

# EL VELO DE LA PRIVACIDAD: CÓMO LA PROTECCIÓN DE DATOS LIMITA EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PARLAMENTO EUROPEO. COMENTARIO A LA SENTENCIA SOBRE EL ASUNTO T-375/22 DEL TRIBUNAL GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA

THE VEIL OF PRIVACY: HOW DATA PROTECTION LIMITS THE RIGHT OF ACCES TO INFORMATION IN THE EUROPEAN PARLIAMENT. COMMENTARY ON JUDGMENT IN CASE T-375/22 OF THE GENERAL COURT OF THE EUROPEAN UNION

Esther DE ALBA BASTARRECHEA  
Letrada de la Asamblea de Madrid  
Delegada de Protección de Datos de la Asamblea de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0002-6149-5807>

## RESUMEN

*La sentencia sobre el asunto T-375/22 del Tribunal General de la Unión Europea representa un hito en la delimitación jurisprudencial del conflicto entre el derecho de acceso a los documentos institucionales y la protección de los datos personales en el ámbito parlamentario. Este trabajo examina críticamente los fundamentos jurídicos y las implicaciones estructurales de dicho fallo, prestando especial atención al modo en que se aplican las excepciones previstas en el Reglamento 1049/2001 cuando los documentos solicitados contienen información sobre eurodiputados y sus asistentes. A partir del análisis del rol del consentimiento, el interés público y el principio de proporcionalidad, se concluye que la sentencia refuerza una interpretación restrictiva del derecho de acceso, sin diferenciar entre sujetos con distinta exposición pública. Asimismo, se argumenta que el fallo consolida una arquitectura institucional donde el Parlamento Europeo conserva un margen discrecional excesivo para limitar la transparencia, debilitando tanto el acceso pasivo como la adopción de prácticas de transparencia*

*activa. Todo ello plantea desafíos relevantes para el modelo de control democrático y de rendición de cuentas en el seno de la Unión Europea.*

*Palabras clave: Transparencia parlamentaria; protección de datos personales; derecho de acceso a la información pública; Parlamento Europeo; Jurisprudencia del Tribunal General; rendición de cuentas; democracia representativa; consentimiento y proporcionalidad; asistentes parlamentarios; transparencia activa y pasiva.*

*Artículos clave: Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) artículos: 7, 8, 11, 42 y 52; Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): artículos 15 y 16; Reglamento (CE) n.º 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión artículos: 1, 2, 4, 6, 7, 8 y 11; Reglamento (UE) 2018/1725 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión artículos: 3, 5, 6, 9, 15, 25 y 86; Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) – Reglamento (UE) 2016/679 artículos: 5, 6, 9, 15 y 86.*

*Resoluciones relacionadas: Asunto C-28/08 P, Comisión/Bavarian Lager; Asunto C-615/13 P, ClientEarth/Comisión; Asunto T-115/13, Dennekamp/Parlamento; Asunto T-639/15 RENV, De Capitani/Consejo; Asunto C-175/20, Autorité des marchés financiers*

*Asunto T-672/19, Izuzquiza y otros/Agencia Frontex.*

## ABSTRACT

*The judgment in case T-375/22 of the General Court of the European Union marks a significant step in the jurisprudential delineation of the conflict between the right of access to institutional documents and the protection of personal data within the parliamentary context. This paper critically examines the legal foundations and structural implications of the ruling, with particular focus on how the exceptions under Regulation 1049/2001 are applied when the requested documents contain information about Members of the European Parliament (MEPs) and their assistants. Through an analysis of the role of consent, public interest, and the principle of proportionality, the study concludes that the judgment reinforces a restrictive interpretation of the right of access, failing to distinguish between individuals with varying degrees of public exposure. Moreover, it is argued that the decision consolidates an institutional framework in which the European Parliament retains excessive discretion to limit transparency, thereby weakening both passive*

*access rights and the development of proactive transparency practices. These findings raise important concerns regarding democratic oversight and accountability within the European Union.*

