



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 17 de julio de 2014*

«Procedimiento prejudicial — Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales — Directiva 95/46/CE — Artículos 2, 12 y 13 — Concepto de “datos personales” — Extensión del derecho de acceso del interesado — Datos relativos al solicitante de un documento de residencia y análisis jurídico incluidos en un documento administrativo preparatorio de la resolución — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículos 8 y 41»

En los asuntos acumulados C-141/12 y C-372/12,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Rechtbank Middelburg (C-141/12) y por el Raad van State (C-372/12) (Países Bajos) mediante resoluciones, respectivamente, de 15 de marzo de 2012 y de 1 de agosto de 2012, recibidas en el Tribunal de Justicia el 20 de marzo de 2012 y el 3 de agosto de 2012, en los procedimientos

YS (C-141/12)

contra

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

y

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (C-372/12)

contra

M,

S,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Ilešič (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. C.G. Fernlund y A. Ó Caoimh, la Sra. C. Toader y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de julio de 2013;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de YS, M y S, por los Sres. B. Scholten, J. Hoftijzer e I. Oomen, advocaten;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. B. Koopman y C. Wissels, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno checo, por el Sr. M. Smolek, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. E.-M. Mamouna y D. Tsagkaraki, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. D. Colas y S. Menez, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno portugués, por el Sr. L. Inez Fernandes y la Sra. C. Vieira Guerra, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. B. Martenczuk y P. van Nuffel y por la Sra. C. ten Dam, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de diciembre de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de los artículos 2, letra a), 12, letra a), y 13, apartado 1, letras d), f) y g), 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 (DO L 281, p. 31), y de los artículos 8, apartado 2, y 41, apartado 2, letra b), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Dichas peticiones se presentaron en el marco de dos litigios entre, por una parte, YS, nacional de un tercer país que presentó una solicitud de permiso de residencia temporal en los Países Bajos, y el Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (Ministro de Inmigración, Integración y Asilo; en lo sucesivo, «Ministro») y, por otra parte, el Ministro y M y S, también nacionales de un tercer país que presentaron una solicitud conjunta, con ocasión de la negativa del citado Ministro a comunicarles una copia de un documento administrativo redactado con carácter previo a la adopción de las resoluciones relativas a sus solicitudes de permiso de residencia.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 La Directiva 95/46 que, según su artículo 1, tiene por objeto 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, y la eliminación de los obstáculos a la libre circulación de dichos datos, establece en sus considerandos 25 y 41:

«(25) Considerando que los principios de la protección tienen su expresión, por una parte, en las distintas obligaciones que incumben a las personas [...] que efectúen tratamientos —obligaciones relativas, en particular, a la calidad de los datos, la seguridad técnica, la notificación a las autoridades de control y las circunstancias en las que se puede efectuar el tratamiento— y, por otra parte, en los derechos otorgados a las personas cuyos datos sean objeto de tratamiento de ser informadas acerca de dicho tratamiento, de poder acceder a los datos, de poder solicitar su rectificación o incluso de oponerse a su tratamiento en determinadas circunstancias;

[...]

(41) Considerando que cualquier persona debe disfrutar del derecho de acceso a los datos que le conciernan y sean objeto de tratamiento, para cerciorarse, en particular, de su exactitud y de la licitud de su tratamiento; [...]

- 4 El concepto de «datos personales» se define en el artículo 2, letra a), de la Directiva 95/46 como «toda información sobre una persona física identificada o identificable (el “interesado”)».

- 5 El artículo 12 de dicha Directiva, titulado «Derecho de acceso», dispone:

«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;

[...]

- 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.»

- 6 Según el artículo 13, apartado 1, de dicha Directiva, que lleva por título «Excepciones y limitaciones»:
- «Los Estados miembros podrán adoptar medidas legales para limitar el alcance de las obligaciones y los derechos previstos en el [...] artículo [...] 12 [...] 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.»
- 7 El artículo 14 de la misma Directiva establece que los Estados miembros reconocerán al interesado el derecho, en determinadas condiciones, a oponerse a que los datos que le conciernan sean objeto de tratamiento.
- 8 A tenor de los artículos 22 y 23, apartado 1, de la Directiva 95/46, los Estados miembros establecerán que toda persona disponga de un recurso judicial en caso de violación de los derechos que le garanticen las disposiciones de Derecho nacional aplicables al tratamiento de que se trate y que toda persona que sufra un perjuicio como consecuencia de un tratamiento ilícito o de una acción incompatible con las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de dicha Directiva, tenga derecho a obtener del responsable del tratamiento la reparación del perjuicio sufrido.

