

## **EL PROFESIONAL DE LA DOCUMENTACIÓN EUROPEA FRENTE A LAS SOLICITUDES DE DOCUMENTACIÓN INTERNA EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA**

**Elena Pérez Carrillo**

Centro de Documentación Europea (CDE)  
de la Universidad de Santiago de Compostela



### **RESUMEN**

La seguridad y la transparencia constituyen dos componentes que influyen sobre la gestión de información. Las instituciones europeas están vinculadas por los principios de transparencia establecidos en los tratados europeos y en el derecho secundario que permiten al público un amplio derecho de acceder a documentos internos. Sin embargo, los límites necesarios a este principio también se fijan en el derecho comunitario y se manifiestan en las prácticas Institucionales. Los gestores de información y documentación europea juegan un papel muy relevante en asesorar a los ciudadanos que pretendan ejercer su derecho al acceso, particularmente en aquellos aspectos más directamente relacionados con el interés público y con la seguridad.

### **PALABRAS CLAVE**

Seguridad – transparencia - acceso - documentación  
instituciones europeas - documentos clasificados



## I. Introducción

El acceso a la documentación interna de las instituciones se basa en el principio de transparencia, que permite acercar los ciudadanos al núcleo de los centros de adopción de decisiones en la Unión Europea. Por otro lado, las exigencias de seguridad obligan en ocasiones a restringir el ejercicio de dicho derecho.

El artículo 1 del Tratado de la Unión Europea establece que las decisiones “serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”. Así queda plasmado en el más alto rango de la jerarquía normativa comunitaria un principio fundamental del funcionamiento de las instituciones europeas y de las relaciones entre los Estados miembros de la Unión: **la transparencia informativa**, que incluye el acceso a la información interna (aquella no publicada en ningún soporte) en poder de las instituciones.

El principio de la transparencia informativa se orienta a evitar la sensación de alejamiento de los ciudadanos respecto a la Administración <sup>83</sup> y pretende reducir los ámbitos de “secreto”, de forma que los requisitos de la seguridad no lleguen a afectar la “salud” del sistema democrático <sup>84</sup>.

Los profesionales que gestionan documentación europea, cuya labor se centra en el acceso, gestión y difusión de documentos públicos y publicados, pueden jugar un papel muy relevante en relación con la transparencia, ya que facilitan el ejercicio del derecho de acceso a las instituciones y clarifican los límites del mismo, basados en criterios de razonabilidad y legalidad.

El principio de transparencia y el derecho de acceso del público a los documentos internos conllevan unas consecuencias prácticas importantes para los ciudadanos, pero también para los profesionales de la documentación europea.

Y es que, aunque el acceso es un derecho de **carácter individual**, los profesionales de documentación europea que reciben consultas en los Estados de la Unión se configuran como intermediarios y asesores técnicos para su ejercicio. Es cada vez más frecuente que estos documentalistas realicen este tipo de función ante consultas ciudadanas sobre las instituciones y organizaciones europeas, habitualmente relacionadas con investigaciones de tipo académico.

---

<sup>83</sup> El Tratado de Maastricht (1992) formula explícitamente la necesidad de que la Comunidad Europea “se acerque a sus ciudadanos”. La Declaración 17 anexa a dicho tratado señala que “la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las instituciones, así como la confianza del público en la Administración”. Se puede encontrar un comentario al respecto en WAGNER, W., “The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy”, Institute for Security Studies, *Occasional Paper*, abril 2005, nº 57 pág. 12. La ampliación de la Unión Europea en 1995, que conllevó la incorporación de Suecia, Austria y Finlandia, tuvo una gran relevancia en los debates sobre la apertura, transparencia y derecho de acceso a los documentos, lo que provocó la creación paulatina de una cultura favorable al acceso y repercutió finalmente en el pleno reconocimiento del derecho. Para más información sobre la importancia de los elementos culturales sobre la “constitucionalización” de los derechos ver RUIZ MIGUEL, C., “El Constitucionalismo Cultural”, *Cuestiones Constitucionales*, julio-diciembre 2003, nº 9, págs 201 a 216. Además, el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, aprobado el 25 de julio de 2001, señaló que la transparencia forma parte de dos de los cinco principios políticos propuestos (apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia) y que ésta es “esencial” para lograr “un mayor grado de participación y apertura de todos los actores sociales”. Por último, la Declaración 23 sobre el Futuro de la Unión Europea anexa al Tratado de Niza (2003) y la Declaración del Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 se refieren a la transparencia como “el reto democrático” de la Unión.

<sup>84</sup> BLANCO VALDÉS, R, “Prólogo” en RUIZ MIGUEL, Servicios de inteligencia y seguridad del Estado Constitucional, Madrid, 2002.

Ejemplo de ello sería el apoyo proporcionado por los Centros de Documentación Europea (CDE) a la redacción de tesis doctorales. Sin embargo, también pueden producirse consultas vinculadas a la elaboración de proyectos de asesoría muy diversos o a la preparación de defensas y demandas administrativas o judiciales.

En resumen, en estas líneas se repasa el régimen de la documentación europea en su relación con la seguridad, que se sitúa entre los límites entre la accesibilidad y el secreto<sup>85</sup>.

## II. Fundamentos generales del derecho de acceso público a los documentos internos de instituciones, organismos y agencias europeas

El Artículo 255 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (1992) reconoce el derecho de los ciudadanos de la Unión a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. El artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se manifiesta en el mismo sentido<sup>86</sup>.

El Reglamento 1049/2001/CE es la norma básica de acceso a los documentos de las instituciones europeas, en el plano del Derecho Derivado<sup>87</sup>. Esta normativa se rige también por el principio de transparencia, aunque lógicamente reconoce ciertas excepciones al acceso del público a determinadas categorías de documentos. En ella se inspiran las disposiciones sobre transparencia presentes en todos los Reglamentos de funcionamiento interno de las Instituciones, organismos y agencias descentralizadas de la Unión Europea.

Aunque pueden constatarse ciertas particularidades según el organismo, la institución o la agencia a la que nos dirijamos, la regla general establecida en el Reglamento 1049/2001/CE es que las solicitudes de acceso a los documentos se tramitarán con prontitud. Además, el solicitante no está obligado a manifestar un interés concreto para justificar su petición. El organismo o institución que recibe esa petición debe enviar un acuse de recibo al solicitante y autorizar o denegar el acceso por escrito (en el último caso explicitando los motivos de la denegación total o parcial) en el plazo de 15 días laborables a partir de su registro<sup>88</sup>. En el documento también se debe informar al solicitante de su derecho de presentar una solicitud confirmatoria<sup>89</sup>. La ausencia

---

<sup>85</sup> La seguridad en la Unión Europea está marcada, en el presente y en el futuro próximo, por la dicotomía entre transparencia (manifestación de los sistemas liberales y democráticos que se sitúa en la base de la idea de integración europea después de la Segunda Guerra Mundial) y la seguridad, que se considera necesaria frente a amenazas externas o internas. Aunque esa dicotomía no es del todo nueva, en los últimos años se ha manifestado con especial claridad y es previsible que siga siendo así.