*Keywords: Parliamentary transparency; personal data protection; right of access to public information; European Parliament; General Court jurisprudence; accountability; representative democracy; consent and proportionality; parliamentary assistants; active and passive transparency*

*Key articles: Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFR) articles: 7, 8, 11, 42 y 52. Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) articles: 15 y 16.*

*Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents articles: 1, 2, 4, 6, 7, 8, y 11. Regulation (EU) 2018/1725 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by Union institutions, bodies, offices and agencies articles: 3, 5, 6, 9, 15, 25 y 86. General Data Protection Regulation (GDPR) – Regulation (EU) 2016/679 articles: 5, 6, 9, 15 y 86.*

*Related resolutions: Case C-28/08 P, Comisión/Bavarian Lager. Case C-615/13 P, ClientEarth/Comisión. Case T-115/13, Dennekamp/Parlamento. Case T-639/15 RENV, De Capitani/Consejo. Case C-175/20, Autorité des marchés financiers. Case T-672/19, Izuzquiza y otros/Agencia Frontex.*

## I. INTRODUCCIÓN GENERAL: TENSIÓN ESTRUCTURAL ENTRE TRANSPARENCIA Y PRIVACIDAD EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

La sentencia del Tribunal General de la Unión Europea en el asunto T-375/22 representa un nuevo capítulo en la compleja y persistente tensión entre dos principios estructurales del ordenamiento jurídico de la Unión: la transparencia de las instituciones públicas, en particular el Parlamento Europeo, y el derecho fundamental a la protección de los datos personales. Esta confrontación no es accidental ni coyuntural: es un conflicto reiterado que atraviesa la arquitectura jurídica de la UE, resultado de la coexistencia de un modelo de gobernanza que promueve el escrutinio público y la responsabilidad democrática, con un sistema de protección de datos que ha evolucionado hasta adquirir el rango de derecho fundamental consagrado en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE).

En este contexto, el caso T-375/22 reviste una especial relevancia institucional y doctrinal, puesto que contempla el enfrentamiento de ciudadanos que reclaman el acceso a documentos relativos a la gestión de fondos públicos y recursos humanos del Parlamento, con la invocación, por parte de dicha institución, de la protección de los datos personales de un eurodiputado y de sus asistentes. El Tribunal debe entonces realizar una delicada operación de ponderación: ¿en qué medida puede el Parlamento, en nombre de la privacidad, sustraer de la luz pública información sobre la utilización de recursos que afectan a la función representativa y el ejercicio del mandato parlamentario?

La singularidad del caso no está únicamente en la materia que trata —la publicación de documentación sobre contratación de asistentes parlamentarios—, sino también en la identidad de los actores implicados. A diferencia de otros litigios centrados en el acceso a documentos administrativos de la Comisión o el Consejo, este litigio se centra directamente en la actividad parlamentaria, lo que intensifica el conflicto entre régimen de publicidad democrática y protección de la intimidad de las personas vinculadas a la representación política.

En la arquitectura constitucional de la Unión Europea, el principio de transparencia desempeña un papel fundamental. No es solo una condición de buena administración (art. 41 CDFUE), sino un elemento funcional del principio democrático (art. 10 TUE). La

jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha reiterado que el acceso a los documentos permite a los ciudadanos participar más estrechamente en el proceso de toma de decisiones y garantiza una mayor legitimidad de las instituciones a través del control democrático de su actuación (véase, entre otras, la sentencia en el asunto C-280/11 P, *Council v Access Info Europe*).

En este contexto, el Parlamento Europeo no es una institución más: es el único órgano de la Unión elegido por sufragio universal directo, lo que refuerza su deber de rendición de cuentas y de transparencia activa. Esto ha sido reconocido incluso por el propio Tribunal de Justicia, que ha señalado que las exigencias de publicidad se aplican con especial intensidad al Parlamento, dado su papel representativo (sentencia C-213/15 P, *Breviglieri v Parlamento*).

Desde esta perspectiva, las solicitudes de acceso como las planteadas por Izuzquiza y otros no pueden considerarse como meras peticiones de información administrativa, sino como expresiones del derecho de participación democrática y del control ciudadano sobre el uso de los recursos públicos en el ámbito legislativo. No es casual que la jurisprudencia y la doctrina reconozcan que el principio de transparencia alcanza su máxima expresión en el parlamento, precisamente por ser la institución de representación directa del pueblo europeo.

