



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 12 de diciembre de 2013¹

Asuntos acumulados C-141/12 y C-372/12

YS
contra
Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel
[Petición de decisión prejudicial
plantada por el Rechtbank Middelburg (Países Bajos)]
y
Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel
contra
M y S

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Raad van State (Países Bajos)]

«Datos personales y tratamiento — Análisis jurídico»

1. YS, M y S son nacionales de terceros países que solicitaron la residencia legal en los Países Bajos. La solicitud de YS fue desestimada y las de M y S sí fueron atendidas. Cada uno de ellos invoca el Derecho de la Unión para obtener acceso a un documento (en lo sucesivo, «acta»)² redactado por un funcionario de la autoridad competente y que incluye un análisis jurídico en forma de recomendación interna sobre la concesión de la residencia. Alegan que el análisis jurídico constituye datos personales, por lo que, en virtud del Derecho de la Unión, tienen derecho a acceder al acta.

Legislación de la UE

TFUE

2. Con arreglo al artículo 16 TFUE, apartado 1, «toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan».

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

3. El artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), titulado «Protección de datos de carácter personal», establece:

«1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan.

¹ — Lengua original: inglés.

² — Véase el punto 17 de las presentes conclusiones.

2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que le conciernan y a obtener su rectificación.

3. El respeto de estas normas quedará sujeto al control de una autoridad independiente.»

4. El artículo 41 trata del «Derecho a una buena administración»:

«1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

[...]

b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;

c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

[...]»

5. Con arreglo al artículo 47, apartado 1, «[t]oda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo».

6. El artículo 51, apartado 1, establece: «Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. [...]»

Directiva 95/46

7. Con arreglo al artículo 1, apartado 1, de la Directiva 95/46/CE,³ «Los Estados miembros garantizarán [...] la protección de las libertades y de los derechos fundamentales de las personas físicas, y, en particular, del derecho a la intimidad, en lo que respecta al tratamiento de los datos personales».⁴

8. El artículo 2, letra a), define los «datos personales» como «toda información sobre una persona física identificada o identificable (el “interesado”)»,⁵ y «persona identificable», como «toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular, mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social».

3 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO L 281, p. 31), en su versión modificada en ciertos aspectos por el Reglamento (CE) n° 1882/2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003 (DO L 284, p. 1). Contiene reglas específicas para el tratamiento de los datos personales en el marco de la cooperación policial y judicial en asuntos penales la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal (DO L 350, p. 60). Actualmente se está trabajando en un nuevo Reglamento general de protección de datos [véase COM(2012) 11 final].

4 — Véase, igualmente, el décimo considerando de la Directiva 95/46.

5 — Dicha definición parece extraída de la idéntica definición del artículo 2, letra a), del Convenio para la protección de las personas físicas en relación con el tratamiento automatizado de datos personales (ETS 108), del que son parte todos los Estados miembros.

9. El «tratamiento de datos personales» o, simplemente, «tratamiento», se define en el artículo 2, letra b), como «cualquier operación o conjunto de operaciones, efectuadas o no mediante procedimientos automatizados, y aplicadas a datos personales, como la recogida, registro, organización, conservación, elaboración o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma que facilite el acceso a los mismos, cotejo o interconexión, así como su bloqueo, supresión o destrucción». Con arreglo al artículo 2, letra c), es «fichero de datos personales» o «fichero» «todo conjunto estructurado de datos personales, accesibles con arreglo a criterios determinados, ya sea centralizado, descentralizado o repartido de forma funcional o geográfica».

10. Con arreglo al artículo 3, apartado 1, de la Directiva 95/46, ésta se aplica «al tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales», por un lado, y «al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero», por otro.⁶ El artículo 3, apartado 2, excluye del ámbito de aplicación de la Directiva 95/46 ciertos tipos de tratamientos, y el artículo 7 establece los criterios para determinar si los Estados miembros pueden o no tratar datos personales.

11. El artículo 12, sobre el «Derecho de acceso», establece:⁷

«Los Estados miembros garantizarán a todos los interesados el derecho de obtener del responsable del tratamiento:

- a) libremente, sin restricciones y con una periodicidad razonable y sin retrasos ni gastos excesivos:
 - la confirmación de la existencia o inexistencia del tratamiento de datos que le conciernen, así como información por lo menos de los fines de dichos tratamientos, las categorías de datos a que se refieran y los destinatarios o las categorías de destinatarios a quienes se comuniquen dichos datos;
 - la comunicación, en forma inteligible, de los datos objeto de los tratamientos, así como toda la información disponible sobre el origen de los datos;
 - el conocimiento de la lógica utilizada en los tratamientos automatizados de los datos referidos al interesado, al menos en los casos de las decisiones automatizadas a que se refiere el apartado 1 del artículo 15;
- b) en su caso, la rectificación, la supresión o el bloqueo de los datos cuyo tratamiento no se ajuste a las disposiciones de la presente Directiva, en particular a causa del carácter incompleto o inexacto de los datos;
- c) la notificación a los terceros a quienes se hayan comunicado los datos de toda rectificación, supresión o bloqueo efectuado de conformidad con la letra b), si no resulta imposible o supone un esfuerzo desproporcionado.»

12. El artículo 13, apartado 1, contempla ciertas excepciones y limitaciones, en particular, al derecho de acceso:⁸

6 — Véase, igualmente, el decimoquinto considerando de la Directiva 95/46.

7 — Véase también el cuadragésimo primer considerando de la Directiva 95/46.

8 — Véase, igualmente, el cuadragésimo segundo considerando de la Directiva 95/46.

«Los Estados miembros podrán adoptar medidas legales para limitar el alcance de las obligaciones y los derechos previstos en el apartado 1 del artículo 6, en el artículo 10, en el apartado 1 del artículo 11, y en los artículos 12 y 21 cuando tal limitación constituya una medida necesaria para la salvaguardia de:

[...]

d) la prevención, la investigación, la detección y la represión de infracciones penales o de las infracciones de la deontología en las profesiones reglamentadas;

[...]

f) una función de control, de inspección o reglamentaria relacionada, aunque sólo sea ocasionalmente, con el ejercicio de la autoridad pública en los casos a que hacen referencia las letras c), d) y e);

g) la protección del interesado o de los derechos y libertades de otras personas.»

Otros instrumentos de la Unión

13. El Reglamento (CE) n° 45/2001⁹ trata de la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones de la Unión. En él se definen los «datos personales» y el «tratamiento de datos personales» esencialmente en los mismos términos que la Directiva 95/46.¹⁰ Asimismo, concede un derecho de acceso, en particular, a una forma inteligible de los datos objeto de tratamiento, así como a cualquier información disponible sobre el origen de los datos.¹¹

14. Los instrumentos de Derecho de la Unión que garantizan el acceso a documentos, como el Reglamento (CE) n° 1049/2001¹² y la Decisión relativa al acceso del público a los documentos del Tribunal de Justicia,¹³ prevén excepciones para la protección de «la intimidad y de la integridad de la persona, en particular con arreglo a la legislación de la Unión sobre protección de los datos personales»,¹⁴ y ofrecen un fundamento para denegar el acceso que pueda perjudicar a la protección «de los procedimientos judiciales y del asesoramiento jurídico».¹⁵

9 — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos (DO 2001, L 8, p. 1).