Derecho neerlandés

- 9 Los artículos 2, 12 y 13 de la Directiva 95/46 fueron transpuestos al Derecho interno por los artículos 1, 35 y 43, respectivamente, de la Wet bescherming persoonsgegevens (Ley de protección de datos de carácter personal; en lo sucesivo, «Wbp»).
- 10 El artículo 35 de la Wbp tiene el siguiente tenor:
- «El interesado tendrá derecho a solicitar al responsable, sin restricciones y con una periodicidad razonable, que se le indique si son objeto de tratamiento datos personales que le conciernan. El responsable informará por escrito al interesado, en un plazo de cuatro semanas, si son objeto de tratamiento datos personales que le conciernan.
- Cuando tales datos sean objeto de tratamiento, la comunicación incluirá una idea completa de los mismos, en forma inteligible, una descripción del fin o fines del tratamiento, una indicación de las categorías de datos tratados y una indicación de los destinatarios o categorías de destinatarios a quienes se comuniquen dichos datos, así como la información disponible sobre el origen de los datos.»
- 11 En virtud del artículo 43, letra e), de la Wbp, el responsable podrá inaplicar el artículo 35 de la misma siempre que resulte necesario en aras de la protección del interesado o de los derechos y libertades de otras personas.

- 12 De conformidad con el artículo 29, apartado 1, letra a), de la Vreemdelingenwet 2000 (Ley de extranjería de 2000; en lo sucesivo, «Vw 2000»), podrá concederse un permiso de residencia temporal al extranjero que tenga el estatuto de refugiado. Según el artículo 29, apartado 1, letra b), de esta Ley, tal permiso podrá concederse también al extranjero que haya demostrado que existen razones válidas para suponer que corre, en caso de expulsión, un riesgo real de ser condenado a la pena de muerte o ejecutado, o sometido a tortura o a penas o tratos inhumanos o degradantes o a amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno.

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

- 13 El agente del servicio de inmigración y naturalización encargado de tramitar las solicitudes de permiso de residencia redacta, cuando no está facultado para firmar, un proyecto de resolución que se somete a la apreciación de un revisor dentro de dicho servicio. Este agente acompaña dicho proyecto de un documento en el que expone al revisor los motivos que fundamentan su proyecto de resolución (en lo sucesivo, «minuta»). Cuando el propio agente está facultado para firmar, la minuta no se somete a un revisor, sino que se utiliza como exposición de motivos del proceso de toma de decisiones destinado a justificar internamente la resolución. La minuta forma parte del procedimiento preparatorio en el interno de dicho servicio, pero no de la resolución final, pese a que en la motivación de dicha resolución pueden reproducirse determinadas consideraciones que figuran en la minuta.
- 14 Por lo general, la minuta incluye la siguiente información: el nombre, número de teléfono y de oficina del agente encargado de preparar la resolución; casillas destinadas a las rúbricas y a los nombres de los revisores; datos relativos al solicitante, como nombre, fecha de nacimiento, nacionalidad, sexo, etnia, religión e idioma; datos relativos a los antecedentes del procedimiento; información relativa a las declaraciones realizadas y a los documentos presentados por el solicitante; las disposiciones jurídicas aplicables y, por último, una valoración de la información, antes mencionada, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables. Esta apreciación se denomina «análisis jurídico».
- 15 Según los casos, el alcance del análisis jurídico es más o menos pormenorizado, pudiendo ir de algunas frases a algunas páginas. En un análisis en profundidad, el agente encargado de la preparación de la resolución aborda, en particular, la credibilidad de las declaraciones efectuadas e indica las razones por las que considera que un solicitante puede aspirar o no a un documento de residencia. Un análisis somero puede limitarse a hacer referencia a la ejecución de una orientación política determinada.
- 16 Hasta el 14 de julio de 2009, la práctica del Ministro era comunicar las minutas cada vez que se solicitaba. Al estimar que el número considerable de esas solicitudes generaba una carga de trabajo demasiado grande, que los interesados a menudo malinterpretaban los análisis jurídicos incluidos en las minutas que se les comunicaban y que, como consecuencia de esa comunicación, dichas minutas recogían cada vez menos el intercambio de pareceres dentro del servicio de inmigración y naturalización, el Ministro abandonó esta práctica.
- 17 Desde entonces, se han desestimado sistemáticamente las solicitudes de comunicación de minutas. En lugar de obtener una copia de la minuta, el solicitante recibe en la actualidad un resumen de los datos personales que figuran en ese documento, incluida información relativa al origen de dichos datos, y, en su caso, los organismos a quienes se comunicaron.