Ahora bien, junto a esta tradición de apertura y publicidad, el Derecho de la Unión ha desarrollado una concepción robusta del derecho a la protección de los datos personales, reconociéndolo como un derecho autónomo, independiente del derecho al respeto de la vida privada y familiar (art. 7 CDFUE), dotado de un contenido sustantivo propio. El Reglamento (UE) 2018/1725, aplicable a las instituciones europeas, refuerza esta protección en el ámbito institucional, garantizando que cualquier tratamiento de datos personales por parte de órganos como el Parlamento se someta a principios como la licitud, la minimización, la limitación de la finalidad y la proporcionalidad.

Esta evolución ha tenido un impacto directo en el ámbito de la transparencia institucional: la invocación del carácter personal de los datos contenidos en los documentos solicitados se ha convertido en uno de los motivos más habituales para denegar el acceso a la información, especialmente en los casos donde la documentación incluye nombres, cargos, localizaciones o cualquier dato que pueda vincularse

a una persona física identificada o identificable. Este fenómeno no es nuevo, pero sí creciente, y ha sido objeto de litigios repetidos ante el Tribunal General y el Tribunal de Justicia (entre otras, las sentencias C-28/08 P, *Bavarian Lager*, y C-615/13 P, *ClientEarth*).

Lo que está en juego, por tanto, no es únicamente la aplicación de normas técnicas sobre acceso y protección de datos, sino la definición de una relación estructural entre dos derechos que, lejos de estar siempre en equilibrio, pueden entrar en colisión abierta. El resultado de esa colisión no es meramente normativo, sino institucional, ya que afecta al modo en que el poder legislativo rinde cuentas ante los ciudadanos y al papel que la privacidad desempeña como límite a esa rendición de cuentas.

El caso de la sentencia T-375/22 adquiere una dimensión paradigmática. A diferencia de las instituciones ejecutivas, como la Comisión o el Consejo, el Parlamento tiene una configuración poliédrica y relacional, en la que conviven eurodiputados, grupos políticos, estructuras administrativas, asesores, asistentes y órganos internos. Esta pluralidad hace que los documentos parlamentarios reflejen una constelación de relaciones en las que lo personal y lo institucional están entrelazados, y en las que el ejercicio del cargo público no siempre está claramente delimitado del ámbito privado.

Por ello, la aplicación mecánica de la excepción del artículo 4.1.b del Reglamento 1049/2001 –relativa a la protección de datos personales– puede tener un efecto desproporcionado en el acceso a información clave sobre la actividad parlamentaria. Lo que en otras instituciones puede ser un límite legítimo a la publicidad documental, en el caso del Parlamento puede transformarse en un instrumento de opacidad institucional, al bloquear el acceso a información sobre contrataciones, gastos, desplazamientos, actividades de *lobby* o apoyo parlamentario.

De ahí que el litigio suscitado por la negativa del Parlamento a facilitar los documentos solicitados no sea un simple caso de denegación administrativa, sino una manifestación clara de una tensión entre dos modelos de gestión del poder público: uno basado en la exposición, la rendición de cuentas y la transparencia; otro centrado en la protección, la privacidad y la discrecionalidad.

La sentencia del Tribunal General se inscribe así en una serie de decisiones que delimitan los contornos de esta tensión, y que obligan a repensar el equilibrio entre los derechos en el seno de las instituciones democráticas. Como se verá en los apartados siguientes, la solución dada por el Tribunal General en el asunto T-375/22 consolida una línea jurisprudencial que tiende a priorizar la protección de los datos personales sobre la publicidad institucional, incluso cuando están en juego elementos esenciales del control democrático.