10 — Véase el artículo 2, letras a) y b), del Reglamento n° 45/2001.

11 — Véase el artículo 13, letra c), del Reglamento n° 45/2001.

12 — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43).

13 — Decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 11 de diciembre de 2012, relativa al acceso del público a los documentos que obren en poder del Tribunal de Justicia de la Unión Europea actuando en ejercicio de sus funciones administrativas (DO 2013, C 38, p. 2).

14 — Artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n° 1049/2001 y artículo 3, apartado 1, letra b), de la Decisión del Tribunal de Justicia.

15 — Artículo 4, apartado 2, segundo inciso, del Reglamento n° 1049/2001 y artículo 3, apartado 2, segundo inciso, de la Decisión del Tribunal de Justicia.

Legislación y procedimiento de los Países Bajos

15. La *Wet bescherming persoonsgegevens* (Ley de protección de los datos personales; en lo sucesivo, «Wbp») define los datos personales,¹⁶ su ámbito de aplicación¹⁷ y el derecho de acceso¹⁸ en términos similares a los de la Directiva 95/46. Los solicitantes invocan dicha Ley para acceder al acta utilizada en la resolución de su solicitud de permiso de residencia temporal con arreglo a la *Vreemdelingenwet 2000* (Ley de extranjería de 2000).

16. Dicha solicitud, presentada al *Immigratie- en Naturalisatiedienst* (Servicio de Inmigración y Naturalización), es estudiada en primer lugar por un funcionario tramitador, que redacta una propuesta de decisión y otro documento, el «acta»,¹⁹ que contiene, entre otra información, el análisis jurídico en que se basa la decisión propuesta. Si el funcionario tramitador no tiene autoridad para firmar la propuesta de decisión, la remite junto con el acta a un *resumptor* (funcionario superior) para su valoración. Dicho funcionario superior puede confirmar o rechazar el análisis jurídico del acta. Sin embargo, al margen de la competencia del funcionario tramitador para firmar la decisión, el acta no forma parte de la decisión final sobre la residencia.

17. Por lo general, el acta contiene: el nombre, teléfono y número de despacho del funcionario tramitador; casillas para las iniciales y los nombres del funcionario o funcionarios superiores; el nombre, fecha de nacimiento, nacionalidad, sexo, etnia, religión y lengua del solicitante; información sobre los antecedentes del procedimiento; información sobre declaraciones del solicitante y documentación aportada; disposiciones legales aplicables y valoración de la información relevante a la luz de la legislación aplicable («análisis jurídico»). Según el *Raad van State*, la extensión del análisis jurídico puede oscilar entre unas pocas frases y varias páginas. En la vista, el Gobierno neerlandés confirmó que no hay ningún modelo para la redacción del acta. Cuando el análisis jurídico es extenso, el acta puede contener afirmaciones sobre la credibilidad de las declaraciones, los motivos por los que el solicitante tiene derecho (o no) al permiso de residencia y los motivos. Si el análisis es más conciso, el resultado puede ser un acta que sólo contenga la línea de la política procedente.

18. De la petición de decisión prejudicial del asunto C-372/12 se desprende también que el *Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel* (Ministro de Inmigración, Integración y Asilo; en lo sucesivo, «Ministro») ha aclarado que las actas forman parte de los expedientes de los solicitantes, que se organizan conforme a un número «V» que se asigna a cada solicitante. Sin ese número, no es posible consultar ni localizar el expediente.

19. Hasta el 14 de julio de 2009 se siguió la política de permitir el acceso al acta (incluido el análisis jurídico) previa petición, y se realizaban muchas peticiones en este sentido. Según el Ministro, eso dio lugar a una considerable carga de trabajo y a frecuentes malinterpretaciones de los análisis jurídicos. Otra consecuencia fue que el análisis jurídico de cada caso dejase de registrarse en el acta, o sólo en menor medida. Mediante circular interna 2009/11 del IND, se abandonó esa política y en lo sucesivo dejó de concederse el acceso al acta (incluido el análisis jurídico).

16 — Artículo 1, letra a), de la Wbp.

17 — Artículo 2, apartado 1, de la Wbp.

18 — Artículo 35 de la Wbp.

19 — En el curso de la fase escrita del procedimiento del asunto C-141/12 se presentaron al Tribunal de Justicia ejemplos de actas.

Hechos, cuestiones y procedimiento

Asunto C-141/12, YS

20. Mediante decisión de 9 de junio de 2009, el Ministro denegó la solicitud de YS de permiso de residencia temporal en concepto de «asiel». Dicha decisión fue revocada, pero el 6 de julio de 2010 la solicitud fue de nuevo denegada. La solicitud de YS de acceder al acta redactada para la decisión de 6 de julio de 2010 fue denegada mediante decisión de 24 de septiembre de 2010 con el argumento de que, además de datos personales, el acta contenía un análisis jurídico. En dicha decisión, el Ministro sí que proporcionó, en la medida de lo necesario, una visión de conjunto de los datos contenidos en el acta, el origen de dichos datos y las autoridades que tenían acceso a ellos.

21. Mediante decisión de 22 de marzo de 2011 se declaró infundado el recurso administrativo interpuesto por YS contra la decisión de 24 de septiembre de 2010. YS recurrió la última decisión ante el órgano jurisdiccional remitente, que ha planteado la siguientes cuestiones:

- «1) ¿Son los datos reproducidos en la minuta relativos al interesado datos personales en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva [95/46]?
- 2) ¿Es el análisis jurídico que figura en la minuta un dato personal en el sentido de la disposición antes citada?
- 3) En el supuesto de que el Tribunal de Justicia confirmase que los datos antes mencionados son datos personales, ¿está obligada la autoridad pública/de tratamiento a dar acceso a esos datos personales en virtud del artículo 12 de la Directiva [95/46] y del artículo 8, apartado 2, de la Carta?
- 4) En este contexto, ¿puede el interesado invocar directamente el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta y, en caso de respuesta afirmativa, debe interpretarse la expresión “dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad del proceso de toma de decisiones” que figura en el mismo en el sentido de que puede denegarse el derecho de acceso a la minuta por ese motivo?
- 5) Cuando el interesado solicita acceder a la minuta, ¿debe facilitar la autoridad pública/de tratamiento una copia de dicho documento para dar cumplimiento, de este modo, al derecho de acceso?»