<sup>86</sup> COTINO HUESO, L. *Transparencia y derecho a la información pública en la Unión Europea ¿De "valor en alza" a derecho fundamental?*. IV Jornadas Internacionales sobre "Derechos y Libertades Fundamentales". Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.

<sup>87</sup> Un primer comentario sobre esta propuesta y el debate que suscitó de inmediato puede consultarse en PÉREZ CARRILLO, EF, "La reforma del derecho de acceso del público a los documentos en la Unión Europea", *Revista General de Derecho*, diciembre 2000, número 675, págs 14557- 14580.

<sup>88</sup> Con carácter excepcional, en el caso de que la solicitud se refiera a un documento de gran extensión o a un gran número de documentos, el plazo podrá ampliarse en otros 15 días laborables, siempre y cuando se informe previamente al solicitante y se expliquen debidamente los motivos por los que se ha decidido ampliar el plazo.

<sup>89</sup> En caso de denegación total o parcial, el solicitante podrá presentar, en el plazo de 15 días laborables a partir de la recepción de la respuesta de la institución, una solicitud confirmatoria a la institución con el fin de que ésta reconsidere su postura.

de respuesta en el plazo establecido también dará derecho al solicitante a presentar una solicitud de esas características <sup>90</sup>.

En caso de denegación total o parcial de esta segunda solicitud, se informará al solicitante de los recursos de que dispone : el recurso judicial contra la institución y/o la reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo con arreglo a las condiciones previstas en los Artículos 230 y 195 del Tratado de la Comunidad Europea , respectivamente. La ausencia de respuesta de la institución en el plazo establecido se considera denegatoria.

Las excepciones principales del derecho al acceso del público a la documentación de las instituciones europeas están recogidas en el Artículo 4 del Reglamento 1049/2001/CE . Incluyen la protección del interés público en sus vertientes de seguridad pública, defensa, asuntos militares, relaciones internacionales<sup>91</sup>, política monetaria financiera o económica de la Comunidad o de un Estado; la intimidad e integridad de la persona<sup>92</sup> y la protección de intereses comerciales de una persona física o jurídica incluida la propiedad intelectual<sup>93</sup>.

También puede estar restringido el acceso a documentos oficiales europeos cuando esa medida suponga la salvaguarda de la buena marcha de los procedimientos judiciales y asesoramiento jurídico o contribuya al “necesario sigilo” con el que han de conducirse las operaciones de inspección, investigación y auditoria y o a la reserva de un espacio de reflexión o “Thinking Space” para no obstaculizar la adopción de decisiones<sup>94</sup>.

### III. Documentos que afecten a la seguridad

#### A. Definiciones

En el concepto europeo de **seguridad** influyen factores como la defensa de los sistemas políticos democráticos, las violaciones de los derechos humanos, las discriminaciones arbitrarias

---

<sup>90</sup> Las solicitudes confirmatorias se tramitarán con prontitud. En el plazo de 15 días laborables a partir del registro de la solicitud, la institución autorizará el acceso al documento solicitado y facilitará el acceso a él con arreglo al Artículo 10 dentro de ese mismo plazo o bien expondrá por escrito los motivos para la denegación total o parcial. Con carácter excepcional, en el caso de que la solicitud se refiera a un documento de gran extensión o a un gran número de documentos, el plazo previsto en el apartado 1 podrá ampliarse en 15 días laborables, siempre y cuando se informe previamente al solicitante y se expliquen debidamente los motivos por los que se ha decidido ampliar el plazo.

<sup>91</sup> La excepción de interés público en su vertiente de relaciones internacionales representó en 2003 un 5,27% de las denegaciones de acceso inicial frente al 1,8 % del año anterior. Véase : Comisión Europea. *Informe sobre la aplicación durante el año 2003 del Reglamento (CE) 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión* (COM) (2004) 347 final). Bruselas, 2004.

<sup>92</sup> Un 0,6 % de las denegaciones de acceso de la Comisión en 2002 se basaron en este motivo. Véase: Comisión Europea. *Informe de la Comisión relativo a la aplicación durante el año 2002 del Reglamento (CE) 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión* (COM) (2003) 216 final). Bruselas, 2003.

<sup>93</sup> Según datos de la Comisión Europea, las denegaciones por intereses comerciales alcanzaron en 2002 el 3,7 % y el 8,44 % en 2003. Véase: Comisión Europea. *Informe sobre la aplicación durante el año 2003 del Reglamento (CE) 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión* (COM) (2004) 347 final). Bruselas, 2004.

<sup>94</sup> Esa excepción, que se configura como la segunda que más frecuentemente se aplica en la práctica en el contexto de la Comisión Europea, justificó el 8,6 % de los casos de denegación en fase inicial en 2002 frente al 11,81 de 2003. Véase Comisión Europea. *Informe sobre la aplicación durante el año 2003 del Reglamento (CE) 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión* (COM) (2004) 347 final). Bruselas, 2004.

contra ciudadanos, la proliferación de regímenes represivos, la desestructuración de Estados y varios factores sociales y medioambientales.

La idea de seguridad ha variado paralelamente a los cambios registrados en el entorno en el que Europa desarrolla sus actividades<sup>95</sup>, por lo que en las líneas que siguen se analizará la repercusión de éstos tanto en la seguridad pública exterior como la seguridad interior en el seno de la Unión Europea.

Aunque existen precedentes de cooperación política interestatal desde los años 1950<sup>96</sup>, las condiciones de fin de siglo obligaron a la creación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Ese instrumento está contemplado en el título V del Tratado de Maastricht (1992), que constituye el “segundo pilar” de la Unión Europea y cuyos procedimientos de carácter intergubernamental generan documentación comunitaria.

Según fuentes comunitarias, el “primer pilar” corresponde a la Comunidad Europea, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y la antigua Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), mientras que el “tercer pilar”, recogido en el título VI del Tratado, tiene que ver con la cooperación policial y judicial en materia penal.

Por otra parte, en el plano interno, la globalización y la movilidad general afecta también a las amenazas contra la seguridad en el plano interno, por lo que cada vez es más relevante la cooperación judicial y policial entre los Estados miembros a la hora de establecer un espacio de libertad, seguridad y justicia<sup>97</sup>. Esta cooperación conlleva necesariamente que los Estados y las instituciones pongan en común información y documentación.

Los objetivos principales de seguridad de Europa de cara a los primeros años del siglo XXI se explicitaron en el llamado “Programa de la Haya”<sup>98</sup>.