## II. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL GENERAL SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS EXCEPCIONES AL DERECHO DE ACCESO EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO

La jurisprudencia del Tribunal General en el asunto T-375/22 se alinea con una tendencia consolidada en la interpretación del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, en lo que se refiere a las excepciones al derecho de acceso a los documentos de las instituciones de la UE. El artículo 4 de dicho Reglamento establece una serie de excepciones justificadas por la necesidad de proteger intereses públicos o privados, entre las cuales destaca la relativa a la protección de los datos personales (art. 4.1.b). En esta disposición, se recoge la posibilidad de denegar el acceso a un documento si su divulgación afecta a «la intimidad y la integridad del individuo, en particular en conformidad con la legislación comunitaria relativa a la protección de datos personales».

En este apartado se examina la doctrina sentada por el Tribunal General en T-375/22 respecto de esta excepción, su articulación con el Reglamento 2018/1725, y su coherencia con precedentes relevantes como *Bavarian Lager*, *Volker und Markus Schecke*, *De Capitani*, *ClientEarth* y *Dennekamp*. La cuestión central reside en cómo pondera el Tribunal los intereses en juego cuando se trata de datos vinculados al ejercicio de la función parlamentaria, y hasta qué punto la protección de datos personales puede funcionar como una barrera estructural al escrutinio ciudadano del Parlamento Europeo.

Desde los primeros compases de su jurisprudencia sobre el Reglamento 1049/2001, el Tribunal de Justicia y el Tribunal General han afirmado que las excepciones previstas en el artículo 4 deben interpretarse y aplicarse estrictamente, puesto que se trata de límites a un derecho fundamental consagrado en el artículo 42 de la Carta de Derechos Fundamentales y en el artículo 15.3 del TFUE. No obstante,

esta interpretación estricta no ha supuesto, en la práctica, una apertura generosa del acceso a los documentos: en la mayoría de los litigios en que la excepción relativa a la protección de datos ha sido invocada, los tribunales han optado por priorizar la protección de la información personal frente al derecho de acceso, incluso cuando esta información se refería a personas que ocupan cargos públicos o que actúan en el marco de una función institucional.

La sentencia sobre el caso T-375/22 sigue esta línea. El Tribunal General reafirma que la aplicación del artículo 4.1.b exige una evaluación concreta del contenido del documento solicitado y de si su divulgación implica un tratamiento de datos personales en el sentido del artículo 3.1 del Reglamento (UE) 2018/1725. Se consolida así la tesis de que todo dato relativo a una persona identificada o identificable –incluidos los nombres, direcciones de correo electrónico, cargos o funciones– constituye dato personal, y por tanto está sujeto a las garantías y condiciones de tratamiento previstas por la normativa de protección de datos.

Esta tesis, aunque jurídicamente coherente con la definición amplia de dato personal que deriva del caso *Nowak* (C-434/16), introduce una rigidez interpretativa en la gestión documental de las instituciones, que puede derivar en una práctica administrativa estructuralmente restrictiva del derecho de acceso. Al considerar que prácticamente cualquier información relativa a un individuo en contexto institucional está cubierta por la protección de datos, el margen para la transparencia efectiva se reduce considerablemente.

Uno de los aspectos más relevantes de la sentencia T-375/22 es la aplicación de la conocida «doble condición acumulativa» derivada de la jurisprudencia del TJUE en asuntos como *Bavarian Lager* (C-28/08 P) y *ClientEarth II* (C-615/13 P). Según esta doctrina, el acceso a documentos que contienen datos personales solo es posible si se cumplen simultáneamente dos requisitos:

1. Que exista un interés público legítimo y específico que justifique el acceso.
2. Que la divulgación del dato sea necesaria y proporcionada con relación a dicho interés.

Este marco, en principio razonable, ha sido aplicado por el Tribunal General de forma estricta y poco flexible. En el caso T-375/22, los demandantes alegaban que la información solicitada era necesaria para evaluar la legalidad de la contratación y gestión de asistentes parlamentarios por parte de un eurodiputado, en el contexto de un presunto uso irregular de recursos públicos. Sin embargo, el Tribunal consideró que no se había acreditado suficientemente el carácter necesario de la divulgación, ni que el interés público invocado fuese superior al derecho a la protección de datos de los implicados.