Asunto C-372/12, M y S

22. Tras serle concedido un permiso de residencia temporal en concepto de «asiel», el 30 de octubre de 2009 M solicitó acceso al acta de dicha decisión. De igual manera, el 19 de febrero de 2010 S pidió acceder al acta de la decisión por la que se le había concedido un permiso de residencia temporal en concepto de «regulier». Ambas solicitudes fueron rechazadas, respectivamente, el 4 de noviembre de 2009 y el 31 de marzo de 2010, y el Ministro desestimó por infundados los respectivos recursos administrativos presentados por M y por S contra dichas decisiones, mediante decisiones de 3 de diciembre y de 21 de octubre de 2010.

23. M recurrió la decisión del Ministro ante el Rechtbank Middelburg, que, mediante sentencia de 16 de junio de 2011, estimó el recurso, anuló la decisión y ordenó al Ministro que adoptase una nueva decisión teniendo en cuenta su sentencia. S recurrió la decisión del Ministro ante el Rechtbank Amsterdam. La sentencia de este último, de 4 de agosto de 2011, fue similar en cuanto al resultado a la del Rechtbank Middelburg.

24. El Ministro recurrió ambas sentencias ante el Raad van State, que ha planteado las siguientes cuestiones:

- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 12, letra a), segundo guión, de la Directiva [95/46] en el sentido de que existe un derecho a obtener una copia de los documentos en los que son objeto de tratamiento datos personales, o basta con comunicar, en forma inteligible, una idea completa de esos datos?
- 2) ¿Debe interpretarse la expresión “derecho [de acceso]”, que figura en el artículo 8, apartado 2, de la [Carta], en el sentido de que existe un derecho a obtener una copia de los documentos en los que son objeto de tratamiento datos personales, o basta con comunicar, en forma inteligible, una idea completa de esos datos, en el sentido del artículo 12, letra a), segundo guión, de la Directiva [95/46]?
- 3) ¿El artículo 41, apartado 2, letra b), de la [Carta] se dirige también a los Estados miembros de la Unión Europea en la medida en que aplican el Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta?
- 4) ¿Constituye un interés legítimo de la confidencialidad, en el sentido del artículo 41, apartado 2, letra b), de la [Carta], el hecho de que inmediatamente después de que dar acceso a las minutas, dejen de figurar en las mismas las razones por las que se propone una decisión determinada, lo que no favorece el libre intercambio de pareceres dentro de la Administración ni el buen desarrollo del proceso de toma de decisiones?
- 5) ¿Puede calificarse como “dato personal”, en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva [95/46], un análisis jurídico como el que figura en una minuta?
- 6) ¿Está comprendido también en la protección de los derechos y libertades de otras personas, en el sentido del artículo 13, apartado 1, letra g), de la Directiva [95/46], el interés en el libre intercambio de pareceres dentro de la Administración afectada? En caso de respuesta negativa, ¿puede incluirse entonces ese interés en el artículo 13, apartado 1, letras d) o f), de dicha Directiva?»

Procedimiento

25. En el asunto C-141/12 presentaron observaciones escritas YS, los Gobiernos austriaco, checo, griego y neerlandés y la Comisión. En el asunto C-372/12 presentaron observaciones escritas M y S, los Gobiernos francés, neerlandés y portugués y la Comisión.

26. Mediante auto de 30 de abril de 2013, el Tribunal de Justicia acumuló ambos asuntos a efectos de la fase oral y de la sentencia.

27. En la vista celebrada el 3 de julio de 2013 presentaron observaciones orales Y.S, M y S, los Gobiernos francés y neerlandés y la Comisión.

Apreciación

Consideraciones preliminares

28. No se discute que el acta es un documento que contiene datos personales y que a YS, a M y a S se les concedió el acceso a dichos datos personales (salvo al análisis jurídico) y se les informó del origen de los datos y de las autoridades a las que se habían remitido. En esencia, ambos asuntos versan sobre (la forma de) acceso al resto del contenido del acta, es decir, al análisis jurídico.

29. Voy a ocuparme en primer lugar de las cuestiones relativas a la interpretación de la Directiva 95/46 y después de las concernientes a la Carta. Las cuestiones de una y otra remisión referidas al mismo aspecto las consideraré juntas.

Acceso a datos personales, acceso a un fichero y decisiones motivadas

30. En la vista quedó claro que los solicitantes desean comprender los motivos que llevaron a las decisiones individuales sobre su situación de residencia. Según parece, la decisión relativa a YS fue motivada, pero no así las relativas a M y a S.

31. Yo no pongo en duda que los solicitantes tengan una razón válida para acceder a la información que afirman tener derecho a conocer. Además, el hecho de que pidan acceso al acta sugiere que consideran que la información que les ha sido facilitada es incompleta, sea cual sea, y que eso les sitúa en una posición vulnerable.

32. Sin embargo, ampliar el sentido de las disposiciones sobre la protección de los datos personales o extender su ámbito de aplicación para que incluyan opiniones u otras medidas adoptadas durante la redacción y la investigación previas a la adopción de la decisión final no son el medio para impugnar una posible infracción del principio según el cual deben exponerse los motivos de toda decisión a fin de proteger el derecho a la tutela judicial efectiva.

33. A la inversa, el hecho de que una decisión esté debidamente motivada y permita al solicitante conocer plenamente el razonamiento en que se basa y hacer uso eficaz de los recursos disponibles no basta para concluir que sea innecesario acceder a todo el análisis jurídico, si es que dicho análisis está comprendido por las normas sobre protección de los datos personales.

34. Ninguno de los órganos jurisdiccionales remitentes solicita orientación del Tribunal de Justicia sobre la obligación, bien en virtud del artículo 47 de la Carta o bien del Derecho derivado, de motivar las decisiones finales de las autoridades ejecutivas en relación con la situación de residencia, con el derecho a ser oído o con el derecho a acceder a un fichero del cual puede formar parte un documento interno como es el acta. Ni tampoco (según llevo a entender) invocaron los solicitantes ninguno de esos fundamentos ante los órganos jurisdiccionales remitentes.

35. Es cierto que el hecho de que los órganos jurisdiccionales remitentes hayan limitado sus cuestiones a la legislación de la Unión que rige la protección de los datos personales, no impide que el Tribunal de Justicia tenga en cuenta todos los elementos del Derecho de la Unión que puedan serle útiles para enjuiciar los asuntos de que conoce.²⁰ Sin embargo, yo no creo que el Tribunal de Justicia pueda aquí

20 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 15 de julio de 2004, Lindfors (C-365/02, Rec. p. I-7183), apartado 32 y la jurisprudencia allí citada, y de 10 de octubre de 2013, Alokpa y otros (C-86/12), apartado 20 y la jurisprudencia allí citada.

ampliar el alcance de su respuesta. La obligación de motivar y el derecho de acceso al fichero no han sido debidamente aludidos ante el Tribunal de Justicia. Además, aunque los solicitantes han demostrado que conocen la obligación que impone el Derecho de la Unión de motivar las decisiones sobre asilo,²¹ ninguno de ellos parece haber reclamado nada al respecto.

