacy.

1.- Introducción

El concepto jurídico de *transparencia* responde a una construcción aún reciente en la historia del Derecho de la UE. Se trata pues de un inequívoco avance en el ordenamiento europeo, concretamente encuadrado en la configuración de los *derechos de última generación* (arts.41 y 42 de la *Carta de Derechos Fundamentales de la UE*, CDFUE), así llamados por incardinarse en los desarrollos más recientes de la configuración jurídica de los derechos fundamentales (como ejemplifican también la cláusula de no discriminación de su art.21, la prohibición de prácticas eugenésicas, del lucro con órganos humanos y de la clonación de su art.3, o la consagración expresa del consentimiento y de los derechos de acceso y de rectificación en la protección de datos, garantizada en todo caso por una Autoridad independiente, en su art.8).

Este novedoso *derecho a la transparencia* aparece vinculado en su raíz al derecho de *acceso a la documentación* obrante en poder de los poderes públicos y de las administraciones, y a su correlativo derecho al "*buen gobierno*" o la gobernanza de calidad (articulado, hasta la fecha, en el Reglamento 1049/2001, de acceso del público a los documentos del PE; del Consejo y de la Comisión)².

En el constitucionalismo comparado europeo es frecuente encontrar cláusulas generales reconocedoras de derechos de participación y acceso a la actividad de la administración, acceso de los interesados al procedimiento administrativo que les

² Cfr., por todos, los trabajos especializados al respecto de GUICHOT (2023), y la bibliografía relevante allí citada.



afecte, audiencia de los de los ciudadanos y derecho a ser informado de la actuación administrativa y de la elaboración de las disposiciones y actos, con base en el interés general o en el interés específico de personas o colectivos concernidos (véase, por ejemplo, arts.23, 103 y 105 de la Constitución española de 1978, CE). Todo ello en el cuadro del imperio de la ley y de la sujeción de toda la actividad de la Administración al principio de legalidad, en todo caso susceptible de control jurisdiccional (véanse así los arts.9.1 y 106 CE).

En el constitucionalismo escrito más avanzado en nuestro entorno pueden encontrarse además disposiciones específicas previendo la conjugación de los derechos de acceso y de participación con otros bienes constitucionalmente relevantes, como la seguridad del Estado, la preservación de la independencia judicial en la investigación de los delitos (así, el tradicionalmente llamado "secreto del sumario" en España) y, con relieve especial, la esfera de la intimidad y/o privacidad sobre la que se cimienta el derecho a la confidencialidad de los datos y de las comunicaciones personales y a la protección de datos.

En cuanto a su encuadre europeo, motor de su prefiguración jurídica y de su remarcable avance, nada puede entenderse sin ponderar la medida e impacto, ciertamente decisivo, de la entrada en vigor (diciembre de 2009) del *Tratado de Lisboa* (TL) y de la CDFUE, revestida del "mismo valor jurídico que los Tratados" (art.6.1 TUE). Sobre el proceso de construcción europea he publicado en los últimos años varias monografías y artículos especializados. En ellos he examinado, con la extensión que merece, el impacto de la crisis que arrancó en 2008 -a la que solemos referirnos como la *Gran Recesión*- sobre el conjunto de la UE y sus Estados miembros (EEMM), afectando a sus *valores comunes* (art.2 TUE) y a la propia *voluntad de Europa*. Se acentuó así un contraste -ampliamente debatido en tribunas de opinión y en la literatura académica- entre objetivos proclamados desde la entrada en vigor del TL en 2009, y sus realizaciones.

Este entorno turbulento, sujeto a inestabilidades e intensas vicisitudes en los paisajes políticos de los EEMM y en la composición del propio Parlamento Europeo (PE), alcanzó inevitablemente al despliegue del ambicioso programa político y legislativo que se condensa en el *Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad* (ELSJ, Título V TFUE, arts. 67 a 89), cuyas disposiciones deben además leerse e interpretarse conforme a la CDFUE³.Y esta aseveración requiere de alguna ilustración adicional en este apartado introductorio, puesto que lo que nos proponemos como objeto de estas páginas es revisar el trayecto y el actual estadio de desarrollo de una relación dialéctica entre derechos fundamentales consagrados en la CDFUE (de un lado, la privacidad y la protección de datos de sus arts.7 y 8; de otro, los de la transparencia

³Ver DI FEDERICO (2011).



y acceso a la información, arts.41 y 42) y de su tratamiento desde el Derecho europeo legislado por el PE:

He sostenido en mis anteriores publicaciones un principio relevante del que estoy profundamente convencido: en la experiencia de integración supranacional europea, fundada y regida por el Derecho, la CDFUE es -a mi juicio, junto al ELSJ- la expresión más completa, hasta el momento presente, de su dimensión política y ambición constitucional⁴. La CDFUE, revestida del "mismo valor jurídico que los Tratados" (art. 6.2 TUE), consagra un conjunto de derechos de *última generación* junto a los que clásicamente vertebran los capítulos dogmáticos (derechos y libertades, junto a principios rectores, capítulos II y III del Título I CE) de las Constituciones nacionales de los EEMM. Entre otros derechos novedosos (así, los incardinados en la "autodeterminación informativa" ante la revolución tecnológica y la sociedad digital; los derechos vinculados a la dignidad personal ante los avances de la genética y la investigación sobre el genoma humano), la CDFUE consagra derechos específicos vinculados al principio del "derecho al buen gobierno" y "buena administración", en combinación con el principio de "apertura" y "transparencia" (arts. 41 y 42 CDFUE). Y sobresale, especialmente, el derecho de "acceso a la documentación en poder de la Administración, y el derecho a la "transparencia" y al escrutinio público sobre actos y decisiones de los poderes públicos.

2.- El encuadramiento del derecho a la transparencia y su regulación en el Derecho europeo

El ahora así denominado *derecho a la transparencia* ("*Openness*" y "*Transparency*") reconfigura otros derechos que con anterioridad venían reconocidos en los ordenamientos de los EEMM (así, en España, art. 105 CE, y las leyes: *Ley 30/92 LRJ-PAC*⁵; *Ley 19/2013 de Transparencia*⁶, y las posteriores leyes aprobadas en 2015, del *Procedimiento Administrativo Común*⁷ y del *Régimen Jurídico del Sector Público*⁸).

Transcurrida holgadamente más de una década desde la entrada en vigor del TL y la CDFUE, el acervo europeo cuenta ya con un corpus conformado por los correspondientes actos legislativos, las Resoluciones e Informes del PE y la jurisprudencia del TJUE como órgano de garantía de la primacía del Derecho

⁴ LÓPEZ AGUILAR (2017 a); Cfr. MUÑOZ MACHADO (2017: 195-230).

⁵ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

⁶ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁷ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁸ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.



européo, de su eficacia directa (y de su efecto útil) y de su interpretación uniforme (arts. 19 TUE y 251 a 267 TFUE).

El paisaje resultante es, sin embargo, a estas alturas, incompleto y por tanto todavía insatisfactorio. Influyen en ese balance el progresivo desfallecimiento de la confianza mutua y del reconocimiento mutuo en la cooperación judicial: a título de elocuente ejemplo, los debates alrededor del alcance y operatividad de la *Orden Europea de Arresto*, Decisión Marco de 2002, conocida *Euroorden*, ilustra el comentado contraste entre objetivos y resultados⁹. Esta problemática se acentúa al señalarse al Consejo -en su función legislativa, colegislador europeo con el PE - como eslabón crecientemente disfuncional del *Decision Making* europeo, propenso a una *regresión nacional* de las bases jurídicas europeas, en una tendencia que resulta difícilmente conciliable con el denominado método comunitario¹⁰. Así, el balance final de la Legislatura europea 2014-2019 mostró con claridad preocupante el alto número de ocasiones en que el Consejo bloqueó -por falta de voluntad para alcanzar las preceptivas "mayorías cualificadas" so pretexto de un "consenso" que encubre unanimidades más allá de lo exigible- una parte sustancial de la legislación previamente aprobada e impulsada desde el PE. Innumerables veces se prolongaron los *trilogos* hasta el agotamiento de los procedimientos legislativos en curso, sin que llegasen a alcanzar su aprobación definitiva, a costa de erosionar a la confianza de la ciudadanía en la capacidad de respuesta de la arquitectura europea frente a desafíos sumatorios y en la credibilidad misma de las Instituciones¹¹.