Asunto C-141/12

- 18 El 13 de enero de 2009, YS presentó una solicitud de permiso de residencia temporal amparada en el derecho de asilo. Esta solicitud fue desestimada mediante resolución de 9 de junio de 2009. Esta resolución fue revocada mediante escrito de 9 de abril de 2010 y dicha solicitud fue desestimada de nuevo mediante resolución de 6 de julio de 2010.
- 19 Mediante escrito de 10 de septiembre de 2010, YS solicitó la comunicación de la minuta relativa a la resolución de 6 de julio de 2010.
- 20 Mediante resolución de 24 de septiembre de 2010, se denegó tal comunicación. No obstante, esa resolución da una idea de los datos que figuran en la minuta, del origen de los mismos y de las entidades a las que se transmitieron. YS presentó una reclamación contra la denegación de la comunicación, que fue desestimada mediante resolución de 22 de marzo de 2011.
- 21 YS recurrió entonces esa resolución desestimatoria ante el Rechtbank Middelburg (tribunal de Middelburg) alegando que, con arreglo a Derecho, no podía denegársele el acceso a dicha minuta.
- 22 En estas circunstancias, el Rechtbank Middelburg decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «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

Litigio relativo a M

- 23 Mediante resolución de 28 de octubre de 2009, el Ministro concedió a M un permiso de residencia temporal como solicitante de asilo, con arreglo al artículo 29, apartado 1, letra b), de la Vw 2000. Esta resolución no estaba motivada, ya que no determinaba cómo había valorado el asunto el servicio de inmigración y naturalización.
- 24 Mediante escrito de 30 de octubre de 2009, M solicitó, en virtud del artículo 35 de la Wbp, tener acceso a la minuta relativa a esa resolución.

- 25 Mediante resolución de 4 de noviembre de 2009, el Ministro denegó a M el acceso a dicha minuta. Basó esa denegación en el artículo 43, letra e), de la Wbp, al estimar que el acceso a un documento de este tipo podía atentar contra la libertad del agente encargado de redactarla de dejar constancia en la misma de determinadas alegaciones o consideraciones que pudieran ser pertinentes en el proceso de toma de decisiones.
- 26 Dado que mediante resolución de 3 de diciembre de 2010 se desestimó la reclamación contra esta denegación, M recurrió dicha resolución ante el Rechtbank Middelburg. Mediante resolución de 16 de junio de 2011, ese órgano jurisdiccional consideró que el interés invocado por el Ministro para denegar el acceso a la minuta no constituía un interés protegido por el artículo 43, letra e), de la Wbp y anuló dicha resolución pues la misma se basaba en una motivación jurídica errónea. El Rechtbank Middelburg declaró además que no procedía mantener los efectos jurídicos de esa resolución puesto que el Ministro, en infracción del artículo 35, apartado 2, de la Wbp, no había dado acceso al análisis jurídico que figura en la minuta, y que habría podido revelar las razones por las que M no podía aspirar al estatuto de refugiado, en el sentido del artículo 29, apartado 1, letra a), de la Vw 2000.