Este razonamiento ignora, en cierta medida, que el control del uso de fondos públicos en el Parlamento Europeo es, por su propia naturaleza, una cuestión de interés público elevado, como ha reconocido el propio Tribunal en otros contextos (v. gr., T-540/15, *De Capitani*). Además, la exigencia de demostrar la «necesidad» del acceso antes de haber accedido a los documentos introduce una paradoja probatoria: ¿cómo demostrar que algo es necesario si no se tiene acceso a su contenido?

En el contexto del derecho de acceso parlamentario, la sentencia T-540/15 *De Capitani v Parlamento Europeo* había sido interpretada por parte de la doctrina como un paso significativo hacia una transparencia reforzada en el Parlamento, al reconocer que las notas del trílogo interinstitucional debían ser accesibles al público. En esa ocasión, el Tribunal General sostuvo que el Reglamento 1049/2001 se aplicaba plenamente a los documentos del Parlamento relacionados con el proceso legislativo, y que las razones de protección de la toma de decisiones no justificaban un cierre generalizado de estos documentos.

Sin embargo, T-375/22 parece contradecir esa línea, al permitir que razones de protección de datos bloqueen el acceso a documentos que, si bien no forman parte del procedimiento legislativo, sí inciden directamente en el funcionamiento de la institución parlamentaria y en el uso de fondos públicos vinculados al ejercicio del mandato. Se produce así una fragmentación interna en la doctrina del Tribunal, que protege la transparencia del proceso legislativo, pero no extiende esa exigencia a otros aspectos funcionales del Parlamento, como la gestión administrativa y contractual de sus miembros y personal de apoyo.

Esta distinción, aunque jurídicamente argumentable, genera una arquitectura de opacidad parcial que afecta directamente al principio de responsabilidad parlamentaria. La transparencia del legislador no debería reducirse a sus debates normativos, sino también abarcar el modo en que gestiona sus recursos y se relaciona con sus colaboradores. De lo contrario, el derecho de acceso se convierte en un derecho formal, vacío de contenido efectivo en el plano de la fiscalización institucional.

Una crítica de fondo que emerge de la sentencia T-375/22 es la escasa exigencia que el Tribunal General impone al Parlamento en cuanto a la motivación específica de la denegación de acceso. La institución se limitó a invocar la protección de los datos personales, sin desarrollar en detalle cómo la divulgación afectaría concretamente a los derechos de las personas afectadas, ni por qué no podía procederse a una anonimización parcial. El Tribunal, sin embargo, consideró suficiente esa motivación y optó por una deferencia hacia el criterio administrativo que mina la función de control jurisdiccional en materia de transparencia.

Este fenómeno de deferencia judicial ante la alegación institucional de privacidad ya ha sido señalado por varios autores como una amenaza a la efectividad del derecho de acceso. Si el mero hecho de que un documento contenga datos personales permite a una institución bloquear su divulgación sin más, el equilibrio entre derechos fundamentales se rompe en perjuicio del interés democrático.

Además, la jurisprudencia del TJUE ha reconocido en varias ocasiones que la ponderación entre transparencia y protección de datos no puede realizarse de forma automática, sino que debe basarse en un análisis concreto del contenido del documento, del contexto institucional y del impacto real de su divulgación (C-141/12 y C-372/12, *Y.S. y M. S.*). Esta exigencia no parece cumplirse plenamente en la sentencia que nos ocupa.

### III. TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA: ¿UNA CATEGORÍA INSTITUCIONAL AUTÓNOMA?

La cuestión de si el principio de transparencia tiene una configuración diferenciada y autónoma en el contexto del Parlamento Europeo es fundamental para entender la relevancia jurídica y política

de la sentencia sobre el asunto T-375/22. El Parlamento no solo representa el poder legislativo de la Unión, sino que también constituye su único órgano electo por sufragio universal, por lo que su funcionamiento interno está directamente vinculado a la legitimidad democrática de la propia UE. Esta posición institucional debería implicar una interpretación cualificada del principio de transparencia, más exigente que la aplicada a órganos con funciones ejecutivas o técnicas.