De esa "glaciación europea" -desfallecimiento de la requerible voluntad de Europa- he escrito con mayor detalle en mi libro *Europa, Parlamento, Derechos: Paisaje tras la Gran Recesión*, 2017. Explico en su texto hasta qué punto muchas iniciativas adoptadas en su día por la Comisión Europea y discutidas y votadas (con mayorías favorables de geometría variable) en el PE, sufrieron después su estancamiento o bloqueo sistemático por parte del Consejo¹². Lo que sin duda resulta particularmente nocivo en su alcance sobre el despliegue de las potencialidades del Título V del TFUE (arts.67 a 89) que establece el ELSJ. Y ello porque éste incorpora, como subrayé anteriormente, la comprensión más acabada de la dimensión política (y constitucional) de la integración supranacional europea.

Lo hace no sólo al ensanchar cualitativamente el *ámbito material* de las competencias de la UE (al menos 80 políticas de nuevo cuño) sino al hacer del PE,

⁹ Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros.

¹⁰ Véase LÓPEZ AGUILAR (2013).

¹¹ Ver, con carácter general, GARZÓN GLARIANA (2015: 43-83) y mi último libro al respecto, LÓPEZ AGUILAR (2020).

¹² Cfr. ABRISKETA URIARTE (2017: 119-158).



en ese amplio arco de materias, *legislador europeo "en pie de igualdad"* con el Consejo, lo que, por cierto, lo realza como el *único Parlamento* del mundo directamente electivo, democráticamente legitimado, es supranacional en su alcance y revestido de potestad legislativa y presupuestaria, tal como he explicado en mi libro *El Parlamento Europeo: una experiencia única*, Wolters Kluwers, 2020. Y lo hace también, sobre todo, al asumir para el PE poderes legislativos sobre materias tradicionalmente consideradas como *regalía* del Estado, esto es, como tradicional reserva de soberanía de los EEMM: ese es, notoriamente, el caso de la legislación sobre derechos fundamentales, de la legislación penal y de garantías procesales y de la cooperación policial y judicial sobre los fundamentos de la "confianza mutua" y el "reconocimiento mutuo" de resoluciones jurisdiccionales, postulados estos basados en la consagración de unos "*valores comunes*" (art.2 TUE), y unos principios generales y tradiciones constitucionales comunes que cimientan una *idea europea*, tan distintiva como netamente europea, del *Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales*.

Este y no otro es el pilar del actualmente vigente *Rule of Law, Democracy and Fundamental Rights Framework y Policy Cycle*, que apoyan el *Annual Report* y los *27 Country Reports* que, de forma regular, periódica y sobre parámetros objetivados, presenta la Comisión Europea (Comisario de Justicia). Y este y no otro es el marco en el que cobran sentido tanto el procedimiento de sanción extraordinaria ante situaciones de "riesgo cierto" (*Clear Risk*) de "violación grave y sistémica" de dichos valores comunes (*Serious Breach*) contemplado en el art.7.2 TUE, así como el *Reglamento de Condicionalidad del acceso a los Fondos UE respecto del cumplimiento del Estado de Derecho (Rule of Law Conditionality Regulation, 2020/2092)* vigente desde 2021.

Estas, entre otras materias, hacen de la *Comisión de Libertades, Justicia e Interior del PE* (Comisión LIBE, en la jerga) la de mayor competencia legislativa, extendiendo su amplio radio sobre un círculo que va desde los derechos fundamentales (con su régimen de aplicación delineado en los arts.51 a 54 CDFUE) a la seguridad interior, pasando por la gestión integrada de fronteras exteriores y libre circulación (*Espacio Schengen*), migraciones y asilo, Derecho penal y procesal y cooperación judicial. Por lo que la Comisión LIBE del PE es la Comisión competente para regular el derecho a la transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo, y para asegurar su compatibilidad con el estándar europeo de privacidad y protección de datos, sin duda el más alto del mundo.



3.- Los derechos de la privacidad y de protección de datos en su relación dialéctica o conflictiva con los derechos a la transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo

Pues bien, desde estas consideraciones, cabe afirmar con claridad que la protección de la privacidad y los datos personales vertebrada seguramente, bajo la cobertura de la cláusula del “respeto la vida privada” (privacidad e intimidad, personal y familiar), uno de los más distintivos activos del Derecho europeo, estableciendo el que, a mi juicio, es el estándar de garantía del derecho fundamental más alto e intenso del mundo, que sin duda alguna incide en el alcance práctico del derecho a la transparencia y acceso a la información¹³.

Obsérvese, a este respecto, que los derechos de la transparencia y de la privacidad revisten ambos, en la CDFUE, rango de derechos fundamentales de la ciudadanía europea, mientras que en las Constituciones nacionales de los EEMM (así por ejemplo la CE, arts.105 y 18.4), la cualificación de cada derecho se corresponde, variadamente, con cada específico régimen de protección protegido. Acerca de la interacción de ambas categorías de derechos (“enfrentados”, “conjugados”, mutuamente interactivos) la doctrina especializada ha desarrollado a fondo el test de su ponderación (“caso por caso”, legitimidad de su finalidad o principio de fin legítimo, y criterios de razonabilidad y proporcionalidad), así como los denominados “derechos de oposición” por los “intereses en juego” (interés general; datos especialmente protegidos; otras situaciones especiales, como, notablemente, datos relativos a menores de edad y a la seguridad de personas vulnerables).

También en trabajos anteriores he examinado con detalle el *iter* legislativo que condujo a la aprobación -en la Legislatura 2009/2014 del PE, en cuyo arranque entró en vigor el TL junto con la CDFUE-, del actualmente vigente *Data Protection Package* (Reglamento general, GDPR, 679/2016; y Directiva de *Law Enforcement*, 680/2016, actos legislativos ambos plenamente vinculantes para los EEMM y para los actores privados desde 2018), cuyo procedimiento legislativo recayó en las competencias de la Comisión LIBE¹⁴. Correlativamente, me he ocupado también de los concretos problemas suscitados por este elevado nivel europeo de protección en el régimen jurídico de transmisión de datos con países terceros y organizaciones internacionales, lo que es especialmente notable en la *relación transatlántica* entre la UE y los EEUU, toda vez que dos sentencias importantes del TJUE (*Schrems I*, C-

¹³ Cfr. ANTONINO DE LA CÁMARA (2017: 1-20).

¹⁴ Entre otros avances significativos, el *Data Protection Package* introdujo el “derecho al olvido” (*Right to be Forgotten*) reforzando los principios de consentimiento expreso y de transparencia; el robustecimiento de los derechos de acceso, rectificación y cancelación del titular de los datos personales; la llamada “data portability” en “*data protection by design and by default*”, junto al endurecimiento del régimen sancionador.



362/14 2015:650; y *Schrems II*, C-311/18, 2020:559) anularon las respectivas "decisiones de adecuación" (*Adequacy Decisions*) adoptadas por la Comisión Europea sobre la base, respectivamente, de los entonces vigentes "*Safe Harbor Agreement*" y "*Privacy Shield*" como marco de cobertura para la transmisión a EEUU de datos personales de los europeos¹⁵.

En este concreto contexto merece mención especial la Resolución adoptada por la Comisión LIBE acerca de la "adecuación" de la protección de datos de la ciudadanía europea en el futurible nuevo marco (actualmente en curso de negociación) del *EU/US Data Privacy Framework*. El punto más relevante es que la mayoría (*Rapporteur & Shadow Rapporteurs*) ha decidido denegar su apoyo a la *Adequacy Decision* que debe adoptar la Comisión Europea. La posición de la Comisión LIBE parte de que la privacidad y la protección de datos son, efectivamente, derechos fundamentales directamente invocables tanto conforme a la CDFUE como a la jurisprudencia del TJUE vinculante para los poderes judiciales de los EEMM. La objeción determinante descansa en la insuficiencia de los recursos judiciales ejercitables por los ciudadanos europeos ante el sistema judicial de EEUU, particularmente a la luz de las actividades de inteligencia (*US National Security Agency*). Aun siendo conscientes de que este es el tercer intento por parte de la Comisión Europea de subvenir al soporte jurídico de la transferencia de datos en la relación transatlántica UE/EEUU, lo cierto es que la decisión en manos de la Comisión Europea continúa descansando en una *Executive Order* (14086, "*On Enhancing Safeguards for US Signals Intelligence Activities*) dictada por el Presidente Joe Biden, que sin embargo puede ser enteramente revocada por el mismo o cualquier otro Presidente en cualquier momento.