36. En el asunto C-372/12, el Gobierno de los Países Bajos declaró en la vista que, previa solicitud, se puede obtener la motivación de las decisiones positivas. El hecho es que M y S no parecen haber sido informados de los motivos por los que se les concedió el permiso de residencia. Yo no admito la sugerencia del Gobierno neerlandés de que los solicitantes muchas veces no muestran interés en obtener esa motivación. Según señaló el representante de M y S en la vista, las circunstancias que dan lugar a una decisión favorable pueden variar, y eso puede dar lugar a una decisión diferente en un momento posterior.²² Por lo tanto, existe un interés legítimo en saber exactamente qué circunstancias se tuvieron en cuenta para tomar la decisión. Los principios generales del Derecho de la Unión, como el principio de tutela judicial efectiva (ahora expresado en el artículo 47 de la Carta),²³ comprenden dicho interés.²⁴ En cambio, la legislación de la Unión que rige la protección de los datos personales no lo hace. Sus objetivos son diferentes.²⁵

37. En cualquier caso, aunque se concediese el acceso al análisis jurídico del acta por constituir datos personales, eso no subsanaría el hecho de que la autoridad no hubiese hecho constar los motivos de la decisión final ni los hubiese facilitado por otro medio. A mi parecer,²⁶ al ser redactada en forma de propuesta para un funcionario superior, es posible que el acta no contenga toda la motivación (ni parte de ella siquiera) en que se basa la decisión final adoptada por la autoridad competente. Asimismo, según parece, en ocasiones el análisis jurídico no se extiende más que unas pocas frases. Cuando es así, aunque el funcionario superior haya estado de acuerdo con la propuesta, el análisis jurídico puede no ofrecer una exposición suficiente de los motivos.

38. Por último, ninguno de los dos órganos jurisdiccionales remitentes ha preguntado al Tribunal de Justicia si, a fin de garantizar la transparencia del proceso de adopción de decisiones de las autoridades competentes y el acceso a la información utilizada en el proceso, y para proteger el derecho a una buena administración, el Derecho de la Unión obliga a los Estados miembros a conceder acceso al expediente en procedimientos como los relativos a YS, M y S (o a incluir en el expediente documentos como el acta, que contiene el análisis jurídico), o a oír a los solicitantes en el procedimiento interno antes de la adopción de la decisión final sobre su situación de residencia. Y tampoco se ha aludido a esas cuestiones en las fases escrita y oral del procedimiento.

39. Por lo tanto, mi análisis se va a limitar al acceso a los datos personales.

21 — En sus observaciones escritas, YS y M y S se han referido expresamente a la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (DO L 326, p. 13), cuyo artículo 9, apartado 2, párrafo primero, establece: «Los Estados miembros también procurarán que, cuando se desestime una solicitud, las razones de hecho y de derecho se detallen en la resolución y se informe por escrito sobre qué hacer ante una denegación.» El segundo párrafo de esta disposición establece que, en los casos en que a una persona no se le conceda el estatuto de refugiado pero se le conceden los mismos derechos y beneficios de acuerdo con el Derecho nacional y comunitario que el estatuto de refugiado en virtud de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (DO L 304, p. 2), no es preciso que el Estado miembro declare los motivos de tal decisión, pero sí se debe asegurar «de que los motivos por los que no se concede el estatuto de refugiado se hagan constar en el expediente del solicitante y que éste, previa petición, tenga acceso a su expediente».

22 — Por ejemplo, el cambio de las circunstancias puede determinar o no que una decisión sea renovada o revocada.

23 — Véase la sentencia de 28 de julio de 2011, Samba Diouf (C-69/10, Rec. p. I-7151), apartado 49 y la jurisprudencia allí citada.

24 — Véase la sentencia de 4 de junio de 2013, ZZ (C-300/11), apartado 53.

25 — Véase el punto 60 de las presentes conclusiones.

26 — Véase el punto 17 de las presentes conclusiones.

Acceso a los datos personales con arreglo a la Directiva 95/46

Introducción

40. La Directiva 95/46 se aplica al tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales y al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero.²⁷ Sólo están contempladas y amparadas esas formas de tratamiento.²⁸ Por lo tanto, el derecho de acceso del artículo 12 solamente se aplica a los datos personales que están siendo o pueden ser objeto de tratamiento o de inclusión en un fichero. En su forma más simple, se puede ejercer dicho derecho para solicitar la comunicación de datos «objeto de tratamiento» e información sobre su origen.²⁹ Sin embargo, también sirve de base para obtener la confirmación de si los datos están siendo objeto de tratamiento y de los detalles de ese tratamiento, así como información de la lógica utilizada en los tratamientos automatizados, y la rectificación, supresión o bloqueo de los datos (si su tratamiento no se ajusta a la Directiva) y de su notificación a terceros, cuando proceda.

41. Por lo tanto, si YS, M y S tienen derecho en virtud de la Directiva 95/46 a acceder al análisis jurídico que contiene el acta depende de si dicho análisis constituye «datos personales» o, de no serlo, si es un tipo de tratamiento o fichero amparado por la Directiva.

Definiciones de «datos personales» y «tratamiento» (primera y segunda cuestiones prejudiciales del asunto C-141/12 y quinta del asunto C-372/12)

42. Con su primera cuestión prejudicial en el asunto C-141/12, entiendo que el Rechtbank Middelburg quiere saber si los datos que contiene el acta relativos al interesado (a diferencia de los relativos, por ejemplo, al funcionario tramitador o al funcionario superior) son «datos personales» en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva 95/46. Con su segunda cuestión prejudicial (que se corresponde con la quinta del asunto C-372/12), plantea la misma cuestión en cuanto al análisis jurídico contenido en el acta.

43. La respuesta a la primera cuestión es claramente afirmativa.

44. En general, el de «datos personales» es un concepto amplio.³⁰ El Tribunal de Justicia ha declarado que comprende, por ejemplo, «el nombre de una persona junto a su número de teléfono o a otra información relativa a sus condiciones de trabajo o a sus aficiones»;³¹ su domicilio;³² sus períodos de trabajo diarios, sus descansos y las pausas o períodos no incluidos en su jornada;³³ los ingresos abonados por ciertas entidades y los beneficiarios de los mismos,³⁴ y los rendimientos del trabajo y del capital y el patrimonio de las personas físicas.³⁵

27 — Artículo 3, apartado 1, de la Directiva 95/46.

28 — Véase, por ejemplo, el decimoquinto considerando de la Directiva 95/46 y su artículo 3, apartado 2, que establece dos excepciones al ámbito de aplicación de la Directiva.