Litigio relativo a S

- 27 Mediante resolución no motivada de 10 de febrero de 2010, el Ministro concedió a S un permiso de residencia temporal ordinario como consecuencia de «circunstancias dramáticas». Mediante escrito de 19 de febrero de 2010, S solicitó, en virtud del artículo 35 de la Wbp, que se le comunicara la minuta relativa a esta resolución.
- 28 Esta solicitud fue desestimada mediante resolución de 31 de marzo de 2010, confirmada tras una reclamación, mediante resolución de 21 de octubre de 2010. En ésta, el Ministro sostenía que la resolución de 31 de marzo de 2010 ya había indicado los datos personales que figuraban en la minuta y que esa resolución daba, por tanto, respuesta a la solicitud de acceso. Por otra parte, estimaba que la Wbp no confiere un derecho de acceso a la minuta.
- 29 Mediante resolución de 4 de agosto de 2011, el Rechtbank Amsterdam (tribunal de Ámsterdam) declaró fundado el recurso interpuesto por S contra la resolución de 21 de octubre de 2010 y la anuló. Consideró, en particular, que la única información incluida en la minuta controvertida eran datos personales relativos a S, que éste tenía derecho a acceder a la minuta en virtud de la Wbp y que la denegación de acceso del Ministro carecía de fundamento válido.
- 30 Tanto en el litigio relativo a M como en el relativo a S, el Ministro decidió recurrir ante el Raad van State (Consejo de Estado).
- 31 En estas circunstancias, el Raad van State decidió acumular los asuntos relativos a M y a S, suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «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?»
- 32 Mediante resolución de 30 de abril de 2013, se acumularon los asuntos C-141/12 y C-372/12 a efectos de la fase oral y de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda en el asunto C-141/12 y quinta en el asunto C-372/12, relativas al concepto de «datos personales»

- 33 Mediante las cuestiones prejudiciales primera y segunda en el asunto C-141/12 y quinta en el asunto C-372/12, que procede analizar conjuntamente, los órganos jurisdiccionales remitentes desean que se dilucide, en esencia, si el artículo 2, letra a), de la Directiva 95/46 debe interpretarse en el sentido de que los datos relativos al solicitante del documento de residencia y el análisis jurídico incluidos en la minuta son «datos personales» en el sentido de dicha disposición.
- 34 Aunque todos los interesados que se han pronunciado al respecto consideran que los datos relativos al solicitante del documento de residencia, recogidos en la minuta, responden al concepto de «datos personales» y proponen, por tanto, una respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial en el asunto C-141/12, las opiniones divergen en lo relativo al análisis jurídico que figura en ese documento administrativo, que es objeto de la segunda cuestión prejudicial en ese mismo asunto y de la quinta cuestión prejudicial en el asunto C-372/12.
- 35 Tanto YS, M y S como los Gobiernos helénico, austriaco y portugués, así como la Comisión Europea estiman que, dado que ese análisis jurídico se refiere a una persona física concreta y se basa en su situación y características individuales, está también comprendido en dicho concepto. El Gobierno helénico y la Comisión precisan, no obstante, que esto sólo vale para los análisis jurídicos que incluyen información relativa a una persona física y no para los que incluyen únicamente una interpretación jurídica abstracta, mientras que M y S estiman que incluso tal interpretación abstracta entra en el ámbito de aplicación de dicha disposición si es determinante para apreciar la solicitud del documento de residencia y se aplica al caso concreto del solicitante.
- 36 En cambio, según los Gobiernos neerlandés, checo y francés, el análisis jurídico incluido en una minuta no está comprendido en el concepto de «datos personales».