Ciertamente, la *Orden Ejecutiva* del Presidente Biden contempla algunas garantías entre otros avances estimables, incorporando los principios de "*necessity*" y "*proportionality*" (en consonancia con el art.52.1 CDFUE), así como un mecanismo correctivo en caso de violación del *Framework Agreement*. Pero, con todo y con eso, persiste la no correspondencia con los estándares exigidos por el Derecho europeo (GDPR y jurisprudencia del TJUE) para asegurar un "nivel adecuado" de protección, notablemente ante la ausencia de una prohibición expresa de la denominada "*bulk collection of data*" (recopilación masiva e indiscriminada de datos que incluye el contenido mismo de las comunicaciones). En cuanto a los recursos disponibles frente a las infracciones, el régimen de EEUU continúa asentado en el secreto, lo que excluye la obligación de comunicación al titular de los datos y, consiguientemente, los derechos de acceso, rectificación y cancelación consagrados en el art.8 CDFUE. Adicionalmente, la denominada *Data Protection Review Court/ DPRC* no forma propiamente parte del Poder Judicial de los EEUU del Art.III de la Constitución de EEUU (sino del Ejecutivo, Art.II), en modo que sus decisiones pueden ser clasificadas

¹⁵ Ver, sobre este punto, LÓPEZ AGUILAR (2017 b): 557-581).



como materia reservada. La representación del interesado (titular de los datos) se confía a un "*Special Advocate*" designado por la DPRC sin garantías de independencia ni posibilidad de recurso a Tribunales federales (lo que contraviene el estándar del art.47 CDFUE acerca de la "imparcialidad" e "independencia" judicial). Finalmente, debe además tenerse en cuenta que, a diferencia del modelo europeo (con legislación europea sobre protección de datos), no existe todavía en EEUU una Ley federal de protección de datos. Dicho todo lo cual, debe notarse, sin embargo, que hasta el momento presente (en la redacción de estas líneas), la Comisión Europea se muestra confiada en el resultado final de su negociación superará el examen del TJUE asentado en los casos precedentes de *Schrems I* (2015) y *Schrems II* (2020); en otras palabras: "*There will be no Schrems III CJEU Case*".

Visto todo lo anterior, en el cuadro de los instrumentos disponibles en el Derecho europeo debe todavía complementarse con una serie de actos legislativos sectoriales, entre los que destacan la Directiva 681/2016, sobre utilización de datos del *Registro de Nombres de los Pasajeros* (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y delincuencia grave; el capítulo VI (garantías en materia de protección de datos) del Reglamento 2016/794, relativo a la *Agencia UE de Cooperación Policial* (Europol); el capítulo VIII (protección de datos) del Reglamento 2017/1939 por el que se establece por cooperación reforzada la *Fiscalía Europea*; y acuerdos internacionales sobre transferencia de datos en base al art.45 GDPR (decisión por la Comisión Europea de la estimación de un "nivel adecuado de protección de datos" por parte de un país tercero, llamada *Adequacy Decision*), como ejemplifican el *Acuerdo Marco UE/EEUU de protección de datos sobre la prevención, investigación, detección y enjuiciamiento de infracciones penales en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado*, así como los *Acuerdos UE/EEUU, UE/Australia y UE/Canadá de datos PN*, y el *Programa UE/EEUU de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo*.

Además de todo ello, el PE ha adoptado un abultado número de Resoluciones sobre protección de datos y de la privacidad en ámbitos específicos, tras otros tantos debates en Comisión LIBE y en Pleno, así como mantenido interlocución regular con la Autoridad Europea de Protección de Datos (EDPS, institución independiente de supervisión del cumplimiento de la legislación vigente por la UE, sus Instituciones y sus EEMM) y con el Comité Europeo de Protección de Datos (EDPB, sucesor del antiguo *Art.29 Working Party*, en referencia a la derogada Directiva 45/2001), con amplios poderes para la resolución de litigios entre las autoridades nacionales de supervisión y para asesorar y orientar acerca de elementos clave del GDPR y de la Directiva de Protección de Datos en el ámbito penal (*Law Enforcement Directive*).

El rango fundamental de estos actos normativos se corresponde con su alcance general y su importancia material. Lo ejemplifica que en España esta normativa europea haya dado lugar al primer supuesto histórico de desplazamiento de una ley orgánica (la LO 15/99, de 15 octubre, entonces vigente), en la medida en que afecta



al desarrollo de derechos fundamentales consagrados en la Constitución española/CE 1978 (art.18.4), habiendo determinado, por consiguiente, la aprobación de la actualmente vigente nueva Ley española de Protección de Datos (LO 2/2018, de 5 de noviembre), consistente con las exigencias del nuevo marco europeo establecido en el GDPR¹⁶.

No es extraño, por lo tanto, que éste sea seguramente el punto más elaborado en la doctrina jurídica del muy contemporáneo régimen jurídico de la transparencia y acceso a la información y a los documentos públicos: el de su ponderación con la protección de datos y la privacidad. La matriz de este ensamblaje de derechos es netamente europea. El primer círculo concéntrico de referencia lo presta, como es conocido, el ordenamiento del Consejo de Europa (CdE), cuyo fruto más granado es el *Convenio Europeo de Derechos Humanos* de 1950 y sucesivos Protocolos bajo la garantía jurisdiccional del TEDH (art.8 CEDH; Convenio CdE 108/81 sobre protección de datos y Convenio CdE 205/2009 sobre acceso a los documentos públicos)¹⁷.

En el segundo círculo concéntrico, el del Derecho de la UE (art.16 TFUE), la *Carta Europea de Derechos Fundamentales de la UE/CDFUE* consagra derechos fundamentales cruciales en éste ámbito: arts. 7, 8, 10, 41y 42. El desarrollo del principio relativo a la transparencia lo ofrece, hasta la fecha, un instrumento normativo previo a la entrada en vigor del TL y la CDFUE (2009), el *Reglamento de Transparencia y Acceso a los Documentos Públicos* de 1049/2001 (todavía hoy pendiente, más de 20 años después, de actualización impulsada desde el PE y bloqueada por el Consejo), iluminado, ciertamente, por la sobrevenida CDFUE (arts.41 y 42) y por la jurisprudencia interpretativa del TJUE (vinculante, en su función de garante del "respeto del Derecho", art.19 TUE), en la que sobresalen los casos *Capitani I* (sentencia del Tribunal General de 22 de marzo de 2018) y *Capitani II* (sentencia del Tribunal General de 25 de enero de 2023). De acuerdo con la jurisprudencia interpretativa el TJUE, los límites a la transparencia aparecen vinculados al estándar europeo de protección de datos en tres ámbitos correlacionados en un gradiente de intensidad decreciente: a)- información pública en la que se contengan datos personales especialmente protegidos; b)- información pública que afecte, con carácter general, a datos personales; c)- información que contenga datos "meramente identificativos".

La transposición española de este específico segmento del Derecho de la UE es la que ofrece la actualmente vigente Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, con su desarrollo reglamentario (instituyendo el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al que se encomienda la supervisión de su cumplimiento) y sus leyes complementarias (Ley 37/2007, de

¹⁶ Cfr. GARCÍA MAHAMUT, R. (2019: 95-132).

¹⁷ Véase, por todos, CERRILLO I MARTÍNEZ (2017: 127-156).



16 de noviembre, de *Reutilización de Información en el Sector Público*), acompañada, como no podía ser de otra manera, de una interesante casuística de supuestos de conflicto entre el derecho a la transparencia y el de protección de datos entre otros relativos a la garantía constitucional de la intimidad personal y familiar, concreción española del derecho comparado a la privacidad (datos relativos a la ideología, a la afiliación sindical, religión, creencias; origen racial, salud, vida sexual; registro de infracciones penales o administrativas).

Figuran en la Ley española, junto a estos derechos fundamentales, otros bienes jurídicos relevantes y complementarios como la seguridad nacional, la defensa y las relaciones exteriores; la seguridad pública; la prevención, investigación y represión de los delitos e ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; la igualdad de armas procesal y la tutela judicial efectiva; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; la garantía de la confidencialidad y el secreto constitucional o legalmente protegido; la tutela del medio ambiente.

De acuerdo con la legislación española, las Administraciones públicas no tienen potestad discrecional para denegar el acceso a la información pública, debiendo cualquier decisión limitativa acreditarse debidamente motivada. Ni siquiera la concurrencia de una base legal, derecho subjetivo o interés legítimo para la invocación de un límite equivale mecánicamente a la denegación del acceso a la información pública, debiendo razonarse, en contrario, un perjuicio concreto, definido y evaluable, pudiendo determinarse mediante los denominados "test del daño concreto" y "test de la ponderación de intereses" (con resultado, en su caso, de "acceso parcial" o "limitado" con fundamentación sujeta al complementario "test de razonabilidad y proporcionalidad").

4.- Los desarrollos más recientes del debate alrededor de la transparencia y el acceso a la información en el Derecho europeo

Hasta aquí la referencia, argumentalmente obligada, al contexto en el que cabe encuadrar históricamente la iniciativa de *Transparencia y Acceso a los Documentos de las Instituciones*, adoptada por la Comisión y debatida extensamente durante la Legislatura 2009-2014 del PE, en la que asumí la Presidencia de la Comisión de Libertades, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) (con seguridad la de mayor carga legislativa de trabajo y más intensiva agenda de reuniones y votos).