Sin embargo, el razonamiento adoptado por el Tribunal General en T-375/22, al no diferenciar entre el Parlamento y otras instituciones respecto al acceso a documentos con datos personales, plantea dudas sobre si el modelo europeo reconoce o no una transparencia parlamentaria reforzada.

El principio de transparencia en las instituciones públicas no es meramente un valor abstracto, sino que opera como instrumento de control, legitimación y participación democrática. En el caso del Parlamento Europeo, este principio adquiere un peso específico debido a su configuración como cámara representativa de los pueblos de Europa. Como ha señalado el Tribunal de Justicia en múltiples ocasiones, la legitimidad del sistema institucional europeo exige que sus ciudadanos puedan vigilar y evaluar el comportamiento de sus representantes, no solo en el plano legislativo, sino también en el ejercicio práctico del mandato (C-280/11 P, *Council v Access Info Europe*).

Desde esta perspectiva, el acceso a documentos relativos a la gestión de los recursos del Parlamento, incluidos los referidos a los asistentes parlamentarios y su contratación, no es una cuestión secundaria o meramente administrativa. Se trata de un elemento estructural del deber de rendición de cuentas, estrechamente vinculado a la función representativa. Si los ciudadanos no pueden acceder a información sobre cómo los eurodiputados gestionan sus medios humanos y financieros, el control democrático pierde efectividad. La transparencia parlamentaria, por tanto, no puede limitarse al acceso a las normas o a los procesos de votación, sino que debe incluir el contexto operativo del mandato.

Más allá del control institucional, la transparencia parlamentaria es una condición de posibilidad del pluralismo político, entendido no solo como diversidad de partidos, sino como posibilidad de que

los ciudadanos puedan formarse libremente una opinión sobre sus representantes y sobre el modo en que estos desempeñan su función.

Desde esta óptica, la negativa del Parlamento a divulgar documentos con datos de interés público, como los relativos a la contratación de personal de los eurodiputados, afecta directamente al principio de publicidad parlamentaria. Este principio, que encuentra raíces tanto en la tradición liberal de la publicidad de los actos legislativos (Bentham, Kant) como en la teoría contemporánea del discurso democrático (Habermas), no puede ser vaciado de contenido mediante una aplicación expansiva de la excepción por protección de datos personales.

La transparencia parlamentaria implica no solo la disponibilidad de información legislativa, sino también la apertura del Parlamento como institución. Como ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la confianza de los ciudadanos en sus instituciones representativas depende de su capacidad para conocer cómo estas funcionan realmente (*Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, CEHDH, 2009). Esta confianza se erosiona cuando las instituciones democráticas aplican un modelo restrictivo de publicidad, especialmente en contextos donde se gestionan fondos públicos y se ejercen poderes delegados por la ciudadanía.

Aunque el razonamiento de la sentencia sobre el caso T-375/22 no reconoce expresamente una categoría especial de «transparencia parlamentaria», algunos pronunciamientos judiciales recientes apuntan en esa dirección. El más relevante es, sin duda, el asunto T-540/15, *Emilio De Capitani v Parlamento Europeo*, donde el Tribunal General estableció que el principio de transparencia adquiere una fuerza reforzada en el contexto del proceso legislativo y que, por tanto, el Parlamento no puede denegar el acceso a documentos relativos a trílogos interinstitucionales salvo que justifique un perjuicio específico.

Este enfoque parte de una lógica funcional: el Parlamento, por su papel representativo, está sometido a una exigencia intensificada de publicidad y rendición de cuentas. La opacidad institucional no es jurídicamente neutra en este caso, sino que debilita la legitimidad democrática de la UE. Aunque *De Capitani* se centraba en los procedimientos legislativos, el argumento puede extenderse a otros

documentos parlamentarios directamente vinculados al ejercicio del mandato y al uso de recursos asignados a los eurodiputados.