- 37 Procede recordar a este respecto que el artículo 2, letra a), de la Directiva 95/46 define los datos personales como «toda información sobre una persona física identificada o identificable».
- 38 Pues bien, no plantea dudas que los datos relativos al solicitante del documento de residencia que figuran en una minuta, como su nombre, fecha de nacimiento, nacionalidad, sexo, etnia, religión e idioma, son una información que se refiere a esa persona física, que es identificada en esa minuta, en particular, por su nombre, y que deben calificarse, en consecuencia, como «datos personales» (véase, en este sentido, en particular, la sentencia Huber, C-524/06, EU:C:2008:724, apartados 31 y 43).
- 39 En cambio, ha de observarse que aunque es cierto que el análisis jurídico que figura en una minuta puede incluir datos personales, no constituye en sí mismo un dato de este tipo en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva 95/46.
- 40 En efecto, como han señalado en esencia la Abogado General en el punto 59 de sus conclusiones y los Gobiernos neerlandés, checo y francés, tal análisis jurídico no es una información relativa al solicitante del documento de residencia, sino, todo lo más, siempre que no se limite a una interpretación meramente abstracta del Derecho, una información referida a la apreciación y a la aplicación, por la autoridad competente, de ese Derecho a la situación de ese solicitante, situación que se acredita, en particular, mediante los datos personales relativos a su persona con los que cuenta esa autoridad.
- 41 Esta interpretación del concepto de «datos personales», en el sentido de la Directiva 95/46, no sólo resulta del tenor de su artículo 2, letra a), sino que viene también corroborada por el objetivo y la estructura de la misma.
- 42 Según el artículo 1 de esa Directiva, la misma tiene por objeto proteger las libertades y los derechos fundamentales de las personas físicas, y, en particular, su intimidad, en lo que respecta al tratamiento de los datos personales y permitir de este modo la libre circulación de esos datos entre los Estados miembros.
- 43 Según el vigesimoquinto considerando de la Directiva 95/46, los principios de la protección de las personas físicas establecidos por la misma tienen su expresión, por una parte, en las distintas obligaciones que incumben a las personas que efectúen tratamientos relativos a dichas personas y, por otra parte, en los derechos otorgados a las personas cuyos datos sean objeto de tratamiento de ser informadas acerca de dicho tratamiento, de acceder a los datos, de solicitar su rectificación o incluso de oponerse a su tratamiento en determinadas circunstancias.
- 44 Por lo que respecta a estos derechos del interesado, a los que se refiere la Directiva 95/46, procede indicar que la protección del derecho fundamental a la intimidad conlleva, en particular, que esa persona pueda cerciorarse de que sus datos personales son exactos y que son tratados lícitamente. Como resulta del cuadragésimo primer considerando de esta Directiva, para poder efectuar las comprobaciones necesarias, cualquier persona disfruta, en virtud de su artículo 12, letra a), del derecho de acceso a los datos que le conciernan y sean objeto de tratamiento. El citado derecho de acceso es indispensable, en particular, para permitir al interesado obtener, en su caso, del responsable del tratamiento de los datos, la rectificación, la supresión o el bloqueo de esos datos y, en consecuencia, ejercer el derecho que se contempla en el artículo 12, letra b), de dicha Directiva (véase, en este sentido, la sentencia Rijkeboer, C-553/07, EU:C:2009:293, apartados 49 y 51).
- 45 Pues bien, a diferencia de los datos relativos al solicitante del documento de residencia que figuran en la minuta y que pueden constituir la base fáctica del análisis jurídico incluido en dicha minuta, como han observado los Gobiernos neerlandés y francés, ese solicitante no puede verificar la exactitud del análisis en sí ni el mismo puede ser objeto de rectificación con arreglo al artículo 12, letra b), de la Directiva 95/46.

- 46 En estas circunstancias, extender el derecho de acceso del solicitante del documento de residencia a ese análisis jurídico no ayudaría, en realidad, al objetivo de dicha Directiva, consistente en garantizar la protección del derecho a la intimidad de ese solicitante en lo que respecta al tratamiento de sus datos, sino al objetivo de garantizarle un derecho de acceso a los documentos administrativos, que, sin embargo, la Directiva 95/46 no contempla.
- 47 En un contexto análogo, por lo que respecta al tratamiento de los datos personales por las instituciones de la Unión, regido por el Reglamento (CE) n° 45/2001 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), por una parte, y el Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43), por otra, el Tribunal de Justicia ya declaró, en el apartado 49 de la sentencia Comisión/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378), que dichos Reglamentos tienen objetivos distintos y que, a diferencia del Reglamento n° 1049/2001, el Reglamento n° 45/2001 no pretende garantizar la transparencia en el proceso de toma de decisiones de las autoridades públicas ni promover buenas prácticas administrativas facilitando el ejercicio del derecho de acceso a los documentos. Esta apreciación es también válida para la Directiva 95/46, cuyo objetivo coincide, en esencia, con el del Reglamento n° 45/2001.
- 48 De todas las consideraciones anteriores resulta que procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda en el asunto C-141/12 y a la quinta en el asunto C-372/12 que el artículo 2, letra a), de la Directiva 95/46 debe interpretarse en el sentido de que los datos relativos al solicitante del documento de residencia que figuran en la minuta y, en su caso, los que figuran en el análisis jurídico incluido en la minuta, son «datos personales» en el sentido de dicha disposición, sin que dicho análisis pueda recibir, en cambio, como tal, la misma calificación.