29 — Artículo 12, letra a), segundo guión, de la Directiva 95/46.

30 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 6 de noviembre de 2003, Lindqvist (C-101/01, Rec. p. I-12971), apartado 24; de 20 de mayo de 2003, Österreichischer Rundfunk y otros (C-465/00, C-138/01 y C-139/01, Rec. p. I-4989), apartado 64; de 16 de diciembre de 2008, Satakunnan Markkinapörssi y Satamedia (C-73/07, Rec. p. I-9831), apartados 35 y 37; de 16 de diciembre de 2008, Huber (C-524/06, Rec. p. I-9705), apartado 43, y de 7 de mayo de 2009, Rijkeboer (C-553/07, Rec. p. I-3889), apartado 62.

31 — Sentencia Lindqvist, citada en la nota 30, apartado 24.

32 — Sentencia Rijkeboer, citada en la nota 30, apartado 42.

33 — Sentencia de 30 de mayo de 2013, Worten (C-342/12), apartados 19 y 22.

34 — Sentencia Österreichischer Rundfunk y otros, citada en la nota 30, apartado 64. Véanse también las clases de datos sobre las que versa la sentencia Huber, citada en la nota 30, apartados 20 y 43.

35 — Sentencia Satakunnan Markkinapörssi y Satamedia, citada en la nota 30, apartados 35 y 37.

45. El contenido real de dicha información no parece ser relevante: lo único importante es que se refiera a una persona física identificada o identificable. Se puede entender como referida a cualquier hecho relativo a la vida privada de la persona física y posiblemente, cuando proceda, su vida profesional (que puede implicar un aspecto más público de dicha vida privada).³⁶ Puede estar disponible en forma escrita o estar contenida, por ejemplo, en sonidos o imágenes.³⁷

46. Por lo tanto, la información contenida en el acta relativa a hechos como el nombre, la fecha de nacimiento, la nacionalidad, el sexo, la etnia, la religión y la lengua de un solicitante son «datos personales» en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva 95/46.

47. En cuanto a la segunda cuestión, opino que el análisis jurídico no son datos personales.

48. No es la primera vez que se plantea al Tribunal de Justicia una cuestión sobre el acceso a un análisis o asesoramiento jurídico.³⁸ Sin embargo, en dichos asuntos la petición del acceso parece haberse basado en otros fundamentos.³⁹ No se pidió al Tribunal de Justicia que analizase si un documento que contenía un análisis o asesoramiento jurídico era diferente, y por qué, de otro con un contenido distinto.

49. Aunque el Tribunal de Justicia no puede eludir aquí esa cuestión, yo no creo que sea necesario aportar una definición exhaustiva de «datos personales», de «análisis jurídico» ni de ningún otro tipo de análisis.⁴⁰ Basta aclarar si el análisis jurídico contenido en el acta constituye datos personales.

50. A mi parecer, no es así.

51. Yo distinguiría entre tres clases de análisis jurídico, de los cuales sólo uno se me antoja del tipo que contiene el acta.

52. El primero de ellos es meramente abstracto: se refiere a la interpretación y aplicación del Derecho sin uso de información relativa a ninguna persona identificada o identificable ni a ningún otro elemento de hecho. Por ejemplo, la Directiva 95/46 no es aplicable a un análisis jurídico sobre el concepto de «datos personales» de dicha Directiva, ya que ese análisis no se refiere a ninguna persona identificada o identificable.

53. El segundo tipo es menos abstracto, por cuanto recurre a hechos ilustrativos. Sin embargo, dichos hechos no se refieren a ninguna persona o acontecimiento identificados o identificables. Por lo tanto, tal análisis jurídico tampoco está comprendido por el ámbito de aplicación de la Directiva 95/46.

54. La tercera clase comprende la calificación jurídica de hechos relativos a una persona identificada o identificable (o a hechos que la afectan) y su valoración a la luz de los antecedentes de la legislación aplicable. El análisis jurídico al que pretenden acceder YS, M y S es de este tercer tipo.

36 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 9 de noviembre de 2010, Volker und Markus Schecke y Eifert (C-92/09 y C-93/09, Rec. p. I-11063), apartado 59 y la jurisprudencia allí citada; véanse también, más recientes, las conclusiones del Abogado General Jääskinen presentadas el 25 de junio de 2013 en el asunto aún pendiente Google Spain y Google (C-131/12), punto 118.

37 — Véanse los considerandos decimocuarto a decimoséptimo de la Directiva 95/46.

38 — Véanse, por ejemplo, las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas el 20 de noviembre de 2007 en el asunto Suecia y Turco/Consejo (sentencia de 1 de julio de 2008, C-39/05 P y C-52/05 P, Rec. p. I-4723), punto 24, en que refrendaba la observación del Tribunal General en primera instancia en el sentido de que «la mención del “asesoramiento jurídico” [en el artículo 42, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001] no plantea ninguna dificultad de interpretación». Otro caso en que se ha solicitado acceso a opiniones jurídicas de los servicios jurídicos de las instituciones de la Unión o a documentación jurídica presentada al Tribunal de Justicia es, por ejemplo, el de la sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión (C-514/07 P, C-528/07 P y C-523/07 P, Rec. p. I-8533). Véanse también los puntos 13 y 14 de las presentes conclusiones.

39 — En particular, en el artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento n° 1049/2001. Véase el punto 14 de las presentes conclusiones.

40 — Los solicitantes compararon el análisis jurídico con el tratamiento de los análisis médicos como datos personales en el Dictamen 4/2007 del Grupo de trabajo sobre protección de datos del artículo 29, relativo al concepto de datos personales (01248/07/ES WP 136). Dicho Dictamen, que no es vinculante para el Tribunal de Justicia, trata como datos personales las conclusiones de los análisis médicos, pero no se pronuncia acerca del análisis médico en sí.

55. A mí no me convence el argumento de que la frase «toda información sobre una persona física identificada o identificable» de la Directiva 95/46 se deba entender de forma tan amplia que abarque todo contenido comunicable en que se incluyan elementos de hecho relativos a un interesado.

56. A mi parecer, sólo la información relativa a hechos referidos a una persona física pueden ser datos personales. Salvo por el hecho de su propia existencia, un análisis jurídico no es un hecho de esa naturaleza. Por lo tanto, la dirección de una persona, por ejemplo, es un dato personal, pero un análisis jurídico de su domicilio a efectos legales no lo es.

57. En ese contexto, a mi parecer no es relevante la distinción entre hechos «objetivos» y análisis «subjetivos». Los hechos pueden expresarse de diferentes formas, algunas de las cuales pueden derivarse de valorar lo que es identificable. Por ejemplo, el peso de una persona se puede expresar objetivamente en kilogramos o subjetivamente con términos como «excesivamente delgado» u «obeso». Por lo tanto, no descarto la posibilidad de que las valoraciones y opiniones en algún caso puedan calificarse como datos.