Partamos en este apartado de la secuencia descrita en cuanto a la evolución del ordenamiento europeo desde la entrada en vigor del TL y la CDFUE. No es difícil calibrar la desazón que suscitan las dificultades surgidas para la actualización del ELSJ (pendiente, en la Legislatura 2019/2024, de la finalización del debate legislativo a propósito de la *Schengen Governance Act* y del *New Migration & Asylum Pact*, compuesto por cinco Reglamentos, que deberían haber completado a estas alturas



un espacio europeo de libre circulación de personas y un *Sistema Europeo Común de Asilo* basado en la responsabilidad compartida y la solidaridad tal y como mandata el art. 80 TFUE. Es innegable, sin embargo, que, antes bien de haberse completado el programa contenido en el ELSJ, éste se ha visto sometido a los sucesivos embates de una tendencia regresiva (si es que no degradante, *watering down effect*) del acervo vigente, teñida de un distorsionante sesgo *seguritario* en el control de las fronteras frente al hecho migratorio (visto como una amenaza por una parte sustancial de los miembros del Consejo) y por el reforzamiento de los instrumentos de retorno de migrantes irregulares ("*not eligible to stay*") UE¹⁸.

En lo que nos interesa al objeto de estas páginas, este debate se conecta con la interoperabilidad (*Interoperability Package*) del llamado "*Sistema de Información de Visados*"¹⁹ de última generación (*VIS II*), en combinación con el llamado *Sistema de Información Schengen II*²⁰, junto al *Sistema de Entradas y Salidas*²¹ coordinadas por *EU-Lisa*²², además de la acepción marcadamente securitaria (desde una visión que bascula desde la prevención negativa hasta el declarado rechazo) del *Código de*

¹⁸ Sobre el procedimiento legislativo europeo, con carácter general, véase BARON CRESPO (2006).

¹⁹ Reglamento (CE) núm. 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II).

²⁰ Reglamento (CE) núm. 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación («Reglamento SIS II»); y Decisión 2007/533/JAI del Consejo, de 12 de junio de 2007, relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación («Decisión SIS II»).

²¹ Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) núm. 767/2008 y (UE) núm. 1077/2011; y Reglamento (UE) 2017/2225 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a la utilización del Sistema de Entradas y Salidas.

²² Reglamento (UE) 1077/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, por el que se establece una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.



*Fronteras Schengen*²³, el *PNR*²⁴, el Reglamento *Eurodac*²⁵. Complementan estas normas otras iniciativas orientadas al "refuerzo" del control de fronteras y, por extensión, al vector de la seguridad en materia de extranjería y asilo y refugio²⁶, por ende estigmatizados como un "riesgo" para la *Estrategia Interior de Seguridad* en la UE, art. 70 TFUE. El sesgo securitario²⁷ ha acabado así impactando sobre el *Decision Making Process*, con consecuencias de calado.

Y es que, efectivamente, el *Open-Decision Making*, con la participación ciudadana, la "transparencia" y el derecho "a la buena administración" (arts. 41 y 42 CDFUE), apuntalan, por un lado, el fortalecimiento del principio democrático de la sujeción a las reglas del Estado de Derecho (art.2 TUE). Todas las Instituciones de la UE están por lo tanto obligadas por ciertas reglas vinculantes: los arts. 10 y 11 del TUE establecen claramente que "todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión". Las decisiones serán tomadas de la forma "más abierta y próxima posible a los ciudadanos", en un mandato que conjuga la consagración (art. 101 TUE) de la democracia representativa en el funcionamiento de la UE con un robustecimiento de un complementario vector de democracia participativa. Estas reglas aparecen conectadas, además, con el nuevo mecanismo de *iniciativa ciudadana* (art. 11 TUE), y con la obligación de publicidad vinculante para las instituciones, organismos y agencias de la UE (art. 15 TUE) y con el derecho fundamental de acceso a los documentos (art. 42 CDFUE, que goza, insistimos aquí, del mismo valor jurídico que los Tratados, ex art. 6.1 TUE).

Por consiguiente, en la práctica, el principio de "openness" y el "right of access to documents" se encuentran estrechamente unidos. De modo que el Reglamento todavía hoy vigente (1049/2001), de *Acceso público a los documentos*, descansa

²³ Reglamento por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen).

²⁴ Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave.

²⁵ Reglamento (UE) núm. 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) núm. 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

²⁶ Cfr. GARCÍA MAHAMUT y VIGURI CORDERO (2019: 237-270).

²⁷ Cfr. VIGURI CORDERO (2020).



sobre el principio de "acceso más amplio posible", cuyas posibles excepciones (y/o derogaciones, en la jerga comunitaria) deben ser interpretadas con criterio restrictivo. Por su parte, el art. 15.3 TFUE extiende el "derecho de acceso a los documentos" a todas las Instituciones de la UE (pese a que el Reglamento preveía su aplicación inmediata sólo a la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo), así como a sus organismos y Agencias, si bien tanto el TJUE como los Bancos Central y Banco Europeo de Inversiones sólo se encuentran sujetos a la regla de publicidad en sus procedimientos de carácter administrativo. Por lo demás, son ya varias las Instituciones de la UE que han incorporado en su seno un derecho de acceso análogo al estipulado por el Reglamento 1049/2001.

Han transcurrido más de 20 años desde el vigente Reglamento de 2001, y durante este tiempo han entrado en vigor tanto el TL como la CDFUE. Se comprende fácilmente que en el PE –y muy particularmente en su Comisión LIBE– haya tenido lugar el debate relativo a la demanda (creciente) de su actualización. Vistas las coordenadas hasta aquí expuestas, a lo largo de este tiempo hemos venido asistiendo a la contraposición de dos vectores opuestos: a)- de un lado, el requerimiento de actualización y puesta al día del *acquis* del anterior *Tercer Pilar* ("Asuntos de Justicia e Interior") y su conversión al marco dispuesto por el TL ("*lisbonización*", se la llama): su transposición al nuevo procedimiento legislativo ordinario en que el PE es colegislador en pie de igualdad con el Consejo. b)- de otro, la emergencia creciente y amenazadora de una pulsión antieuropea minada por diversos rebotes de nacionalismo reaccionario con daños colaterales sobre la consistencia del *modelo social europeo* en multitud de planos²⁸.

Pues bien, en este contexto, y a pesar de sus dificultades, en el transcurso de la Legislatura europea 2009-2014, primera en la que tuve el honor de presidir cinco años la Comisión de LIBE del PE, recobró fuerza el debate acerca de la pertinencia de actualizar, modificándolo, el vigente *Reglamento de Acceso a los Documentos de la UE* 1049/2001. El Ponente (*Rapporteur*) designado dentro de la Comisión LIBE, el británico Michael Cashman (Grupo S&D), redactó el *Cashman Report on Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents* de 2009; complementariamente, por su parte, la eurodiputada sueca (Grupo de los Verdes), Heidi Hautala, fue la Ponente del *Report on Public Access to Documents* correspondiente a 2010-2011. En síntesis, en ambos documentos se asentaron las bases analíticas y los presupuestos críticos para la formulación de una demanda política desde el PE: que la Comisión Europea adoptase una iniciativa legislativa que elevase los estándares de transparencia y acceso a los documentos públicos de todas las instituciones europeas, sus organismos y Agencias, articulando y reforzando los derechos consagrados en los arts. 10 y 11 TUE, art. 15 TFUE y arts. 41 y 42 CDFUE. Pero, con todo y con eso, los trabajos desplegados por la Comisión LIBE

²⁸ Véase LÓPEZ AGUILAR (2017).



–audiencias y comparecencias (*Hearings*), debate y deliberación de una *Own Initiative Report* (art. 225 TFUE), equivalente en el PE a la *Proposición No de Ley* del Derecho Parlamentario español– se vieron finalmente frustrados por la resistencia opuesta por los Gobiernos de los EEMM representados en el Consejo. La Legislatura 2009-2014 concluyó, de esta manera, sin que la versión revisada, actualizada y reforzada del Reglamento 1049/2001 llegase a completar su trámite para ver la luz del día.