---

<sup>95</sup> RUIZ MIGUEL, C. *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*. Madrid, 2002

<sup>96</sup> Tras el fracaso de las dos valientes tentativas de impulsar una política europea de defensa en los años 1950 y 1960 (los planes Pléven y Fouchet respectivamente), el planteamiento de transferencia gradual de competencias ha resultado más eficaz. Esta opción se concretó en la cooperación política europea (CPE), emprendida de manera informal en 1970. La instauración del Consejo Europeo en 1974 contribuyó a mejorar la coordinación de la cooperación política europea (CPE) gracias al papel desempeñado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la definición de la orientación política general otorgada a la construcción comunitaria. Desde esa fecha, el papel de la Presidencia y la difusión de la labor de la CPE comenzaron a reforzarse mutuamente. En 1981 se elaboró un documento, el informe de Londres, que obligaba a los Estados miembros a consultarse previamente e involucrar a la Comisión Europea en las cuestiones de política exterior que les afectaran a todos. Por otra parte, el informe del Comité Dooge (redactado en 1985 ante la Conferencia Intergubernamental que culminaría con la aprobación del Acta Única Europea), contenía también una serie de propuestas relativas a la política exterior. Las disposiciones introducidas en el Tratado por el Acta Única permitieron institucionalizar la CPE, así como crear un grupo de corresponsales europeos y una Secretaría sometida a la autoridad directa de la Presidencia. La CPE, que abarcaba todas las cuestiones de política exterior de interés general, obtuvo fundamento jurídico propio tras diecisiete años en desarrollo con la entrada en vigor en 1987 del Acta Única.

<sup>97</sup> La cooperación entre los Estados europeos en materia de seguridad no es nueva, ya que el Convenio de Nápoles (1967) sobre la asistencia mutua entre las autoridades aduaneras ya se constituyó como un primer marco de intercambios en ese sentido. A partir de 1975 se empezaron a establecer mecanismos de cooperación intergubernamental fuera del marco jurídico de las Comunidades Europeas en los ámbitos de la inmigración, el derecho de asilo y el ámbito policial y judicial. El objetivo de estas iniciativas fue el intercambio informal de experiencias, información y conocimientos técnicos, así como la construcción de redes que facilitasen la cooperación, en las que se incluían grupos de trabajo como el TREV, formado por funcionarios estatales y dedicados a la lucha contra el terrorismo y la seguridad interior, la inmigración ilegal y la delincuencia organizada.

<sup>98</sup> El Programa de La Haya, que se adoptó en el Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004, recoge diez prioridades de la Unión destinadas a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia durante cinco años.

Aunque presente en determinados textos de derecho derivado, la definición de **documento** no está explicitada ni en los tratados fundacionales de la Unión Europea ni en los de sus Comunidades.

Según el Artículo 3a del Reglamento 1049/2001, norma básica que regula el régimen de acceso del público a documentos de las instituciones europeas, un documento es “todo contenido al margen de cual sea su soporte”. Se establece así una concepción amplia, que ya se había incluido en algunas Recomendaciones y textos de “*soft law*” publicados en la última década del siglo XX. Abarca tanto los documentos en papel como aquellos almacenados en formato electrónico o las grabaciones sonoras y audiovisuales<sup>99</sup>.

A pesar de la inexistencia de una definición específica de este término vinculado a la seguridad, la legislación comunitaria actual cuenta con algunas normas relacionadas con la salvaguarda de documentos secretos y sensibles que permiten realizar una aproximación al respecto. El Reglamento 3 que desarrolla el Artículo 24 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) define los documentos (secretos) de esta entidad como “informaciones, datos, documentos, objetos, medios de reproducción y materias que tengan relación con conocimientos a los que se refiere el secreto”.

Además, el Artículo 9 del Reglamento 1049/2001/CE establece que “se entenderá por ‘documento sensible’ todo documento que tenga su origen en instituciones, agencias, Estados miembros, terceros países o en organizaciones internacionales, y que esté ‘clasificado’ en virtud de las normas vigentes en la institución en cuestión que protegen intereses esenciales de la Unión Europea o de uno o varios Estados miembros”<sup>100</sup>.

Otra definición de documento la encontramos en las Normas de Seguridad del Consejo<sup>101</sup>, que incluyen en esa categoría “todo escrito, nota, acta, informe, memorando, señal/mensaje, dibujo, fotografía, diapositiva, película, mapa, carta de navegación, plano, cuaderno, plantilla, papel, carbón, máquina de escribir o cinta mecanográfica, cinta magnetofónica, casete, disco de ordenador, CD ROM u otro medio físico en que se haya registrado información”.

## B. Régimen general de los documentos cuya difusión puede afectar a la seguridad pública

En principio, los documentos de las instituciones europeas son accesibles. Las excepciones a este principio general vinculadas a la seguridad se establecen en el apartado 1a)

---

<sup>99</sup> Sobre la distinción “*hard law*”, normas vinculantes elaboradas conforme al método comunitario, y “*soft law*”, normas orientativas o voluntarias aprobadas mediante el ‘*open method of coordination*’, véase : TRUBEK, D.M., COTTELL, P., NANCE, M.. “*Soft Law, “Hard Law,” and European Integration: Toward a Theory of Hybridity*. Jean Monnet Working Paper 02/05, Nueva York, 2005.

<sup>100</sup> El sistema de clasificación y marcado se introdujo a modo de adaptación a una Decisión del Consejo adoptada el 14 de agosto mientras el Parlamento Europeo se hallaba en un periodo de receso, por lo que fue objeto de denuncias y quejas por parte de activistas y ONGs dedicadas a la promoción de la transparencia informativa. Véase : <http://www.zmag.org/Spanish/0601euro.htm#n2> (consultado por última vez el 16 de febrero de 2007).

<sup>101</sup> DOL 101, 2001, modificado por la Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2005 que a su vez modifica la Decisión 2001/264/CE por la que se adoptan las normas de Seguridad del Consejo (DOL 346).

del Artículo 4 del Reglamento 1049/2001. Este epígrafe, redactado en términos imperativos y absolutos, implica que las instituciones están obligadas a denegar el acceso a los documentos afectados por las excepciones cuando se aporta la prueba de las circunstancias en ellas contempladas<sup>102</sup>. De acuerdo con el Artículo 4.1, las instituciones rechazarán el acceso a un documento cuando su apertura vaya contra la protección de los intereses públicos en relación con la seguridad pública, los asuntos militares y de defensa, las relaciones internacionales, las políticas monetarias o económicas de la Comunidad o de alguno de sus Estados miembros y la privacidad o la integridad de algún individuo, factores entre los que se pueden establecer estrechas relaciones.

Al margen de esas excepciones, el hecho de que una solicitud de documentación esté relacionada con la seguridad no implica que vaya a ser denegada. Así lo confirma la sentencia de 7 de febrero de 2002, *Kuijer contra Consejo*<sup>103</sup>. El Tribunal de Primera Instancia reiteró que *el mero hecho de que determinados documentos contengan informaciones o afirmaciones negativas sobre la situación política o la protección de los derechos humanos en un país tercero no significa un peligro de perjuicio del interés público*. Con ese fundamento, anuló una decisión del Consejo en la que se denegaba el acceso a la lista de personas que se ocupan de la materia de emigración en diversos Estados<sup>104</sup>.

En otras ocasiones, el Tribunal de Justicia exige a la institución que permita el acceso parcial a un documento, aunque reconoce que determinadas partes han de mantenerse fuera del alcance del público. En la sentencia de 19 de julio de 1999, *Hautala contra Consejo*<sup>105</sup>, donde se dirimía el acceso a documentación en materia de tráfico de armas convencionales, el Tribunal exigió su apertura siempre que se “tacharan” o eliminaran previamente ciertos epígrafes. El juez señaló que la excepción de seguridad sólo desplegaba sus efectos en relación con algunas secciones de la documentación solicitada, mientras que para el resto debía seguirse el régimen general de transparencia informativa.