58. Sin embargo, los pasos argumentativos que llevan a la conclusión de que una persona es «excesivamente delgada» u «obesa» no son hechos, al igual que no lo es el análisis jurídico.

59. Un análisis jurídico es el razonamiento en que se basa la resolución de una cuestión de Derecho. La propia resolución puede adoptar la forma de un asesoramiento, opinión o decisión (y puede ser jurídicamente vinculante o no). Aparte de los hechos en que se basa (algunos de los cuales pueden ser datos personales), dicho análisis contiene la explicación de la resolución. La explicación en sí no es información relativa a una persona identificada o identificable. A lo sumo, puede calificarse como información acerca de la interpretación y aplicación de la legislación pertinente en virtud de la cual se valora y (acaso) se decide la situación jurídica de una persona. Es muy posible que en el proceso que lleva a resolver la cuestión entren en consideración datos personales y otros elementos de hecho, pero eso no convierte el propio análisis jurídico en datos personales.

60. Además, una persona tiene derecho a acceder a sus datos personales porque tiene un interés en proteger sus derechos y libertades fundamentales, en particular, su derecho a la intimidad, cuando los Estados miembros traten información que les afecte.⁴¹ Denegar el acceso a los datos personales tratados o a la información sobre dicho tratamiento privaría de eficacia a otras partes de la Directiva 95/46. Por ejemplo, podría hacer imposible comprobar si los datos personales están siendo tratados sólo en la medida necesaria para el cumplimiento de una misión de interés público en el ejercicio del poder público conferido al responsable del tratamiento,⁴² o bien conseguir la rectificación o supresión de los datos.⁴³ En cambio, el análisis jurídico en sí no se inserta en la esfera del derecho de una persona física a la intimidad, por lo que no hay motivo para considerar que dicha persona sea la única habilitada para verificarla y rectificarla y para pedir que sea suprimida o bloqueada.⁴⁴ Es la autoridad judicial independiente a quien compete revisar la decisión para la cual se redactó el análisis jurídico.

61. Por dichos motivos, yo soy del parecer de que la Directiva 95/46 no exige a los Estados miembros conceder acceso a tales análisis jurídicos cuando están incluidos en un documento interno, como el acta, que contiene datos personales, porque el análisis jurídico no constituye en sí datos personales.

62. ¿Es el análisis jurídico una forma de tratamiento o fichero comprendido por la Directiva 95/46?

41 — Véanse el primer considerando y el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 95/46.

42 — Véase el artículo 7, letra e), de la Directiva 95/46.

43 — Véase el artículo 12, letra c), de la Directiva 95/46.

44 — Véase el artículo 12, letra b), de la Directiva 95/46.

63. En mi opinión, no. Antes bien, es un proceso controlado íntegramente por una intervención humana individual en que se valoran datos personales (en lo relevante para el análisis jurídico), se califican en términos jurídicos y se someten a la aplicación del Derecho, y en que se toma una decisión sobre una cuestión jurídica. Además, dicho proceso ni es automático ni está dirigido al archivo de datos.⁴⁵

64. El tratamiento comprende «cualquier operación o conjunto de operaciones» aplicadas a los datos personales por una entidad identificada en la Directiva 95/46. El uso de la palabra «como» en el artículo 2, letra b), sugiere que la lista de operaciones no es exhaustiva,⁴⁶ pero también denota qué *tipo* de operaciones constituye un «tratamiento». Por ejemplo, el Tribunal de Justicia ha considerado que sí lo constituye el hacer referencia, en una página web, a datos personales.⁴⁷ La lista también comprende la «elaboración» y «utilización» de datos personales, sin especificar el fin de dichas acciones (aunque algunas de las excepciones al ámbito de aplicación de la Directiva 95/46 parecen definirse con referencia a la finalidad del tratamiento).⁴⁸ Asimismo, el tratamiento puede implicar la captación, transmisión, manejo, registro, conservación o comunicación de datos constituidos por sonido e imagen.⁴⁹

65. A mi parecer, todas esas operaciones implican una acción realizada respecto a datos personales, pero sin la valoración que de éstos exige todo análisis jurídico. Y lo mismo sucede con el concepto de fichero.

66. Aunque se considerase una forma de tratamiento, un análisis jurídico no es un fichero automático ni tiene la forma de un fichero manual. En cualquier caso, debo añadir que el artículo 12 de la Directiva 95/46 ofrece un fundamento para el acceso a los datos personales en sí, pero no a su tratamiento o a su forma de tratamiento.

Alcance del derecho de acceso previsto en la Directiva 95/46 (tercera cuestión prejudicial del asunto C-141/12)

67. Con su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente en el asunto C-141/12 interroga si se ha de conceder el acceso, con arreglo al artículo 12 de la Directiva 95/46 y al artículo 8, apartado 2, de la Carta,⁵⁰ a «los referidos datos» si el Tribunal de Justicia considera que son datos personales.

68. Yo entiendo que la respuesta sólo puede ser afirmativa, siempre que dicho acceso no sea objeto de una excepción o limitación con arreglo al artículo 13 de la Directiva 95/46.

45 — Véanse también mis conclusiones presentadas el 15 de octubre de 2009 en el asunto Comisión/Bavarian Lager (sentencia de 29 de junio de 2010, C-28/08 P, Rec. p. I-6055), punto 146, donde sugerí (en relación con el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n° 45/2001) que «una secuencia de operaciones como la descrita, en la que el elemento humano desempeña un papel tan preponderante y mantiene el control a todo lo largo del proceso, no debería considerarse un “tratamiento [...] parcialmente automatizado de datos personales”».

46 — El «tratamiento» de datos personales consiste en «cualquier operación o conjunto de operaciones, efectuadas o no mediante procedimientos automatizados, y aplicadas a datos personales, como la recogida, registro, organización, conservación, elaboración o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma que facilite el acceso a los mismos, cotejo o interconexión, así como su bloqueo, supresión o destrucción» [artículo 2, letra b), de la Directiva 95/46].

47 — Sentencia Lindqvist, citada en la nota 30, apartado 25.

48 — Véase el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 95/46.

49 — Véase el decimocuarto considerando de la Directiva 95/46; véanse también los ejemplos en el apartado 37 de la sentencia Satakunnan Markkinapörssi y Satamedia, citada en la nota 30.

50 — Véase el punto 70 de las presentes conclusiones.

Forma de acceso (quinta cuestión prejudicial del asunto C-141/12 y primera y segunda del asunto C-372/12)

69. Los dos órganos jurisdiccionales remitentes preguntan si la Directiva 95/46 exige entregar una copia del acta a los particulares que soliciten acceder a ella.