Esta secuencia sugiere, en lo cualitativo, un preocupante decalaje entre, por un lado, los objetivos proclamados en el TL y los derechos de ciudadanía consagrados en la CDFUE, y su acusado contraste con, por el otro lado, la capacidad efectiva de las Instituciones decisorias de la UE para asegurar respuestas oportunas a algunos retos planteados. Desde la no correspondencia de la Unión Monetaria e incipiente Unión Bancaria con una (aún muy deficiente) Unión Fiscal europea, hasta la mal llamada “*crisis de los refugiados*” suscitada en 2015 (en realidad una emergencia humanitaria ante la cual el tablero de mandos de la UE entró en *modo de pánico*, imprimiendo desde ahí un *sesgo securitario* de rechazo refractario frente a los migrantes y demandantes de asilo en todas sus iniciativas internas e internacionales)²⁹. Parece obligado colegir que la promesa efectuada desde el TL y la CDFUE se muestra, más de diez años después de su entrada en vigor, todavía un *work in progress*. Sigue habiendo, por lo tanto, mucha tela que cortar y muchas dificultades y resistencias que vencer para que la UE esté a altura de sus propias ambiciones ante la globalización, ejerciendo su tarea entre los actores globalmente relevantes: “*A player; not only a payer*”, solía decir al respecto la antigua *High Rep* Federica Mogherini. Y hacerlo además con la urgencia con que los EEUU, China (con Xi Jinping perpetuado como acreedor financiero de las potencias globales, al frente de un régimen político de partido único, el PCRPC), Rusia (con el endurecimiento y agresividad de Putin como factor desestabilizador de las democracias occidentales, recurriendo a la desinformación, *fake news* y a las *guerras híbridas*, culminadas con su criminal guerra de agresión contra Ucrania desde febrero de 2022), junto a otras potencias emergidas (Brasil, India... entre otras), reclaman que la UE abandone lo que se ha denominado “edad de la inocencia” y madure aceleradamente hasta ejercer *hard power* en pos de su *autonomía estratégica*.

5.- La relevancia del “Case Law”: la jurisprudencia del TJUE

Dicho lo cual, un examen del estado de la cuestión relativa a la apertura (*openness*), transparencia y acceso a los documentos y a la información en la UE requiere tener en cuenta la aplicación efectiva del principio establecido en el TL sobre el conjunto de los ámbitos materiales sobre los que se ciernen sus mandatos vinculantes desde el Derecho europeo. A saber: a) El *Case Law* o la jurisprudencia seleccionada del TJUE. Y ello exige repasar el impacto de la transparencia sobre el procedimiento

²⁹ Cfr. MARTÍN MARTÍNEZ, M.M. (2014: 767-804) y GARCÍA MAHAMUT, R. (2016: 211-218).



legislativo; y su impacto sobre los procedimientos jurisdiccionales ante el propio TJUE; b) Los procedimientos de infracción (*infringement procedures*) incoados por la Comisión (singularmente en el caso de los *EU Pilot Cases*); y c) La obligada protección de la privacidad y la confidencialidad de los datos personales en el ámbito de las relaciones internacionales de la UE³⁰.

Y de ese examen se desprenden algunas enseñanzas útiles para el fortalecimiento del carácter vinculante del TL y la CDFUE, especialmente en lo que concierne a sus disposiciones orientadas a reforzar la participación ciudadana y la dación de cuenta (*accountability*) en las instituciones de la UE.

En el marco del acceso a documentos en el curso de los procedimientos administrativos de las Instituciones europeas, la jurisprudencia relevante del TJUE (v. *Case Sweden vs Commission*, C-506/08) perfila el denominado "*Public Interest Test*" (interés público en la apertura y el acceso, directamente incidente en la "legitimación democrática" de la UE por vía de la *accountability*). No obstante, en la práctica se establecen excepciones sobre la presunción de que la revelación o acceso con publicidad de algunas determinadas piezas documentales pudieran perjudicar algún interés legítimo igualmente protegido por el Reglamento 1049/2001 (*Case Commission vs Editions Odile Jacob*, C-104/2010, entre otros). La presunción de este carácter ha venido reconociéndose de manera paulatina en materias tan variadas (pero sensibles para la esfera de toma de decisión que corresponde a la Comisión) como las relativas a las ayudas de Estado, procedimientos de infracción y reglas de competencia. Más recientemente, el TJUE ha ampliado el círculo de la reserva frente al principio general de acceso a los documentos para extenderlo a aquéllos que integran el preceptivo expediente de "*Impact Assessment*" ("Evaluación de Impacto") previo a la iniciativa legislativa que corresponde a la Comisión (*ClientEarth vs. Commission*, T-424/14; *Philip Morris vs. Commission*, T-18/15, entre otros).

En cuanto al acceso a los documentos obrantes en poder del propio TJUE en el curso de sus procedimientos jurisdiccionales, el art. 15 TFUE establece la regla general de que el principio de acceso sólo resulta aplicable a los documentos de carácter administrativo, no a las deliberaciones decisivas sobre la resolución del caso y determinantes del fallo. (T-188/12, *Breyer vs Commission*).

Los procedimientos de infracción incoados por la Comisión han sido singularmente excepcionados de la regla de acceso a los documentos en el *Case Law* del TJUE (C-504/11 y C-605/11 *LPN and Finland vs Commission*), línea jurisprudencial que se ha extendido a los elementos relevantes de la adjudicación de los *EU-Pilot Projects* (Proyectos Piloto europeos, financiados por la Comisión).

³⁰ Seguimos, en este punto, a CURTIN, D., LEINO-SANDBERG (2017).



Pero, seguramente, donde mayor incidencia reviste la jurisprudencial del TJUE a la hora de excepcionar la regla general de transparencia y acceso a los documentos, es en la protección de la privacidad (derecho fundamental a la "vida privada" y a la confidencialidad de los datos relativos a la personalidad (art. 16 TFUE y arts. 7 y 8 CDFUE), vista la trascendencia de su consagración como "derechos fundamentales" de cualesquiera personas sobre las que las instituciones de la UE puedan ejercer sus atribuciones). Se trata aquí del equilibrio (ponderación de bienes) que en todo ordenamiento regido por principios constitucionales requiere la convivencia entre los derechos a la libertad y a la seguridad (art. 6 CDFUE, como es el caso también de la Constitución española de 1978, Preámbulo y art. 17 CE) en su acepción específica de impacto sobre el derecho de acceso a la información pública (art. 42 CDFUE, arts. 20 y 105 CE) y garantía del derecho a la privacidad (arts. 7 y 8 TFUE, art. 18 CE).

El art. 4.1.b) del Reglamento 1049/2001 exceptúa expresamente del acceso a los documentos a aquéllos que puedan lesionar el derecho a la vida privada y a la integridad personal conforme al Derecho europeo de protección de datos (antigua Directiva 46/95, de Protección de Datos; Reglamento 45/2001 de Protección de las Personas Físicas en lo que respecta al Tratamiento de Datos Personales por las Instituciones y Organismos Comunitarios; y, sobre todo, el *Data Protection Package*, compuesto por el Reglamento 679/2016 y la Directiva 680/2016, plenamente en vigor desde el 18 de mayo de 2018).

Como es conocido, el *Paquete de Protección de Datos* (cuya pieza principal es el llamado *GDPR* en la jerga europea, definitivamente adoptado por el PE en 2016 y cuya entrada en vigor se completa en 2018) incorpora un formidable avance en el nivel de protección de la privacidad en la UE y en sus EEMM. No en vano, no se pierda de vista, se deroga una Directiva en favor de un Reglamento, norma directamente aplicable sin necesidad de transposición por la legislación nacional, plenamente vinculante para los EEMM (y para sus entidades y empresas) e invocable por los ciudadanos ante los Tribunales y Juzgados de sus Poderes Judiciales.

Además de actualizar el Derecho ante la vertiginosa revolución tecnológica y digital que ha tenido lugar en los últimos 25 años (los que median entre la Directiva del 95 y el Paquete de 2018), el *Data Protection Package* refuerza potentemente el principio de consentimiento y los derechos de acceso, rectificación y cancelación (con la introducción incluso del novedoso "derecho al olvido"; "*right to be forgotten*"), al mismo tiempo de incrementar las sanciones a las entidades y empresas incumplidoras y las obligaciones de atenuamiento a las reglas y procedimientos de garantía y supervisión en cuanto a protección de datos conforme a la nueva normativa. Se entiende, pues, fácilmente, que el nuevo régimen jurídico eleva considerablemente los estándares de reconocimiento del principio de consentimiento que había fijado años antes el Reglamento 1049/2001.



El *Case Law* del TJUE a este respecto puede sintetizarse en la doctrina que discurre entre el T-309/97, *Bavarian Lager vs. Commission*, al T-115/13 *Dennekamp vs European Parliament* y C-665/13 *CientEarth and PAN Europe vs EFSA*.

Merece singular atención la jurisprudencia del TJUE que perfila la excepción de la regla general de acceso a los documentos que afecta a las negociaciones de acuerdos internacionales conforme a las atribuciones internacionales de la UE, especialmente a la luz de la nueva concepción que el TL ha imprimido a la diplomacia europea, al *Servicio Europeo de Acción Exterior* y a la *Política Exterior, de Seguridad y Defensa*³¹.