Además, lo relevante a efectos de la denegación del acceso no es que el documento o documentos en cuestión se refieran a la seguridad, sino que sean susceptibles de afectarla grave y negativamente. Si esa circunstancia se da, el Tribunal suele manifestarse con rotundidad apoyando la denegación, de acuerdo con el Artículo 4.1a) del Reglamento 1049/2001/CE.

---

<sup>102</sup> Así se deduce de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, *WWF UK contra Comisión*, T-105/95, Rec. p. II-313, apartado 58 y de la de 13 de septiembre de 2000, *Denkavit Nederland contra Comisión*, T-20/99, Rec. p. II-3011, apartado 39, entre otras.

<sup>103</sup> *Kuijer contra Consejo* T-211/00, Rec. p. II-485, apartado 53. (El demandante es un profesor e investigador universitario en el ámbito del derecho de asilo y de la inmigración. Mediante un escrito de 3 de julio de 1998, dirigido al Secretario General del Consejo, solicitó acceso a una serie de documentos relacionados con la actividad del Centro de Información, Reflexión e Intercambio en materia de Asilo (CIRIA). La solicitud se refería a determinados informes elaborados por el CIRIA o en colaboración con él, así como a los informes de eventuales misiones comunes o de misiones efectuadas por los Estados miembros en países terceros y transmitidas al CIRIA. El demandante también solicitó la lista, elaborada por el CIRIA o en colaboración con él, de las personas de contacto que se ocupan de las solicitudes de asilo en los Estados miembros (en lo sucesivo, «lista de personas de contacto»), con cualquier modificación posterior.

<sup>104</sup> El Tribunal de Primera Instancia consideró, en primer lugar, que la decisión no satisfacía las exigencias de motivación del Artículo 190 del Tratado CE (actualmente Artículo 253 CE) y, en segundo lugar, que al denegar el acceso a los pasajes de los documentos solicitados no amparados por la excepción de interés público el Consejo había aplicado dicha excepción de forma desproporcionada.

<sup>105</sup> *Hautala contra Consejo* T-14/98, Rec. p. II-2489, apartado 71.



En estos supuestos, el “peso específico” de las excepciones recogidas en el artículo es tal que supera al ejercicio de otros derechos, ya que del mismo modo que no es preciso manifestar un interés concreto para acceder a los documentos, dichos intereses específicos resultan irrelevantes a la hora de decidir si corresponde o no reconocer el ejercicio de derecho a los documentos internos en un caso concreto<sup>106</sup>.

Cuando nos encontramos en el núcleo de la excepción, no se permite el acceso ni siquiera a datos de carácter personal, que algunos consideran diferentes de otros datos estratégicos que sí que afectan a la seguridad pública.

Por otra parte, El Tribunal de Justicia ha mantenido la preeminencia de la excepción de seguridad (en la forma de lucha contra el terrorismo) sobre el derecho de acceso, incluso cuando lo que se pretendía era acceder a datos del solicitante para su propia defensa<sup>107</sup>. En el asunto Sison contra Consejo (T-110/03), el Tribunal de Primera Instancia resolvió negativamente tres demandas contra otras tantas Decisiones del Consejo en las que se denegaba acceso a determinados documentos donde constaban personas relacionadas con actividades vinculadas al terrorismo.

El Tribunal decidió que la revelación de esos documentos reduciría la efectividad de los esfuerzos para combatir ese grave problema, por lo que ni permitió el acceso parcial<sup>108</sup>, ni el acceso de los solicitantes a la información que se refería a ellos mismos. El Tribunal de Justicia acaba de confirmar la postura del Tribunal de primera Instancia en una sentencia definitiva<sup>109</sup>.

### C. Documentos relacionados con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y con la cooperación en los ámbitos de justicia e interior

A pesar de la consideración de la transparencia y del derecho de acceso a los documentos internos como principios básicos de la Unión Europea, la naturaleza particularmente sensible muchas de las actividades de las Instituciones Europeas y sus Estados miembros en relación con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y con la Cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior (JAI), se refleja también en los documentos en los que se plasman sus trabajos.

---

<sup>106</sup>El interés particular que puede alegar un solicitante para acceder a un documento que le afecta personalmente no debe tomarse en consideración en el marco de la aplicación de las excepciones obligatorias establecidas en el Artículo 4, apartado 1 a) del Reglamento nº 1049/2001/CE. Por ello, incluso una alegada necesidad del solicitante de acceso de obtener documentos para su propia defensa es irrelevante para apreciar la validez de una denegación. Véase la Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de febrero de 2007, Sison contra Consejo, Asunto C-266/05, Apartados 52 a 55.

<sup>107</sup> La sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de febrero de 2007, Sison contra Consejo establece expresamente en su apartado 77 que: *debe admitirse que la eficacia de la lucha contra el terrorismo exige que la información que obra en poder de las autoridades públicas sobre personas o entidades sospechosas de terrorismo se mantenga secreta para que siga siendo relevante y permita una acción eficaz. Por consiguiente, el hecho de hacer público el documento solicitado habría perjudicado forzosamente el interés público referente a la seguridad pública. A este respecto, no procede aceptar la distinción que alega el demandante entre la información estratégica y la que le afecta personalmente. En efecto, todos los datos personales revelan necesariamente algunos aspectos estratégicos de la lucha contra el terrorismo, como las fuentes de información, la naturaleza de esta información o el grado en que se vigila a las personas sospechosas de terrorismo.*

<sup>108</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de febrero de 2007, Sison contra Consejo, Asunto C-266/05, apartado 60.

<sup>109</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de febrero de 2007, Sison contra Consejo, Asunto C-266/05, apartado 77.



La ubicación sistemática del artículo 255 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) dentro del bloque “comunitario”, primer pilar de la Unión Europea, parecería excluir al segundo y tercer pilar (correspondientes a la política exterior y a la cooperación en materia de Justicia e Interior) del derecho de acceso. Sin embargo, los artículos 28.1 y 41 amplían el ámbito de aplicación del artículo 255 para abarcar la PESC y la JAI.

Esa extensión no se produce únicamente en relación a los documentos internos de las instituciones comunitarias, sino también en lo que se refiere a documentos de las oficinas y organismos descentralizados directamente vinculados al mantenimiento de la seguridad en Europa. Entre éstos últimos cabe citar Europol<sup>110</sup>, el Instituto de Estudios de Seguridad<sup>111</sup>, el Centro de Satélites de la UE<sup>112</sup>, la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información<sup>113</sup> o la Agencia Europea de Seguridad.

Europol, estructura de cooperación en ámbitos policiales que data de los años 1990, ha sido acusado en ocasiones de no ofrecer un régimen de transparencia real. Aunque cuenta con normas de derecho de acceso a los documentos que siguen los principios del Reglamento 1049/2001/CE, las normas de acceso del público a los documentos actualmente localizadas en su página Web corresponden a la edición de 1994, por lo que son anteriores a la aprobación del artículo 255 del Tratado de Ámsterdam<sup>114</sup> y no están actualizadas.