Sobre la sexta cuestión prejudicial en el asunto C-372/12, relativa a la posibilidad de limitar el derecho de acceso

- 49 A la vista de la respuesta dada a las cuestiones prejudiciales primera y segunda en el asunto C-141/12 y quinta en el asunto C-372/12, y al haber precisado el órgano jurisdiccional remitente que la sexta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-372/12 únicamente precisa respuesta si el análisis jurídico incluido en la minuta debe calificarse como dato personal, no procede responder a esta sexta cuestión prejudicial.

Sobre las cuestiones prejudiciales tercera y quinta en el asunto C-141/12 y primera y segunda en el asunto C-372/12, relativas a la extensión del derecho de acceso

- 50 Mediante las cuestiones prejudiciales tercera y quinta en el asunto C-141/12 y primera y segunda en el asunto C-372/12, que procede analizar conjuntamente, los órganos jurisdiccionales remitentes desean saber, en esencia, si el artículo 12, letra a), de la Directiva 95/46 y el artículo 8, apartado 2, de la Carta deben interpretarse en el sentido de que el solicitante de un documento de residencia dispone de un derecho de acceso a los datos que le conciernen que figuran en la minuta y, en caso afirmativo, si este derecho de acceso implica que las autoridades competentes deban facilitarle una copia de dicha minuta o si basta con que le comuniquen una idea completa de dichos datos en forma inteligible.
- 51 Todas las partes en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia están de acuerdo en considerar que el artículo 12, letra a), de la Directiva 95/46 confiere al solicitante de un documento de residencia un derecho de acceso a todos los datos personales incluidos en la minuta, aunque sus posiciones en lo relativo al ámbito concreto de ese derecho divergen en función de su interpretación del concepto «datos personales».