El primer caso relevante resuelve la demanda interpuesta en su día por Sophie In't Veld, eurodiputada neerlandesa en la Comisión LIBE (del Grupo ALDE, liberal), contra el Consejo, requiriendo pleno acceso a los informes del Servicio Jurídico del Consejo sobre las negociaciones en curso para la conclusión del llamado "*acuerdo SWIFT*" entre la UE y los EEUU (en rigor, TFTP: *Tracking of financing of Terrorism Program*), T-529/09 *Sophie In't Veld vs. the Council supported by the Commission*, asunto en el TG desautoriza al Consejo, y C-350/12 *Council vs. Sophie In't Veld*, en que el Consejo vuelve a perder el caso contra la eurodiputada). La jurisprudencia asentada en este asunto se resume en el principio de que la regla de la transparencia no puede ser excluida en los asuntos internacionales en la medida en que una decisión de apertura de negociaciones pueda conducir a un acuerdo que tenga impacto en la actividad legislativa de la UE. El Consejo, como el resto de las instituciones, al adoptar la decisión de mandar a la Comisión la negociación de un acuerdo, debe ponderar este impacto a la hora de determinar cuáles de los documentos deben ser preservados del conocimiento público –especialmente cuando afecten a la privacidad y a los datos personales, derecho fundamental protegido por el CDFUE– y cuáles pueden desvelarse.

La misma eurodiputada, miembro de la Comisión LIBE, Sophie In't Veld, planteó otro caso ante el TJUE con ocasión de la negativa por parte de la Comisión a su requerimiento de acceso a la documentación de los borradores del Acuerdo Internacional contra las Falsificaciones comerciales (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*). El TG delimita su doctrina, concediendo la excepción relativa a aquellos documentos que en una negociación en curso requieran razonablemente especial celo y discreción ("*particular care and discretion*"). T-301/10, *Sophie In't Veld vs Commission*. Se inscribe esta matización de su doctrina jurisprudencial en la confidencialidad y la confianza mutua que resultan requeribles en las negociaciones entre varios actores internacionales, cuyo quebrantamiento por excesiva exposición (*disclosure*) de las ofertas negociadoras y posiciones en curso pudiera perjudicar los intereses públicos en las relaciones internacionales.

³¹ Cfr. GOSALBO BONO (2015: 231-320).



Un tercer asunto digno de mención es el que fue planteado por el profesor Leonard Besselink, quien, en el curso de una investigación académica, requirió al Consejo el mandato de negociación por el que se autoriza a la Comisión a negociar el Acuerdo de Adhesión de la UE al CEDH (conforme a lo establecido en el art. 6.2 TUE, negociación sobre la que el PE se pronunció favorablemente en su Resolución de 2013, aunque finalmente encalló ante la sentencia en contrario del TJ, Dictamen 2/2013)³². Aunque el TJ declaró que, aunque en este caso concreto, el Consejo había asumido una interpretación excesivamente amplia de las excepciones disponibles, las partes negociadoras (la UE, de un lado, y el Consejo de Europa, de otro) pueden preservar de la publicidad (en la web) las posiciones negociadoras que puedan perjudicar el intercambio y la aproximación de opciones y contraopciones en la interlocución directa. En conclusión, aunque el TJUE muestra sensibilidad respecto a los requerimientos de la discreción y confianza que deben regir las mesas de una negociación, el equilibrio entre el interés público en las relaciones internacionales y la regla de transparencia deben contenerse dentro de los límites tan estrechos como resulte razonablemente posible.

Por último, visto todo lo anterior, en este marco de *Case Study* sobresale también, por su interés, una sentencia del TJUE (Tribunal General) de 22 de marzo de 2018: el *Caso De Capitani vs. Parlamento Europeo*. Emilio de Capitani fue el funcionario del PE que, durante mi primer mandato como Presidente de LIBE, ejerció la jefatura del Secretariado de esta Comisión Parlamentaria (Letrado mayor, diríamos en Derecho parlamentario español). Tras su jubilación, decide investigar académicamente los procedimientos legislativos en curso en la Comisión LIBE, y solicita (y se le deniegan) documentos relevantes para la realización de esos estudios³³.

En el asunto en especie, el TG afronta el examen del alcance jurídico de la regla de transparencia y del derecho de acceso a documentos de la UE. Enjuicia desde el parámetro de los derechos de la CDFUE –y no lo hace por primera vez– los mandatos del Reglamento 1049/2001. Analiza desde esos parámetros de validez los artículos del TFUE y del reglamento interno del Parlamento Europeo (*Rules of Procedure*) los preceptos relativos a la accesibilidad de los documentos obrantes en un determinado procedimiento legislativo en curso; particularmente, se centra su pronunciamiento sobre la documentación relevante en la denominada “*fase de trilogía*” (“*diálogos tripartitos*”) y, aún más concretamente, a los “cuadros de cuatro columnas” en que se contrastan las ofertas negociadoras de cada institución en la fase más avanzada (y tendencialmente final) del *iter legislativo*, en que PE y Consejo

³² Cfr. MARTÍN Y PÉREZ NANCLARES, J. (2013: 826-869) y MARÍN ASÍS, J.R. (2013).

³³ Sentencia del TJUE, de 22 de marzo de 2018, en el Asunto T-540/15, De Capitani contra el Parlamento Europeo. Esta jurisprudencia ha tenido continuidad en el *Asunto De Capitani II* (TG, 25 d enero de 2023).



deben encontrar "compromisos" que permitan la aprobación final (segunda lectura en el PE, previo acuerdo del Consejo) y entrada en vigor de la norma.

En este pronunciamiento, el TJUE (TG) arranca de la premisa de que el denominado *trilogo* es, en efecto, una fase decisiva de la legislación europea. La denegación de acceso a su documentación debe ser proporcionada y motivada sobre bases racionales y objetivas, no excesiva ni injustificada si no queda acreditada la preservación de un bien jurídico (confidencialidad de datos personales, consideraciones de seguridad), puesto que, de otro modo incurrirá en contravención de los mandatos generales y específicos de "facilitar el acceso" "velando por el mayor grado de transparencia posible". En consecuencia, en el fallo, el TG anula la Decisión del PE por la que se deniega a Emilio de Capitani el "acceso íntegro" a los documentos LIBE.

6.- Particular referencia a los derechos a la transparencia y acceso a la información en el marco de la lucha contra la corrupción y el blanqueo

En el debate alrededor del *Decision Making y Law Making* de la UE, los avances de la transparencia suelen presentarse aparejados a la lucha contra la corrupción y el blanqueo de dinero procedente de negocios ilícitos. En la Legislatura 2019/2024 del PE y de la Comisión Europea (Comisión VDL) ha tenido lugar el procedimiento legislativo de actualización del Derecho contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Este Paquete legislativo, conocido en la jerga como "AML VI", fue iniciado por la Comisión VDL en julio de 2021, y su tramitación ha involucrado a varias Comisiones legislativas del PE: concretamente, LIBE y ECON. El objetivo proclamado: incrementar la eficiencia de la respuesta preventiva y represiva de la UE, corrigiendo al mismo tiempo las heterogéneas prácticas aplicativas detectadas en los EEMM (dando lugar a la patología del "*forum shopping*" a la búsqueda de las jurisdicciones más lenitivas y convenientes para los intereses de las tramas corruptas, aspirando como es obvio a su propia impunidad) y reforzando y mejorando la localización e identificación de transacciones sospechosas.

Los trabajos legislativos del PE fijaron, en su momento, como marco temporal para su completamiento la primera mitad de 2023 (Presidencia sueca del Consejo de la UE), aunque, como era previsible, alcanzaran finalmente a la Presidencia española (segunda mitad de 2023).

El Paquete AMLVI comprende, en primer lugar, un nuevo Reglamento AML, instrumento normativo con normas directamente aplicables y vinculantes por ende para los EEMM al fin de asegurar una mayor convergencia y armonización de las normas AML/CTF en toda la UE. Sigue, en segundo lugar, una nueva Directiva AML orientada a mejorar la convergencia de las prácticas de los supervisores nacionales y de las respectivas *Unidades de Inteligencia Financiera* (UFI) para lo que se requiere una mayor cooperación entre Autoridades nacionales competentes en la lucha contra el blanqueo. Uno y otros actos normativos plantean cuestiones pendientes,



como la cobertura de altos patrimonios expuestos a "factores de alto riesgo" y "bienes de alto valor", conexo al acceso legítimo al registro de beneficiarios efectivos. Figura, en tercer lugar, un Reglamento que establece una nueva Agencia de la UE, la *Autoridad Europea de Lucha contra el Blanqueo de Capitales*, elemento capital del sistema integrado de supervisión de entidades obligadas, con normas armonizadoras y de cooperación con las UFI nacionales de los EEMM. Cumple anotar aquí que una relevante sentencia del TJUE (14 julio 2022) sitúa en pie de igualdad a los dos colegisladores (PE y Consejo) a la hora de fijar la sede de cualquier nueva Agencia o Autoridad europea, a la que subsigue el régimen de su cooperación con Europol. Pero hay todavía dos Reglamentos más en este complejo Paquete normativos: de un lado, el Reglamento sobre Transferencia de Fondos, con reglas de armonización de la información que la acompaña en pos de su trazabilidad, incluyendo los llamados *criptoactivos*; de otro, la nueva Directiva de Acceso a los Registros Centralizados de Cuentas Bancarias mediante el denominado "*Punto de Acceso Único*" (SAP).