Otro precedente relevante es T-185/19, *Campbell v Parlamento Europeo*, donde el Tribunal General rechazó parcialmente la denegación de acceso a documentos relativos a la utilización de dietas parlamentarias, al considerar que el interés público en el control del uso de fondos públicos podía justificar la divulgación parcial, pese a contener datos personales. Si bien el Tribunal estableció límites a la divulgación, sí reconoció implícitamente que el Parlamento tiene un deber de apertura superior al de otras instituciones, al ser depositario directo de la voluntad popular.

Estos casos muestran que existe un terreno jurídico fértil para la construcción de una transparencia parlamentaria diferenciada, que tenga en cuenta la especificidad institucional del Parlamento Europeo y su papel en el sistema constitucional de la Unión. Esta línea, sin embargo, no ha sido seguida de forma sistemática por el Tribunal General, lo que genera una fragmentación doctrinal que limita la evolución coherente del derecho de acceso en el ámbito legislativo.

La falta de una categoría jurídica clara de «transparencia parlamentaria» ha permitido que el Tribunal General, en T-375/22, aplique los mismos criterios restrictivos que rigen el acceso a documentos de órganos ejecutivos o administrativos. Esta equiparación institucional, aunque formalmente neutral, desconoce las diferencias funcionales y democráticas entre el Parlamento y otras instituciones de la UE. Una interpretación material del principio de transparencia debería conducir a un régimen más abierto en el caso de documentos parlamentarios, especialmente cuando están relacionados con la utilización de recursos asignados al ejercicio del mandato representativo.

En este sentido, es razonable plantear la posibilidad de proponer un enfoque de «transparencia contextualizada», que reconozca los distintos fines que cumple la publicidad documental según la naturaleza de la institución y del procedimiento. En este marco, la transparencia parlamentaria debería tratarse como una categoría jurídica autónoma, con reglas específicas que reflejen su función en el ecosistema democrático europeo.

En definitiva, el análisis de la sentencia T-375/22 pone de manifiesto la ausencia de una doctrina consolidada sobre la especifi-

cidad del principio de transparencia en el Parlamento Europeo. Esta carencia permite que criterios restrictivos, diseñados para proteger la confidencialidad en contextos administrativos, se apliquen sin matices a un espacio institucional que requiere, por su propia naturaleza, una mayor apertura. Urge, por tanto, avanzar hacia una configuración jurídica diferenciada de la transparencia parlamentaria, que permita compatibilizar el derecho a la protección de datos con el imperativo democrático de rendición de cuentas.

#### IV. EL ROL DEL CONSENTIMIENTO, EL INTERÉS PÚBLICO Y EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN EL ACCESO A DATOS PERSONALES DE LOS REPRESENTANTES PÚBLICOS

Uno de los ejes problemáticos que recorre la sentencia T-375/22 es la forma en que el Tribunal General interpreta y aplica los conceptos de consentimiento, interés público y proporcionalidad como mecanismos jurídicos que permiten –o limitan– el acceso a documentos que contienen datos personales de representantes públicos y sus colaboradores. La forma en que estos elementos se articulan en la ponderación de derechos fundamentales es crucial, no solo para resolver el caso concreto, sino para trazar los límites entre transparencia institucional y privacidad individual.

Una de las justificaciones que el Parlamento invocó para denegar el acceso a los documentos solicitados fue la falta de consentimiento de las personas afectadas (el eurodiputado y sus asistentes). El Tribunal General, en línea con la jurisprudencia previa (*Bavarian Lager*, *ClientEarth*), acepta que en ausencia de consentimiento, la divulgación de datos personales solo puede autorizarse si existe una necesidad pública justificada.

Este razonamiento se apoya formalmente en los artículos 5.1.a y b y 9.1 del Reglamento 2018/1725, según los cuales el tratamiento de datos por parte de instituciones de la UE requiere una base jurídica o el consentimiento del interesado. Sin embargo, su aplicación en el contexto del derecho de acceso genera consecuencias problemáticas. En la práctica, la exigencia de consentimiento otorga a los interesados –que en este caso son precisamente los sujetos fiscalizados– un poder de veto *ex ante* sobre la publicidad institucional. Esta situación crea una asimetría democrática inadmisibles, pues permite que la transpa-

rencia quede supeditada a la voluntad de aquellos que, en muchos casos, tienen interés directo en mantener la información en la sombra.