Es significativo que el resultado de este nuevo procedimiento no se haya hecho público en la web de Europol. En abril de 1999, el Defensor del Pueblo abrió una investigación de oficio sobre el régimen de acceso del público a los documentos de EUROPOL y recomendó su inmediata adaptación en base a las normas establecidas por el Consejo y por el Reglamento 1049/2001/CE., que establecían la necesidad de facilitar ese acceso y de garantizar la transparencia de todos los documentos excepto aquellos afectados por alguna de las excepciones contempladas en el citado Reglamento<sup>115</sup>.

---

<sup>110</sup> EUROPOL, “Oficina de Policía Europea” con sede en la Haya (Países Bajos), se creó a través de un tratado internacional entre los Países miembros de la Unión Europea al amparo de las competencias del tercer pilar de asuntos de justicia o interior. El Convenio EUROPOL se firmó al amparo del antiguo Artículo K.3, renumerado en la actualidad como Artículo 31 del Tratado de la Unión Europea, sobre cooperación judicial en materia penal. No fue ratificado por todos los Estados hasta 1998 y entró en vigor el 1 de octubre de ese mismo año. Sus actividades abarcan la cooperación entre los Estados europeos en relación con asuntos penales, que se especifica en acciones previamente planificadas o articuladas sobre la pase de solicitudes de colaboración *ad hoc* emitidas por los Estados miembros.

<sup>111</sup> El Artículo 18 de la Acción Común de creación del Instituto (Acción Común 554/PESC/2001) establece que en su funcionamiento se deben respetar los principios del Reglamento 1049/2001 y añade que no le corresponde el tratamiento de material sensible propiamente dicho.

<sup>112</sup> El Centro de Satélites, situado en Torrejón de Ardoz (España), es el sucesor directo del Centro de Satélites de la Unión Europea Occidental, del que recibió su infraestructura inicial.

<sup>113</sup> Creada por el Reglamento 460/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2004 (DOL 77 de 2004), esta agencia tiene competencias para garantizar la seguridad de redes y de información en aspectos básicamente relacionados con el mercado interior.

<sup>114</sup> <http://www.europol.europa.eu/legal/other/files/PublicAccessToEuropolDocuments.pdf> (visitada por última vez el 16 de febrero de 2007)

<sup>115</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual*, 1999, pág 245.

EUROPOL comunicó al Defensor del Pueblo<sup>116</sup> que se habían producido desacuerdos internos en su Consejo de Administración que le impedían aprobar las nuevas normas de acceso, mantendría la vigencia del régimen de acceso anterior al Tratado de Ámsterdam de forma temporal<sup>117</sup>. A la luz de la legislación vigente, las normas sobre acceso deben ser aprobadas por su Consejo de Administración, a iniciativa del Director de la Oficina y por mayoría de dos tercios<sup>118</sup>. En la actualidad, dichas normas no pueden ser descargadas del sitio web de EUROPOL.

Por otra parte, el Artículo 19 de la Acción Común/555/PESC de 2001 por la que se creó el Centro Europeo de Satélites establece expresamente que el régimen de acceso del público a sus documentos respeta los principios del Reglamento 1049/2001/CE. En el caso del Instituto de Estudios de Seguridad, la misma mención consta en el Artículo 18 de la Acción Común/554/PESC de 2001.

Por último, el Artículo 29 de la Acción Común 551/PESC de 2004 por la que se creó La Agencia Europea de Seguridad introduce el reenvío a los principios de Reglamento General de Acceso a los Documentos contenido en el Reglamento 1049/2001/CE.

Con todo, el fundamento jurídico para el acceso a documentos relacionados con el segundo y tercer pilar es generalmente endeble.

En primer lugar, porque el Reglamento 1049/2001/CE, aprobado exclusivamente en relación a la Comunidad Europea, sólo contiene una única referencia a la PESC y a la JAI en el apartado 7 de su Preámbulo, que no tiene carácter vinculante.

Por otro lado, porque las remisiones efectuadas en las Acciones Comunes de creación de las agencias a las que nos hemos referido despliegan efectos, pero resulta discutible hasta qué punto son revisables por parte del Tribunal de Justicia.

Por último, porque el carácter frecuentemente sensible y altamente confidencial de los documentos, tanto en el plano de la PESC como en el de la JAI, hace que existan limitaciones de acceso no sólo frente al público sino incluso en el seno de las propias Instituciones, que concluyen pactos y acuerdos interinstitucionales para delimitar las condiciones de comunicación y circulación internas que les son aplicables.

Esta debilidad del fundamento jurídico da lugar a situaciones como la que ya hemos expuesto respecto de la dificultad para alcanzar un acuerdo en el seno del Consejo de Administración de EUROPOL.

El mayor número de limitaciones se producen en el ámbito de la PESC, incluso en el plano interno. El Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo sobre el

---

<sup>116</sup> El Defensor del Pueblo Europeo es uno de los organismos que más ha favorecido la apertura a través de sus investigaciones de oficio y sus informes anuales. Véase: MARTÍN GONZÁLEZ, Y, "El Defensor del Pueblo Europeo: Garante de los Derechos a la información y de acceso a los documentos de la UE", *Revista de Estudios Europeos*, Mayo-Agosto 2006, nº 43, págs 43 a 54.

<sup>117</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual*, 2000, pág 203.

<sup>118</sup> Se podría alegar que Europol es un servicio de inteligencia europeo y que, por consiguiente, se debería conceder prioridad a la seguridad por encima de la transparencia. No obstante, de acuerdo con su relación de tareas, es evidente que la Europol proporciona fundamentalmente información y análisis y no cuenta con ningún tipo de poder ejecutivo. En el espacio de libertad, seguridad y justicia, un desequilibrio semejante entre los objetivos de seguridad y la necesidad de transparencia ya no resulta aceptable. El Artículo 32 bis, introducido en el Convenio de Europol por un Protocolo aprobado sobre la base del apartado 1 del Artículo 43 del Convenio, establece el procedimiento de aprobación de las normas de acceso DO L nº 002 de 06/01/2004 págs. 3 – 12.

acceso de la Cámara a la información sensible del Consejo en el ámbito de la Política de Seguridad y de Defensa <sup>119</sup> y la Decisión del Parlamento Europeo de 23 de octubre de 2002 sobre la aplicación de tal acuerdo<sup>120</sup> fijan la obligación del Consejo de comunicar la información sensible al Parlamento. Sin embargo, esa transmisión no se realiza ni al Pleno ni a todos los miembros de la Asamblea, sino únicamente a un Comité Parlamentario Especial cuyos miembros están sujetos a una obligación de secreto profesional. También están sujetos a un deber de secreto similar los funcionarios del Parlamento que deban tener acceso a esos documentos para poder desempeñar sus funciones.

Sin embargo, no puede afirmarse automáticamente que ante una petición de documentos elaborados o gestionados en el marco de la política exterior y de seguridad o de la cooperación policial y judicial prevalece siempre el secreto. Ni siquiera se puede llegar a una consideración de tal calibre en el caso de documentación relativa a asuntos tan sensibles como el tráfico de armas o la lucha antiterrorista.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha afirmado explícitamente en numerosas ocasiones que no todos los documentos del ámbito del segundo y tercer pilar deben mantenerse siempre reservados y ha precisado que el grado de transparencia que se les aplica ha de ser proporcional a lo exigido por sus contenidos concretos.