Seguramente reside en el régimen jurídico de la fijación de la sede de la nueva *Autoridad Europea contra el Blanqueo de Capitales* el punto de mayor interés en cuanto novedoso. Por primera vez una sentencia del TJUE (14 julio 2022, en los asuntos acumulados sobre la ubicación de la Agencia Europea del Medicamento y de la Autoridad Laboral Europea) dictamina con claridad que no corresponde en exclusiva a los EEMM (por medio de "común acuerdo" alcanzado en el Consejo, art.341 TFUE) la fijación de las sedes de los Entes y Organismos creados por Derecho de la UE, sino al "legislador," en un concepto que incluye inequívocamente al PE. El Consejo asume el impacto de la sentencia, adoptando una nueva metodología para la valoración de las candidaturas presentadas, subseguida, por su parte, por la conformación de un equipo negociador para la elaboración de su propio método de aproximación a "criterios objetivos de selección" y "lista corta" de candidaturas para acometer posteriormente la fase definitiva en las correspondientes negociaciones interinstitucionales con el Consejo.

7.- Consideraciones conclusivas

La conclusión es meridiana. Importa tener en cuenta los principios configuradores del objeto que nos ha ocupado a lo largo de estas páginas. Las reglas del Derecho europeo concernientes a la transparencia y al acceso a los documentos han de ser conjugadas con las de los derechos y libertades protegidos por la CDFUE (acceso libre a la información, vida privada, confidencialidad, derecho a la buena administración y al buen gobierno), pero también con las normas que fijan los procedimientos internos de toma de decisiones en las instituciones europeas.

Desde los primeros trazos del proyecto en que la UE adquiere dimensión política y rasgos constitucionales (esto es, desde el *TUE de Maastricht* de 1992 hasta el TL en 2009, pasando por el *Tratado de Ámsterdam* de 1997 y el *Tratado de Niza* de 2000),



las tres instituciones basales de la arquitectura política (Consejo, Comisión y Parlamento Europeo) han venido vinculándose al conjunto de reglas y principios que en el transcurso de los años han adquirido su perfil más actual y exigente (Directiva 45/96, de Protección de Datos, Reglamento 1049/2001, de Transparencia y Acceso a los Documentos, Reglamento 45/2001, de Protección de personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios, y Reglamento 679/16 de Protección de Datos, junto con la Directiva 680/16, de Protección de Datos en la Investigación de los Delitos y en la persecución del Crimen).

De modo que, de consuno, su primer efecto normativo apunta a una potente expansión del principio de acceso a los documentos tanto en los procedimientos administrativos como en los legislativos, así como en las negociaciones que la Comisión conduzca por mandato del Consejo. Si bien en los primeros tiempos de la construcción europea tales procedimientos adquirieron una reputación negativa por su alegado "oscurantismo" ("*behind doors, behind the scenes*") y su carácter tecnocrático –así por lo menos resulta en la narrativa común de lo que denominamos "*conventional wisdom*", generalmente asumidas aun cuando careciendo de contraste empírico o de base racional–, tanto el énfasis puesto en la acepción "deliberativa" y "participativa" de la democracia representativa, como la elaboración por el TJUE –*pretoriana*, se la llama– de un cuerpo de derechos y libertades vinculantes para las instituciones, organismos y agencias de la UE, han acabado abriendo paso a una jurisprudencia y doctrina vinculantes respecto de los principios de transparencia y acceso.

Es cierto, sin embargo, que tras la entrada en vigor del TL se produjo una expectativa de actualización y refuerzo del ya vigente Reglamento 1049/2001. Los trabajos y debates que tuvieron lugar durante la Legislatura 2009-2014, en la que fui Presidente de la Comisión LIBE, no consiguieron culminar con su revisión ni tampoco modificar aquellos aspectos más insatisfactorios o expuestos a contornos deletéreos. Algunos casos judiciales (*Case Law*) planteados ante el TJUE por miembros de la propia Eurocámara (la secuencia de los casos *Int'Veld*) ilustran las dificultades de la aplicación a este ámbito del principio de la "leal cooperación" entre las instituciones (art. 13 TUE) cuando se trata de aplicarlo a la transmisión y/o acceso documental, así como al perfilamiento de las situaciones y supuestos en que su rigurosa observancia resulte necesaria para el correcto desempeño de las funciones de control y de legislación que corresponden al PE.

Tampoco quiere ello decir que el derecho de acceso resulte garantizado con carácter general a toda la ciudadanía (de forma indeterminada o indiscriminada). Ni siquiera cuando se trata de documentos obrantes en los procedimientos parlamentarios internos (reglados en las *Rules of Procedure*, el equivalente al Reglamento parlamentario en España, art. 72 CE), en la medida en que algunos afecten a los mecanismos de negociación interna, composición de intereses o



confidencialidad de las comunicaciones personales (de los eurodiputados/as y de los *Grupos Políticos*).

Es claro, visto lo anterior, que la actual redacción del vigente Reglamento 1049/2001 debería ser revisada para actualizar sus preceptos, en todo, al TL y CDFUE, cuyo alcance normativo se extiende sólo con matices a las demás instituciones (incluyendo al BCE y al BEI) y agencias (en lo que sea de aplicación, también a Eurojust y Europol, conforme a sus propios Reglamentos *lisbonizados*, así como a la ya aprobada Fiscalía Europea, *ex art. 86 TFUE*)³⁴.

Tampoco resulta, por su parte, del todo satisfactoria la situación concerniente al acceso a documentos por parte del propio TJUE y las actuales excepciones de las que se benefician el BCE, el BEI y las agencias especializadas (cooperación judicial y cooperación policial, junto a la Fiscalía Europea). El derecho a un "juicio público" con todas las garantías (art. 47 CDFUE) es inequívocamente un derecho fundamental de primerísimo rango. Con todas las consecuencias que resulten razonables en su ponderación con los demás derechos (especialmente en lo que atiene a los de la privacidad, arts. 7 y 8 CDFUE).

Ha de recordarse, al respecto, que tanto las relaciones internacionales como la protección de la privacidad y la confidencialidad de los datos personales son excepciones contempladas en la actual redacción del vigente Reglamento 1049/2001. Pero también que tanto la jurisprudencia del TJUE como la propia CEDH (y jurisprudencia del TEDH) restringen progresivamente el margen de restricción del acceso y la transparencia. Asimismo, el propio Ombudsman europeo (la *Ombudsperson* Mary O'Reilly) ha abogado por la extensión y garantía de estas reglas en contextos delicados como indudablemente son los que afectan a las relaciones internacionales, máxime cuando afecten a negociaciones en curso, incluso (como ha sido el caso en más de una ocasión en estos últimos años) cuando ello impacte en asociaciones estratégicas con otros actores globales como es el caso del llamado "diálogo transatlántico entre la UE y EE.UU" (*casos Swift, Umbrella Agreement, Privacy Shield, US-EU PNR*, entre otros...)³⁵.

En suma, nadie debe ignorar que el equilibrio a asegurar entre transparencia, acceso y derechos fundamentales no debe perder de vista el carácter constitucional e indisponible de éstos de acuerdo con la CDFUE y con la jurisprudencia del TJUE que los eleva a parámetro de validez en el enjuiciamiento de todo el Derecho europeo. Allí donde el desvelamiento de lo que tradicionalmente había sido considerado como "secreto" o "reservado" no afecte a la privacidad ni al interés preponderante

³⁴ Cfr. ESCALADA LÓPEZ, M. (2014: 89-127).

³⁵ Véase LÓPEZ AGUILAR (2017 b).



de la seguridad y la lucha contra el crimen, el principio de transparencia debe obrar su trabajo.