70. El órgano jurisdiccional remitente en el asunto C-372/12 también invoca el artículo 8, apartado 2, de la Carta a este respecto. Aunque el artículo 8 de la Carta se redactó con el trasfondo, en particular, de la Directiva 95/46, establece un derecho autónomo de protección de los datos personales.⁵¹ Sin embargo, no arbitra una regulación diferente acerca de la forma en que se ha de facilitar el acceso. Interpretado junto con el principio de proporcionalidad y el de seguridad jurídica, a mi parecer el artículo 8, apartado 2, de la Carta significa que el acceso no debe ir más allá de lo necesario para alcanzar sus objetivos y para otorgar al interesado un conocimiento pleno de los datos personales que ampara dicha disposición. La obligación que establece el artículo 12 de la Directiva 95/46 satisface dichos principios. Por eso, yo no considero que sea necesario analizar aparte la forma de acceso prevista en el artículo 8 de la Carta.

71. La Directiva 95/46 no establece el derecho a acceder a absolutamente cualquier documento o fichero en que se relacionen o utilicen datos personales, ni tampoco limita la forma material en que se han de facilitar los datos personales cuyo acceso garantiza.

72. Lo que hace es disponer que los datos objeto de los tratamientos y toda la información disponible sobre el origen de los datos deben comunicarse al interesado «en forma inteligible».⁵²

73. En función de las circunstancias, una copia puede no ser necesaria o no ser suficiente.

74. La Directiva 95/46 no exige que los datos personales amparados por el derecho de acceso se faciliten en la forma material en que existen o en que fueron inicialmente registrados. A este respecto, soy de la opinión de que los Estados miembros gozan de una amplia facultad de apreciación para decidir,⁵³ atendiendo a las circunstancias de cada caso, la forma en que facilitan los datos personales.

75. Cuando realice esa apreciación, el Estado miembro debe tener en cuenta, en particular: i) la forma o formas materiales en que se dispone de la información y en que se puede facilitar al interesado; ii) la clase de datos personales, y iii) los objetivos del derecho de acceso.

76. En primer lugar, los datos personales pueden existir de diferentes formas. Por ejemplo, los datos registrados durante una entrevista y almacenados posteriormente pueden estar en una cinta magnetofónica, en un fichero electrónico que contenga la grabación o en una transcripción escrita. Por lo tanto, si los datos personales proceden de una entrevista, el artículo 12 de la Directiva 95/46 no exige que deban ser facilitados en forma de cinta magnetofónica, en el archivo que contiene la grabación, en una transcripción ni en ningún otro medio. Pero, cualquiera que sea el medio elegido, debe facilitarse en una forma física perdurable y que pueda presentar un conjunto completo de datos personales.

51 — Véase la explicación del artículo 8 de la Carta en DO 2007, C 303, p. 17, que hace también referencia al Reglamento n° 45/2001. Según su preámbulo, dichas explicaciones no tienen valor jurídico, pero «constituyen un valioso instrumento de interpretación con objeto de aclarar las disposiciones de la Carta», y el artículo 52, apartado 7, de la Carta establece que han de ser «tenidas debidamente en cuenta» por los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros. El Tribunal de Justicia ha declarado que «deben tenerse en cuenta [...] para la interpretación de [la Carta]»: véase la sentencia de 22 de enero de 2013, Sky Österreich (C-283/11), apartado 42 y jurisprudencia citada.

52 — Artículo 12, letra a), segundo guión, de la Directiva 95/46.

53 — Véase la sentencia Lindqvist, citada en la nota 30, apartado 84, en que se declara que «los Estados miembros disponen en muchos aspectos de un margen de apreciación para adaptar su Derecho interno a la Directiva 95/46».

77. En segundo lugar, el artículo 12 de la Directiva 95/46 garantiza al interesado el acceso a sus datos personales objeto de tratamiento, pero no a ninguna otra información, incluida la relativa a otros interesados. Por ese motivo, un compendio de los datos personales relacionados (por ejemplo) en un documento aparte, o una copia del acta en que se ha borrado o se ha hecho inaccesible todo el contenido que no sean datos personales, han de ser formas válidas de facilitar el acceso. Pero es posible que un documento que no contenga más que una lista de fechas y horas de llamadas de teléfono desde el teléfono móvil de una persona deba ser facilitado en su integridad, pues quizá no sea factible o concebible otra forma de presentar dicha información.

78. En tercer lugar, los datos comunicados deben permitir al interesado conocer y comprender su contenido y, si es preciso, ejercitar los derechos establecidos en el artículo 12, letras b) y c), de la Directiva 95/46, además de, por ejemplo, su derecho de oposición al tratamiento de sus datos personales (artículo 14) y su derecho a recurrir en caso de sufrir algún perjuicio (artículos 22 y 23).⁵⁴ Por lo tanto, los datos deben estar en una forma que permita al interesado, por ejemplo, consultarlos y comprenderlos, comprobar su exactitud y la legalidad del tratamiento, solicitar correcciones y, si es preciso, oponerse a que se traten (o se sigan tratando).⁵⁵ Por lo tanto, la forma de acceder es también una función de los derechos que el interesado pretende ejercitar.

79. En consecuencia, el hecho de que los datos personales se incluyan en un documento como el acta no significa que el interesado tenga automáticamente derecho a esa forma material, es decir, a una copia o extracto de dicho documento.

Limitaciones y excepciones (sexta cuestión del asunto C-372/12)

80. Ya he expuesto que la Directiva 95/46 no ofrece ningún fundamento para invocar el acceso al análisis jurídico contenido en un acta. Por lo tanto, no ha lugar a justificar una denegación del acceso en virtud del artículo 13 de esa Directiva.

81. Si el Tribunal de Justicia no está de acuerdo y considera que es de aplicación la Directiva 95/46 (y, en particular, su artículo 12), ¿el interés en garantizar un intercambio de ideas sin interferencias en el seno de la autoridad pública está comprendido por la frase «la protección [...] de los derechos y libertades de otras personas» del artículo 13, apartado 1, letra g)? Subsidiariamente, ¿puede estar comprendido dicho interés por el artículo 13, apartado 1, letras d) o f)?

82. A mi parecer, la respuesta a ambas preguntas es negativa.

83. El artículo 13, apartado 1, contiene una lista exhaustiva de causas que pueden justificar una medida legal para limitar el alcance de las obligaciones y los derechos previstos en una serie determinada de disposiciones de la Directiva 94/46, entre ellas el artículo 12. Las justificaciones se pueden basar en el interés público o en buscar un justo equilibrio entre los derechos y libertades del interesado y los de otras personas.