- 52 En cuanto a la forma que debe adoptar este derecho de acceso, YS, M y S, así como el Gobierno helénico, estiman que el solicitante tiene derecho a obtener una copia de la minuta. En efecto, consideran que sólo tal copia le permitiría cerciorarse de que posee todos los datos personales que le conciernen que figuran en la minuta.
- 53 En cambio, según los Gobiernos neerlandés, checo, francés y portugués, así como según la Comisión, ni el artículo 12, letra a), de la Directiva 95/46, ni el artículo 8, apartado 2, de la Carta obligan a los Estados miembros a facilitar una copia de la minuta al solicitante de un documento de residencia. Estiman, por tanto, que existen otras posibilidades de comunicar, en forma inteligible, los datos personales incluidos en tal documento, en particular, facilitándole una idea completa y comprensible de dichos datos.
- 54 Con carácter preliminar, procede recordar que las disposiciones de la Directiva 95/46, en la medida en que regulan el tratamiento de datos personales que pueden atentar contra las libertades fundamentales y, en particular, contra el derecho a la intimidad, deben ser interpretadas a la luz de los derechos fundamentales que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto dicho Tribunal garantiza y que están actualmente recogidos en la Carta (véanse, en particular, las sentencias Connolly/Comisión, C-274/99 P, EU:C:2001:127, apartado 37; Österreichischer Rundfunk y otros, C-465/00, C-138/01 y C-139/01, EU:C:2003:294, apartado 68, y Google Spain y Google, C-131/12, EU:C:2014:317, apartado 68).
- 55 El artículo 8 de la Carta, que garantiza el derecho a la protección de los datos personales, establece en su apartado 2, en particular, que toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que le conciernan. Aplica este requisito el artículo 12, letra a), de la Directiva 95/46 (véase, en este sentido, la sentencia Google Spain y Google, EU:C:2014:317, apartado 69).
- 56 Esta disposición de la Directiva 95/46 establece que los Estados miembros garantizarán a todos los interesados el derecho de obtener del responsable del tratamiento, libremente, sin restricciones y con una periodicidad razonable y sin retrasos ni gastos excesivos, la comunicación, en forma inteligible, de los datos objeto de los tratamientos, así como toda la información disponible sobre el origen de los datos.
- 57 Aunque la Directiva 95/46 obliga, de este modo, a los Estados miembros a garantizar que los interesados puedan obtener del responsable del tratamiento de datos personales la comunicación de todos los datos de este tipo que trate que les conciernan, deja a dichos Estados la tarea de determinar la forma material concreta que debe adoptar esa comunicación, siempre que sea «inteligible», es decir, que permita a los interesados conocer esos datos y comprobar que son exactos y son tratados de conformidad con esa Directiva, para que dichas personas puedan ejercer, en su caso, los derechos que los artículos 12, letras b) y c), 14, 22 y 23 de la misma les confieren (véase, en este sentido, la sentencia Rijkeboer, EU:C:2009:293, apartados 51 y 52).
- 58 Por tanto, en la medida en que puede cumplirse plenamente el objetivo perseguido por ese derecho de acceso mediante otra forma de comunicación, el interesado no puede obtener ni del artículo 12, letra a), de la Directiva 95/46 ni del artículo 8, apartado 2, de la Carta el derecho a recibir una copia del documento o del fichero original en el que figuran esos datos. Para no dar acceso al interesado a información distinta de los datos personales que le conciernan, éste puede recibir una copia del documento o del fichero original en el que se haya imposibilitado la lectura de esa otra información.
- 59 En situaciones como las que dan lugar a los litigios principales, de la respuesta dada en el apartado 48 de la presente sentencia se desprende que sólo son «datos personales» en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva 95/46 los datos relativos al solicitante del documento de residencia que figuran en la minuta y, en su caso, los que figuran en el análisis jurídico incluido en dicha minuta. En consecuencia, el derecho de acceso que puede invocar ese solicitante en virtud del artículo 12, letra a), de la Directiva 95/46 y del artículo 8, apartado 2, de la Carta se refiere únicamente a esos datos. Para

dar cumplimiento a este derecho de acceso, basta con facilitar al solicitante del documento de residencia una idea completa de todos esos datos en forma inteligible, es decir, permitiéndole conocer esos datos y comprobar que son exactos y son tratados de conformidad con esta Directiva para que pueda, en su caso, ejercer los derechos que los artículos 12, letras b) y c), 14, 22 y 23 de dicha Directiva le confieren.

- 60 De las consideraciones anteriores se desprende que procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera y quinta en el asunto C-141/12 y primera y segunda en el asunto C-372/12 que el artículo 12, letra a), de la Directiva 95/46 y el artículo 8, apartado 2, de la Carta deben interpretarse en el sentido de que el solicitante de un documento de residencia dispone de un derecho de acceso a todos los datos personales que le conciernan que sean objeto de tratamiento por las autoridades administrativas nacionales en el sentido del artículo 2, letra b), de dicha Directiva. Para dar cumplimiento a este derecho, basta con facilitar a dicho solicitante una idea completa de esos datos en forma inteligible, es decir, permitiéndole conocer dichos datos y comprobar que son exactos y son tratados de conformidad con esta Directiva para que pueda, en su caso, ejercer los derechos que dicha Directiva le confiere.

Sobre la cuarta cuestión prejudicial en el asunto C-141/12 y las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta en el asunto C-372/12, relativas al artículo 41 de la Carta