En una de sus primeras decisiones sobre el ejercicio del derecho de acceso del público a los documentos internos, *Carvel y Guardian Newspapers contra Consejo*<sup>121</sup>, el Tribunal permitió el acceso a documentos relacionados con la Justicia e Interior. Poco tiempo después, en el caso *Svenska Journalistförbundet contra Consejo*<sup>122</sup>, se volvió a plantear el ejercicio del derecho de acceso a documentos del tercer pilar.

Tras la adhesión de Suecia a la Unión Europea, una asociación de periodistas de ese país decidió examinar de qué manera las autoridades suecas aplicaban el derecho de acceso a la información de los ciudadanos en lo referente a los documentos que tratan la actividad de la Unión Europea. Para ello, solicitó a 46 instituciones el acceso a 20 documentos del Consejo sobre el establecimiento de Europol. Suecia concedió el acceso a 18 de los 20 documentos, aunque borró previamente algunas de sus partes.

La misma asociación de periodistas solicitó también al Consejo el acceso a los mismos veinte documentos, aunque en este caso sólo pudo recibir dos de ellos porque el resto estaba sujeto al principio de confidencialidad. En una respuesta posterior, el Consejo concedió el acceso a otros dos documentos pero denegó la solicitud con respecto a los dieciséis restantes alegando que su divulgación podría suponer un perjuicio para el interés público desde el punto de vista de la seguridad.

El Tribunal de Primera Instancia confirmó que los ciudadanos tienen derecho a acceder a los documentos que se encuentran en poder del Consejo y pueden solicitar dicho acceso sin tener

---

<sup>119</sup> DOCE C 298 de 2002.

<sup>120</sup> DOCE C 298 de 2002.

<sup>121</sup> *Carvel y Guardian Newspapers contra Consejo* T-194/94 Rec. p. II-2765.

<sup>122</sup> *Svenska Journalistförbundet* T-174/95, apartado 10.

que motivar su solicitud. Además, las excepciones al principio general de acceso de los ciudadanos a los documentos deben interpretarse y aplicarse restrictivamente. En ese sentido, la motivación de la denegación de una solicitud debe contener las razones específicas, asociadas a cada categoría de documentos considerada, por las que el Consejo entiende que pueden invocarse esas excepciones.

En el caso de los periodistas suecos, el Tribunal de Primera instancia resolvió que el Consejo habría podido especificar los motivos por los que consideraba que la divulgación de los documentos solicitados podría afectar a cualquier aspecto de la seguridad pública sin dar a conocer su contenido, por lo que anuló la Decisión del Consejo a falta de indicaciones de esa institución.

Por lo tanto, se deduce que no todos los documentos pertenecientes al ámbito del segundo y tercer pilar están excluidos automáticamente del derecho de acceso, aunque muchos de ellos sí que pueden ser sensibles. La denegación de dicho acceso debe estar justificada en alguna de las excepciones contempladas y la institución que la decida debe argumentar su posición de una forma suficientemente concreta respecto al documento solicitado y también respecto a los intereses que podrían verse perjudicados con la difusión de su contenido <sup>123</sup>.

#### D. Documentos sensibles

El Artículo 9 del Reglamento 1049/2001/CE establece el mecanismo específico de tratamiento de los “documentos sensibles”, a los que define como aquellos que se originan en las instituciones, en las agencias, los Estados miembros de la Unión Europea, las organizaciones internacionales y los terceros países y que están sujetos a “clasificación” según las normas de cada institución para proteger los intereses esenciales de la Unión Europea o de sus Estados miembros.

Este tipo de documentos aluden a las áreas temáticas cubiertas por el Artículo 4.1 del Reglamento, es decir, seguridad pública, defensa y asuntos militares.

Es importante señalar que el mero hecho de que unos documentos sean considerados “sensibles” no impide el acceso del público y que denegar ese derecho implica siempre una justificación según los supuestos del Artículo 4.1, aunque existen una serie de especialidades que sí que afectan a su acceso y gestión.

Así, los documentos “sensibles” sólo pueden ser manipulados por personal autorizado, no pueden ser introducidos en registros públicos ni tampoco entregados al público que los solicite sin previo consentimiento del autor<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> Tal y como se manifiesta la reiterada jurisprudencia, cuando la institución deniega el acceso debe demostrar en cada caso concreto y sobre la base de los datos de los que dispone que los documentos a los que se solicita el acceso están efectivamente amparados por las excepciones enumeradas en el Reglamento nº 1049/2001/CE (ver sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de enero de 2000, Países Bajos y *van der Wal contra Comisión*, asuntos acumulados C-174/98 P y C-189/98 P, Rec. p. I-1, apartado 24).

<sup>124</sup> Artículo 9, apartados 2 y 3 del Reglamento 1049/2001/CE.

Si la institución no es capaz de justificar su negativa a la apertura total o parcial de un documento reservado según las excepciones antes citadas debe procederse a su desclasificación y debe solicitarse siempre el permiso de su autor para la entrega a terceros<sup>125</sup>.

#### D. 1. Clasificación y marcado

La garantía de confidencialidad de los documentos sensibles por motivos de seguridad gira en torno al concepto de clasificación<sup>126</sup> y a la señal física de marcado.

La competencia sobre la clasificación de documentos corresponde al emisor de información, que debe responder en su actuación a la protección de intereses concretos. A efectos del régimen de clasificación, almacenamiento y gestión de estos documentos, cada organismo o institución debe designar un servicio responsable de la clasificación e introducción de datos sobre documentos sensibles en los registros y de la comunicación con los potenciales usuarios y solicitantes de datos<sup>127</sup>.

Existen tres categorías o niveles de clasificación en materia de seguridad: TRES SECRET/TOP SECRET, SECRET y CONFIDENTIEL<sup>128</sup>. Esta gradación, introducida en el contexto comunitario a través del Reglamento nº 3 de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), se mantiene en la Decisión del Secretario General del Consejo y Alto Representante de la Política Exterior y Seguridad Común de 27 de julio de 2000<sup>129</sup>, dictada y publicada en plena tramitación del Reglamento 1049/2001, así como en las Normas de Seguridad de Consejo<sup>130</sup>. En esos precedentes<sup>131</sup> se basa el Artículo 9 del Reglamento 1049/2001, que a su vez se reproduce en los reglamentos internos de las Instituciones y organismos.

---

<sup>125</sup> El Artículo 6 de la Decisión de la Comisión de 5 de diciembre de 2001 por la que se modifica su Reglamento Interno, 15 edición, 2003 (DOL 345, 2001) establece que: "Toda decisión por la que se deniegue el acceso a la totalidad o parte de un documento reservado deberá justificarse sobre la base de las excepciones enumeradas en el Artículo 4 del Reglamento (CE) no 1049/2001. En el caso de que el acceso al documento solicitado no pudiera denegarse sobre la base de tales excepciones, el funcionario encargado de tramitar la solicitud procederá a desclasificar el citado documento antes de transmitirlo al solicitante. No obstante, se precisará el consentimiento de la autoridad de origen para otorgar acceso a un documento sensible". Por lo que respecta al Parlamento Europeo, según el Artículo 72.4 de su Reglamento interno (15 edición), corresponde a la mesa la decisión sobre la solicitud de documentos sensibles (DOL 61, 05/03/2003).