84. Con respecto a la letra g), no se puede interpretar que la protección de los derechos y libertades de *otras personas* (es decir, otras personas distintas del interesado) incluya los derechos y libertades de la autoridad que realiza el tratamiento de los datos personales. Si se considera que un análisis jurídico son datos personales, ha de ser porque se refiera a los intereses privados de una persona identificada o identificable. Aunque es cierto que el interés público en proteger el asesoramiento interno para salvaguardar la capacidad de la administración de ejercer sus funciones puede entrar en conflicto con el interés público en la transparencia, el acceso a dicho asesoramiento no se puede limitar en aras del primero de esos intereses, ya que el acceso sólo comprende aquello que atañe al interés privado.

54 — Sentencia Rijkeboer, citada en la nota 30, apartados 51 y 52.

55 — Véanse también los considerandos vigesimoquinto y cuadragésimo primero de la Directiva 95/46.

85. En cuanto al artículo 13, apartado 1, letras d) y f), yo no veo motivo para discrepar con el Gobierno de los Países Bajos cuando reconoce que no existe ningún vínculo entre sus limitaciones al acceso y los intereses protegidos.

Acceso a los datos personales en virtud del artículo 41 de la Carta (cuarta cuestión prejudicial del asunto C-141/12 y tercera y cuarta del asunto C-372/12)

86. Con arreglo al artículo 51, apartado 1, de la Carta, ésta se dirige a los Estados miembros sólo cuando apliquen el Derecho de la Unión. Dicho de otra manera: si se aplica el Derecho de la Unión, se aplica la Carta.⁵⁶ Esta limitación opera con independencia de cualquier otra limitación que establezcan disposiciones específicas de la Carta.

87. En los presentes asuntos, la Carta es de aplicación porque las decisiones controvertidas se adoptaron después de su entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 y, según confirmó el Gobierno neerlandés en la vista, en virtud de una normativa nacional que transpone el Derecho de la Unión.

88. Pese a esa conclusión, yo entiendo que el artículo 41 de la Carta no se puede aplicar en el contexto de los asuntos de autos, pues consagra derechos que se han de ejercitar frente a instituciones de la Unión (y versa, por tanto, sobre las correspondientes obligaciones de éstas), mientras que los asuntos de autos se refieren a datos personales y demás información poseídos por un Estado miembro.

89. El Tribunal de Justicia así lo confirmó en la sentencia Cicala, respecto al artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta, que establece la obligación de motivar las decisiones.⁵⁷ Aunque el artículo 41, apartado 2, no se refiere expresamente a las instituciones de la Unión, al usar la frase introductoria «este derecho incluye en particular», define a los destinatarios de las obligaciones que establece. Dicha frase contiene una clara remisión al derecho del apartado 1, que se ha de ejercitar frente a las «instituciones, órganos y organismos de la Unión».

90. La declaración del Tribunal de Justicia en la sentencia M.M.⁵⁸ en el sentido de que el artículo 41, apartado 2, es de aplicación general no contradice la sentencia Cicala. Los apartados 82 a 84 de la sentencia M.M., en su conjunto, me sugieren en realidad que el Tribunal de Justicia estaba pensando en la esencia del derecho a ser oído y quién puede invocarlo,⁵⁹ y al hacerlo puso el énfasis tanto en el alcance tan amplio de dicho derecho como en el lugar que ocupa desde hace tiempo en el ordenamiento jurídico de la Unión.

91. En consecuencia, procede responder negativamente a la tercera cuestión del asunto C-372/12, y ya no es preciso responder a la cuarta cuestión de dicho asunto.

92. Por último, ya he explicado por qué creo que no sería adecuado que el Tribunal de Justicia extendiese el alcance de la presente remisión para responder a cuestiones relativas al derecho de acceso al fichero y la obligación de motivar las decisiones, cuando puedan ser aplicables el Derecho derivado u otras disposiciones de la Carta, principalmente su artículo 47. Dichas cuestiones pueden ser pertinentes o no en situaciones como las que dieron lugar a las presentes remisiones. Al no haberse producido ninguna referencia válida a dichos aspectos ante el órgano jurisdiccional nacional, y al no haberse discutido tampoco ante el Tribunal de Justicia, resulta obligado limitar las respuestas de éste al problema del acceso a los datos personales.⁶⁰

56 — Sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10), apartados 20 y 21, recientemente confirmada por la sentencia de 26 de septiembre de 2013, Texdata Software (C-418/11), apartado 73.

57 — Sentencia de 21 de diciembre de 2011, Cicala (C-482/10, Rec. p. I-14139), apartado 28.

58 — Sentencia de 22 de noviembre de 2012 (C-277/11), apartado 84.

59 — Véanse también las conclusiones del Abogado General Bot presentadas el 26 de abril de 2012 en el asunto M.M., citado en la nota 58.

60 — Véanse los puntos 34 a 38 de las presentes conclusiones.

Conclusión

93. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por el Rechtbank Middelburg y por el Raad van State como sigue:

- «1) Los hechos referidos a una persona física identificada o identificable constituyen “datos personales” en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. No obstante, el razonamiento en que se base la resolución de una cuestión de Derecho (que comprende la calificación jurídica de hechos relativos a una persona identificada o identificable y su valoración a la luz de la legislación aplicable) no está comprendido en el concepto de «datos personales» de dicha Directiva. Por lo tanto, la Directiva 95/46 no exige a los Estados miembros conceder acceso a tal análisis jurídico cuando esté incluido en un documento interno que también contenga datos personales.
- 2) Con arreglo al artículo 12 de la Directiva 95/46, debe concederse acceso a los datos comprendidos en el concepto de «datos personales» de dicha Directiva, salvo que el acceso sea objeto de limitación o exención con arreglo al artículo 13 de la Directiva.
- 3) La Directiva 95/46 no establece el derecho de acceso a todo documento o fichero específico en que se relacionen o utilicen datos personales, ni tampoco determina la forma material en que deben facilitarse los datos personales. Con arreglo al artículo 12 de la Directiva 95/46, los Estados miembros gozan de una amplia facultad de apreciación para decidir la forma en que facilitan los datos personales. Cuando haga esa apreciación, el Estado miembro debe tener en cuenta, en particular: i) la forma o formas materiales en que se dispone de la información y en que se puede facilitar al interesado; ii) la clase de datos personales, y iii) los objetivos del derecho de acceso.
- 4) La protección de los derechos y libertades de otras personas que contempla el artículo 13, apartado 1, letra g), de la Directiva 95/46 no comprende los derechos y libertades de la autoridad que realiza el tratamiento de los datos personales. Asimismo, no existe ningún vínculo entre el interés en un intercambio de ideas sin interferencias en el seno de la autoridad pública y los intereses amparados por el artículo 13, apartado 1, letras d) o f), de dicha Directiva.
- 5) El artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea consagra derechos que pueden ejercitarse frente a instituciones, órganos y organismos de la Unión, por lo que no se puede aplicar a los datos personales y demás información poseídos por un Estado miembro.»