- 61 Mediante la cuarta cuestión prejudicial en el asunto C-141/12 y las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta en el asunto C-372/12, que procede analizar conjuntamente, los órganos jurisdiccionales remitentes preguntan, en esencia, si el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta debe interpretarse en el sentido de que el solicitante de un documento de residencia puede invocar frente a las autoridades nacionales el derecho de acceso al expediente previsto por dicha disposición y, en caso afirmativo, cuál es el alcance de la expresión «dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad del proceso de toma de decisiones» en el sentido de esa disposición.
- 62 La Comisión estima que estas cuestiones prejudiciales son inadmisibles por su formulación hipotética y oscura.
- 63 Procede recordar que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad, y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (véase, en particular, la sentencia Márquez Samohano, C-190/13, EU:C:2014:146, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 64 No obstante, no ocurre así en el caso de autos. En efecto, a la vista del marco fáctico expuesto por los órganos jurisdiccionales remitentes, no parece que la cuestión de si los solicitantes en los litigios principales pueden invocar, en virtud del artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta, un derecho de acceso al expediente relativo a sus solicitudes de documento de residencia revista un carácter meramente hipotético. La formulación de las cuestiones prejudiciales y la información relativa a las mismas incluida en las resoluciones de remisión son, además, suficientemente claras para determinar el alcance de estas cuestiones así como para permitir, por una parte, que el Tribunal de Justicia las responda, y por otra, que los interesados presenten, de conformidad con el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sus observaciones.

- 65 En cuanto al fondo de las cuestiones prejudiciales, YS, M y S, así como el Gobierno helénico consideran que el solicitante de un documento de residencia puede fundamentar un derecho de acceso al expediente en el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta, puesto que, en el procedimiento de concesión de tal documento, las autoridades nacionales aplican las directivas en materia de asilo. En cambio, los Gobiernos neerlandés, checo, francés, austriaco y portugués, así como la Comisión, estiman que el artículo 41 de la Carta se dirige exclusivamente a las instituciones de la Unión y, en consecuencia, no puede fundamentar un derecho de acceso al expediente en un procedimiento nacional.
- 66 Ha de recordarse, de entrada, que el artículo 41 de la Carta, titulado «Derecho a una buena administración», establece en su apartado primero que 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. En el apartado 2 del mismo artículo se precisa que este derecho incluye en particular 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.
- 67 Así pues, del tenor del artículo 41 de la Carta resulta con claridad que va dirigido, no a los Estados miembros, sino únicamente a las instituciones, órganos y organismos de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, apartado 28). Por tanto, el solicitante de un documento de residencia no puede obtener del artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta un derecho de acceso al expediente nacional relativo a su solicitud.
- 68 Es cierto que el derecho a una buena administración, establecido en esa disposición, refleja un principio general del Derecho de la Unión (sentencia H. N., C-604/12, EU:C:2014:302, apartado 49). No obstante, mediante sus cuestiones prejudiciales en los presentes litigios, los órganos jurisdiccionales remitentes no solicitan una interpretación de ese principio general, sino que tratan de saber si el artículo 41 de la Carta puede aplicarse, como tal, a los Estados miembros de la Unión.
- 69 En consecuencia, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial en el asunto C-141/12 y a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta en el asunto C-372/12 que el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta debe interpretarse en el sentido de que el solicitante de un documento de residencia no puede invocar esa disposición frente a las autoridades nacionales.

Costas

- 70 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes de los litigios principales, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

- 1) **El 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, debe interpretarse en el sentido de que los datos relativos al solicitante de un documento de residencia que figuran en un documento administrativo, como la «minuta» controvertida en los litigios principales, que expone los motivos que el agente formula en apoyo del proyecto de resolución que está encargado de redactar en el procedimiento previo a la adopción de una resolución relativa a la solicitud de tal documento y, en su caso, los que figuran en el análisis jurídico incluido en ese documento son «datos personales» en el sentido de dicha disposición, sin que dicho análisis pueda recibir, en cambio, como tal, la misma calificación.**

- 2) **El artículo 12, letra a), de la Directiva 95/46 y el artículo 8, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea deben interpretarse en el sentido de que el solicitante de un documento de residencia dispone de un derecho de acceso a todos los datos personales que le conciernan que sean objeto de tratamiento por las autoridades administrativas nacionales en el sentido del artículo 2, letra b), de dicha Directiva. Para dar cumplimiento a este derecho, basta con facilitar a dicho solicitante una idea completa de esos datos en forma inteligible, es decir, permitiéndole conocer dichos datos y comprobar que son exactos y son tratados de conformidad con esta Directiva para que pueda, en su caso, ejercer los derechos que dicha Directiva le confiere.**
- 3) **El artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que el solicitante de un documento de residencia no puede invocar esa disposición frente a las autoridades nacionales.**

Firmas