<sup>126</sup> La colaboración necesaria en materia de seguridad exige que Estados y Consejo sigan un sistema equivalente de clasificación para poder planificar y organizar los medios para contrarrestar el espionaje, el sabotaje y el terrorismo.

<sup>127</sup> Sólo ciertas personas autorizadas, cuyos nombres están registrados en una lista elaborada por la Secretaría General del Consejo o de la Comisión, por la Mesa del Parlamento Europeo o por las autoridades competentes en los organismos descentralizados y en los Estados miembros, pueden imponer marcados y gestionar este tipo de documentos.

<sup>128</sup> LEEUW, M E. "The regulation on Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents in the European Union: Are Citizens better off?". *European Law Review*. 28/03/2003. Págs 324-348

<sup>129</sup> DO C 239 de 23 de agosto de 2000.

<sup>130</sup> Decisión 2001/264/CE del Consejo de 19 de marzo por la que se adoptan las normas de seguridad del Consejo, (DOL 101) de 11 de abril de 2001, y sus modificaciones.

<sup>131</sup> El Artículo 9, aunque no inculdo formalmente entre las excepciones al acceso, verdaderamente constituye una excepción. "

Son diversos los textos que recomiendan expresamente la moderación en cuanto a la cantidad y el nivel de las siguientes clasificaciones, determinadas con arreglo al grado de sensibilidad del contenido de cada documento<sup>132</sup> :

- ✦ La clasificación TOP SECRET o TRÈS SECRET se aplica únicamente a la información y al material cuya divulgación no autorizada pueda causar un perjuicio excepcionalmente grave a los intereses esenciales de la Unión Europea o de alguno de sus miembros.
- ✦ La clasificación SECRET UE sólo se aplica a la información y al material cuya divulgación no autorizada pueda suponer un perjuicio grave para los intereses de la UE o de alguno de sus miembros.

Los documentos SECRET y TOP SECRET se marcan a mano y por medios mecánicos.

- ✦ El marcado CONFIDENTIAL UE se utiliza para distinguir la información y el material cuya divulgación no autorizada pueda suponer un perjuicio para los intereses esenciales de la UE o de uno o más Estados. Físicamente, esta clasificación se realiza por medios mecánicos, a mano o mediante impresión en papel preestampillado y registrado.
- ✦ Por último la clasificación RESTREINT UE se aplica a la información y al material cuya divulgación no autorizada pueda resultar desventajosa para los intereses de la UE o de uno o más de sus miembros y puede realizarse por medios mecánicos y también por medios electrónicos.

La clasificación de los documentos se revisa como mínimo cada cinco años, aunque el plazo puede ser inferior si el emisor lo recomienda, para comprobar si sigue siendo necesaria. En el transcurso del periodo de clasificación, la reclasificación (disminución del nivel de protección) o desclasificación (supresión de la protección como documento sensible) sólo puede tener lugar con la autorización del emisor y previa consulta con las partes interesadas. En caso de que los documentos clasificados tengan destinatarios y de que se haya producido una desclasificación o reclasificación, este proceso debe comunicarse a los destinatarios originales. Todos estos permisos y comunicaciones deben estar confirmados por escrito.

Otro de los elementos utilizados junto con la clasificación para garantizar la protección de documentos sensibles es el **marcado** o señal física de advertencia.

El marcado PESC se aplica a los documentos y sus copias relativos a la seguridad y defensa de la Unión Europea o de sus Estados miembros y a los documentos relativos a la gestión militar y la gestión de crisis.

Cuando los documentos relativos a materias de seguridad afectan además a las tecnologías de la información pueden llevar un marcado adicional que implique su sometimiento a medidas de seguridad suplementarias.

---

<sup>132</sup> Uno de los documentos relativos al régimen de clasificación que incide en la conveniencia de evitar los excesos en ese tipo de procedimientos es la Decisión 2001/264/CE del Consejo de 19 de marzo por la que se adoptan las normas de seguridad del Consejo, 11/04/2001, DOL 101, sección III, que establece que el emisor de un documento que se vaya a clasificar "debe frenar cualquier tendencia a clasificar de forma excesiva o insuficiente" y añade "aunque un elevado nivel de clasificación puede dar la impresión de proteger con mayor eficacia un documento, si rutinariamente se clasifica en forma excesiva se puede producir una pérdida de confianza en la validez del sistema de clasificación....".

## D. 2. Cooperación institucional en el seno de la UE

La gestión de documentos relativos a la seguridad siguen en principio las mismas rutinas que el resto de los de su tipología, ya sea documentación “normal” o “sensible”. En ese último caso, independientemente de si la clasificación responde a la salvaguarda de la seguridad, los documentos sólo pueden ser manipulados por un reducido número de funcionarios y agentes públicos.

Sin embargo, muchos de esos documentos se refieren a políticas que exigen cooperación interinstitucional, interestatal o internacional. Por ese motivo, los responsables de Seguridad de la Información de la Secretaría General del Consejo y sus homólogos en los Estados miembros trabajan conjuntamente para determinar qué recursos e instalaciones requieren protección.

Las normas de seguridad del Consejo fijan unas estructuras mínimas equivalentes para cada uno de los Estados Miembros de la UE y para la Secretaría General del Consejo. Además, establecen medidas de seguridad que deben ser respetadas por el Consejo, la Secretaría General del Consejo, los Estados miembros y los organismos descentralizados de la Unión Europea con el fin de salvaguardar la seguridad y garantizar un ámbito común de protección de la información clasificada frente al espionaje, las situaciones de peligro o la divulgación no autorizada de datos o informaciones.

Estas normas sirven también para proteger la información tratada en los sistemas de seguridad europeos y en las redes de comunicación e información así como las instalaciones que albergan información de la UE frente al sabotaje y los daños. Por último, su aplicación limita los efectos y consecuencias de posibles fallos en seguridad. Las normas de seguridad de la Comisión y del Parlamento que se recogen y derivan de sus Reglamentos Internos se orientan en la misma línea<sup>133</sup>.

Cada Estado miembro de la UE dispone de una organización de seguridad nacional que se encarga de recopilar y registrar información confidencial en materia de espionaje, sabotaje, terrorismo y otras actividades subversivas. Este organismo informa y asesora al Gobierno y al Consejo sobre las amenazas a la seguridad y sobre las medidas de protección que se pueden tomar para hacerles frente.

También debe existir en cada Estado miembro y en la Secretaría General del Consejo una unidad técnica en materia de seguridad de los sistemas de información, que colabora con la autoridad de seguridad correspondiente para facilitar información y asesoramiento sobre las amenazas técnicas contra la seguridad y sobre los medios para evitarlas y protegerse de sus consecuencias.