Si a esta síntesis sumamos el contundente impacto de la entrada en vigor del *Data Protection Package* (Reglamento 679/16 y Directiva 680/16), y el seguimiento de su incorporación por los EE.MM de los que debe entender el *European Data Protection Supervisor* y el *European Board of Data Protection Authorities* (antiguo Art. 29 *Working Party* de la anterior Directiva 46/95), cabe albergar expectativas todavía positivas de que el bloqueo (y frustración) de los debates transcurridos en la pasada Legislatura del PE 2009-2014 (que fue además la inaugural del TL, que entró en vigor en 2009) puedan abrirle paso a una actualización que sigue siendo requerida y, por tanto, aconsejable.

El escenario deseable para un futuro mediano debe apuntar al diseño y configuración normativa de un conjunto homogéneo de *reglas de clasificación de documentos europeos* ("secretos" o "reservados") para todas las instituciones, organismos y agencias de la UE, en una legislación en la que el PE actuara como legislador europeo en un ámbito tan sensible como es el que concierne al desarrollo de los derechos fundamentales de la ciudadanía contenidos en la CDFUE. Subyace a este reto, cómo no, la dificultad impuesta por la heterogeneidad de las leyes nacionales sobre *secretos oficiales* de los EE.MM. (junto a las considerables diferencias históricas en cuanto a las condiciones de su régimen jurídico en cada situación nacional en el conjunto de la UE).

En cuanto a las reflexiones y propuestas prospectivas que pueden surgir del análisis que hemos seguido hasta ahora, cabe, en lo que nos importa, concluir al menos lo siguiente: La Legislación europea sobre transparencia y acceso a los documentos actualmente vigente se encuentra desfasada, en claro defecto de acompasamiento con el desarrollo de los objetivos planteados por el TL y con los avances tecnológicamente. Desde el punto de vista normativo, el actual *status quo* resulta insatisfactorio en la medida, manifiesta, en que se acentúa la distancia entre los objetivos enfáticamente asumidos en el TL y en la CDFUE y las realizaciones políticas y normativas completadas hasta hoy. Debería aun reducirse, significativamente, el margen de maniobra para las restricciones de los derechos de acceso a documentos de la UE que resultan arbitrarias, carentes de fundamento legítimo y objetivable o no suficientemente justificadas.

El Reglamento 1049/2001, de *Transparencia y Acceso a los documentos de la UE*, debe, por consiguiente, asegurar su adecuación –a la espera de la próxima modificación legislativa, y ojalá que cuanto antes– a los mandatos del TL y la CDFUE. La regla de la transparencia debe impactar también sobre los procedimientos administrativos de todos y cada uno de los cauces jurisdiccionales seguidos ante el TJUE (TFP de la UE, TG y TJ). La jurisprudencia del TJUE, singularmente en la sentencia *Capitani vs. PE*, vincula inequívocamente el procedimiento legislativo a las



reglas de la transparencia incluso en la fase de *trilogos* ("negociaciones tripartitas"). Y cobran aquí nueva fuerza, con argumentos convincentes, las posiciones que abogan por la actualización y adecuación del Reglamento 1049/2001 respecto de los mandatos del TL y CDFUE. Las herramientas tecnológicas (*websites*) promueven y facilitan nuevos espacios de apertura a la regla de transparencia. Los documentos administrativos relativos a los procedimientos de negociación política de Tratados – y, consiguientemente, a tan sensible aspecto de las relaciones internacionales– deben sujetarse también a la regla de transparencia, restringiendo en lo posible las consideraciones que tengan un carácter de excepción.

A modo de conclusión, el equilibrio entre transparencia y protección de datos debe ser preservado en cualesquiera circunstancias, pese a las dificultades y conforme a las exigencias planteadas por la entrada en vigor del TL y CDFUE. Lo que se traduce, en la práctica, la superación de la antigua normativa en la materia, previa al TL de 2009 (Directiva 95/46, de *Protección de Datos*, Reglamento 45/2001, de *Protección de las Personas Físicas ante el Tratamiento de Datos Personales por las Instituciones y Organismos europeos*; Directiva 24/2006 de *Conservación de Datos/ Data Retention*, entre otros elementos...) y su derogación o desplazamiento por un *Paquete* normativo consistente y adaptado a la consagración de la CDFUE como parámetro de validez de todo el Derecho Europeo. El *Data Protection Package* (GDPR, en jerga comunitaria), compuesto por el Reglamento 679/2016, de *Protección de Datos*, y la Directiva 680/2016, de *Tratamiento de Datos en la Prevención y persecución del crimen y de Protección de Datos en la Investigación de los Delitos* (dirigida a las *Law Enforcement Agencies*: Cuerpos de Policía, Judicatura, Fiscalía).

Sistémicamente, en su conjunto, la nueva legislación europea que deba ser adoptada en un futuro mediano debería asegurar, con mayor fuerza que nunca antes, una ponderación proporcionada y adecuada de la confidencialidad, el secreto y la clasificación de documentos en su conjugación con las reglas de apertura, transparencia y acceso a los documentos.

Bibliografía

ABRISKETA URIARTE, J. 2017. "La dimensión externa del derecho de la UE en materia de refugio y asilo: un examen desde la perspectiva del non-refoulement". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 56: 119-158.

ANTONINO DE LA CÁMARA, M. 2017. "Transparencia y derecho de acceso a la información versus protección de datos". *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, núm.4, mayo-agosto 2017: 1-20.

BARON CRESPO, E. 2006. *Constitucionalización del poder legislativo de la UE*. Madrid: Civitas.



CERRILLO I MARTÍNEZ, A. 2017. "El difícil equilibrio entre transparencia pública y protección de datos personales". *Cuadernos de Derecho Local*, núm.45, octubre: 127-156.

CURTIN, D., LEINO-SANDBERG, P. 2017. *Openness, Transparency and the Right of Access to Documents in the EU*. In-depth analysis. Bruselas: Petitions Committee, European Parliament.

DI FEDERICO, G. (Ed.) 2011. *The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*. Londres: Springer.

ESCALADA LÓPEZ, M.L. 2014. "Los instrumentos de cooperación judicial europea. Hacia una nueva Fiscalía Europea". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 47: 89-127.

GARCÍA MAHAMUT, R.:

-2016. "La ductilidad del derecho a la protección internacional (refugio y protección subsidiaria) ante las crisis humanitarias: un desafío para Europa y para el Sistema Europeo Común de Asilo". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38: 211-238.

-2019. "Del Reglamento General de Protección de Datos a la LO 3/2018 de Protección de Datos y Garantía de los Derechos Digitales" en *El Reglamento General de Protección de Datos: un enfoque nacional y comparado* (eds. R. García Mahamut y B. Tomás Mallén), Tirant lo Blanch, Valencia: 95-131.

GARCÍA MAHAMUT, R. y VIGURI CORDERO, J. 2019. "La protección de los datos personales de los solicitantes de protección internacional en el (Nuevo) Sistema Europeo Común de Asilo: Grandes desafíos y graves deficiencias". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44: 237-270.

GARZÓN GLARIANA, G. 2015. "El Parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la UE". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50: 43-83.

GOSALBO BONO, R. 2015. "Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la UE". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50: 231-320.

GUICHOT, E. 2023, *El acceso a la información pública en el Derecho europeo*. Valencia: Tirant lo Blanch.

LÓPEZ AGUILAR, J.F.:

- 2013. *La UE: suicidio o rescate: del mito del rapto a Europa a la tentación de la autodestrucción*, Madrid: Tirant lo Blanch.

- 2017 a). *Europa: Parlamento y Derechos: Paisaje Tras la Gran Recesión*. Madrid: Tirant lo Blanch.



- 2017 b). "La protección de datos personales en la más reciente jurisprudencia del TJUE: los derechos de la CDFUE como parámetro de validez del derecho europeo, y su impacto en la relación transatlántica UE-EEUU". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 39: 557-581.
- 2020. *El Parlamento Europeo. Una experiencia única*. Las Rozas: Wolters Kluwers.
- MARÍN ASÍS, J. R. 2013. *La participación de la UE en Tratados Internacionales para la Protección de los Derechos Humanos*. Madrid: Tecnos.
- MARTÍN MARTÍNEZ, M.M. 2014. "Límites a la libre circulación de personas en la UE por razones de orden público, seguridad o salud pública en tiempos de crisis: una reevaluación a la luz de la jurisprudencia del TJUE". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 49: 767-804.
- MARTÍN Y PÉREZ NANCLARES, J. 2014. "El TJUE pierde el rumbo en el dictamen 2/13: ¿merece todavía la pena la adhesión de la UE al CEDH?". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 52: 826-869
- MUÑOZ MACHADO, S. 2015: "Los tres niveles de garantías de los Derechos Fundamentales en la UE: problemas de articulación". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50: 195-230.
- VIGURI CORDERO, J. 2020. "La Seguridad Nacional y la excepción en el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)". *Revista de Derecho Político*, núm. 107: 303-335.