En el mismo sentido, los ministerios, organismos y servicios de la Secretaría del Consejo encargados de la seguridad deben mantener una colaboración habitual para determinar qué

---

<sup>133</sup> Véase: Decisión de la Comisión de 15 de diciembre de 2006 por la que se establecen las normas de seguridad y los estados de alarma aplicables en la Comisión y por la que se modifica su Reglamento Interno en lo relativo a los procedimientos operativos para la gestión de las situaciones de crisis (DOL 32, 2007) . Además, el Reglamento Interno de la Comisión (DO L 61, 05/03/2003) indica que corresponde a la mesa la decisión sobre la solicitud de documentos sensibles.



informaciones recursos e instalaciones exigen protección y cuáles deben ser las normas comunes que establezcan cómo proporcionarla.

#### D. 3. Colaboración internacional: transmisión a de la información clasificada a terceros países y a organizaciones internacionales

El Reglamento 1049/2001/CE alude a la necesidad de las instituciones y organismos comunitarios de respetar las normas específicas de apertura internacional. Así, el Artículo 2.6 señala que el Reglamento “ no obsta al ejercicio de los derechos de acceso del público, que podrían derivarse de instrumentos de derecho internacional o actos de las instituciones que los ejecuten”.<sup>134</sup>

Sin embargo, existe otra normativa que impone restricciones a la transmisión de documentos que contengan información clasificada a terceros países, ya sea de forma esporádica , para lo que se pondrá en marcha un proceso individual, o a lo largo de un periodo, en cuyo caso es preciso alcanzar acuerdos con cada destinatario.

La decisión sobre la transmisión a organizaciones internacionales o a otros Estados de documentos sensibles (o de aquellos que pueden afectar a la seguridad a pesar de no estar clasificados ) corresponde al Consejo.

La postura de esa institución al respecto se basa en el carácter y en el contenido de la información, así como en la necesidad del destinatario y en las relaciones de éste con la Unión Europea, que incluyen el grado de cooperación y el nivel de seguridad que aplica a sus documentos sensibles.

El Consejo también toma en consideración las ventajas para la Unión Europea que puedan derivarse de la transmisión. Cuando la información que se pretende transmitir se ha originado en un Estado miembro, éste debe aprobar su transmisión.

Antes de que se realice cualquier transmisión, el Comité de Seguridad del Consejo emite un dictamen técnico en el que se hacen constar las medias de seguridad que deben aplicar la UE y los destinatarios. Los proyectos de acuerdo sobre procedimientos de seguridad y los memorándum de entendimiento serán aprobados por el Comité de seguridad antes de someterlos a la decisión del Consejo.

La cooperación de primer nivel a efectos de transmisión e intercambio de información clasificada corresponde únicamente a organizaciones internacionales o países cuyas normas de seguridad sean muy semejantes a las europeas. Con el resto de países y organizaciones solo podrá tener lugar una cooperación de segundo nivel.

Si los niveles y normas de seguridad no pueden ser evaluados con certeza, sólo podrá alcanzarse una colaboración de tercer nivel, lo que implica que el intercambio de información será

---

<sup>134</sup> Parece positivo que los estándares internacionales de apertura, amplios en algunos casos, no se ven afectados por el Reglamento. Esto significa, por ejemplo, que las provisiones de acceso a la información ambiental establecida en la Convención de Naciones Unidas/ECE sobre Medioambiente, son aplicables a pesar de las disposiciones del Reglamento. Las provisiones, recogidas en el Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998, entraron en vigor el 30 de octubre de 2001. Veáse: <http://www.unece.org/leginstr/cvenvi.htm>

ocasional<sup>135</sup> y consistirá en convenios concretos para el intercambio de información cuyo nivel de clasificación deberá ser superior a la categoría "Restreint UE".

#### IV. Palabras Finales

Desde su aprobación en mayo de 2001, el Reglamento Europeo sobre acceso a los Documentos de las Instituciones Europeas 1049/2001 constituye la piedra angular del régimen de transparencia administrativa en la Unión Europea y responde al mandato establecido en el Artículo 255 del Tratado de la Comunidad Europea, en la redacción adoptada en Ámsterdam en 1997.

Esa normativa también supone un límite para la difusión libre de determinadas informaciones, aunque exige que esas limitaciones se expongan y justifiquen sobre la base de unos motivos estricta y legalmente restringidos, entre los que se encuentra el hecho de que la documentación pueda afectar a la seguridad pública.

Aunque el ejercicio del derecho de acceso es individual y los citados límites se oponen únicamente a los ciudadanos que pretenden obtener información, no se puede olvidar que muchas de esas demandas proceden de grupos de investigación universitarios, gabinetes de consultores y abogados interesados en realizar investigaciones profundas que conduzcan a la presentación de proyectos o publicaciones especializadas o que sirvan para defender los derechos de sus representados.

La relación profesional habitual entre este tipo de público y los Centros de Documentación Europea (CDE) hace que la documentación interna, a caballo entre la transparencia y el secreto, sea también un ámbito de conocimientos con el que los documentalistas especializados en Europa están muy familiarizados.

#### V. Bibliografía

- ✦ BLANCO VALDÉS, R. "Prólogo". En: RUIZ MIGUEL, C. *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado Constitucional*. Madrid, 2002.
- ✦ COTINO HUESO, L. "Transparencia y derecho a la información pública en la Unión Europea ¿De ¿valor en alza' a derecho fundamental?". En: IV Jornadas Internacionales sobre "Derechos y Libertades Fundamentales". Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.
- ✦ LEEUW, M. E. "The regulation on Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents in the European Union: Are Citizens better off?", *European Law Review*. 2003, 28 (3), págs 324-348.

---

<sup>135</sup> Decisión 2001/264/CE del Consejo de 19 de marzo por la que se adoptan las normas de seguridad del Consejo. 11/04/2001, DO L101, sección XII.

- ★ MARTÍN GONZÁLEZ, Y. "El Defensor del Pueblo Europeo: Garante de los Derechos a la información y de acceso a los documentos de la UE", *Revista de Estudios Europeos*, 43, Mayo-Agosto, 2006, págs 43 a 54.
- ★ PÉREZ CARRILLO, E.F., "La reforma del derecho de acceso del público a los documentos en la Unión Europea", *Revista General de Derecho*, 675, diciembre 2000, páginas 14557 a 14580.
- ★ RUIZ MIGUEL, C. *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado Constitucional*. Madrid : 2002.
- ★ RUIZ MIGUEL, C. "El Constitucionalismo Cultural", *Cuestiones Constitucionales*, julio-diciembre 2003, nº 9 , págs 201 a 216.
- ★ TRUBEK, D.M. ; COTTELL, P. ; NANCE, M. "'Soft Law', 'Hard Law', and European Integration: Toward a Theory of Hybridity". Jean Monnet Working Paper 02/05. New York : 2005.
- ★ WAGNER, W. "The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy", *Institute for Security Studies, Occasional Paper*, abril 2005, nº 57.

#### Documentos oficiales

- ★ Comisión Europea. *Informe sobre la aplicación durante el año 2003 del Reglamento (CE) 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión*. Bruselas, 2004. COM (2004) 347 final.
- ★ Defensor del Pueblo. *Informe anual 1999*.
- ★ Defensor del Pueblo. *Informe anual 2000*.