Este problema ha sido ya advertido por la doctrina europea en relación con el caso *Bavarian Lager*, donde el TEDH y el Supervisor Europeo de Protección de Datos criticaron que se permitiera a los participantes en un procedimiento influir sobre el acceso a actas y registros administrativos. La consecuencia es que el consentimiento, que en la lógica del RGPD es una garantía de autonomía individual, se transforma aquí en un obstáculo al control democrático.

En el caso T-375/22, el Tribunal no exige al Parlamento un esfuerzo serio por recabar ese consentimiento ni por justificar su negativa, lo que introduce una forma de delegación implícita del poder institucional en las personas interesadas. Esta actitud contrasta con la obligación de transparencia reforzada que debería recaer sobre quienes manejan recursos públicos o ejercen cargos públicos, como reiteradamente ha reconocido el TEDH (caso *Satakunnan Markkinnapörssi Oy y Satamedia Oy c. Finlandia*, 2017).

La segunda categoría clave en la ponderación es la noción de interés público, que en el contexto del artículo 4.1.b del Reglamento 1049/2001 opera como justificación para el tratamiento (o divulgación) de datos personales sin consentimiento. En el caso T-375/22, los solicitantes alegaron que el interés público radicaba en verificar el uso adecuado de los recursos del Parlamento por parte de un eurodiputado. Este argumento fue descartado por el Tribunal, al considerar que no se había acreditado una necesidad objetiva y específica de divulgación.

Esta exigencia probatoria es excesiva, en particular en el contexto del acceso *ex ante* a documentos. Pedir que el solicitante demuestre la existencia de irregularidades para justificar el acceso a documentos que precisamente podrían evidenciar esas irregularidades es lógicamente contradictorio. Se produce aquí una especie de «paradoja de acceso», en la que solo se puede acceder si ya se conoce el contenido o se tiene una sospecha fundada, pero no se puede formular esa sospecha sin tener acceso.

Este planteamiento ha sido criticado en otros contextos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha reconocido el acceso a la información como parte del ejercicio de la libertad de expresión y de prensa, en especial cuando se trata de asuntos de interés general

(v. gr., *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*, 2013; *Kenedi v. Hungary*, 2009). Desde esta perspectiva, la carga probatoria impuesta a los solicitantes en T-375/22 eleva injustificadamente el umbral para activar el interés público, debilitando la capacidad ciudadana de fiscalizar a sus representantes.

En lugar de exigir una justificación individualizada y específica del interés público, el Tribunal podría haber adoptado un enfoque funcional, reconociendo que el control del uso de fondos públicos asignados a los eurodiputados es en sí mismo un asunto de interés público cualificado, como también lo ha sugerido el TEDH en *Guseva v. Bulgaria* (2015). Esta orientación sería coherente con el principio de máxima publicidad y con la idea de que los actos de gestión de recursos por parte de representantes públicos no se sitúan en el mismo plano de privacidad que los actos de personas privadas.

El tercer elemento decisivo en la ponderación entre privacidad y acceso es el principio de proporcionalidad, que incluye la obligación de explorar soluciones intermedias como la anonimización, pseudonimización o divulgación parcial de la información. Estos mecanismos permiten compatibilizar los derechos en conflicto, preservando la privacidad de los datos sensibles mientras se garantiza el acceso al contenido sustancialmente relevante.

Sin embargo, en T-375/22 el Tribunal no exige al Parlamento que justifique por qué no podía aplicarse ninguna de estas medidas. La decisión de denegar el acceso es presentada como binaria (divulgación total o denegación absoluta), sin una evaluación seria de las medidas de minimización. Esta omisión es particularmente grave si se considera que el Reglamento 2018/1725, en su artículo 4.1.c, impone explícitamente la obligación de limitar el tratamiento de datos personales al mínimo necesario, y que el principio de minimización es consustancial a todo el régimen europeo de protección de datos.

La falta de análisis sobre posibles divulgaciones parciales es también contraria a la doctrina del TJUE en asuntos como C-73/16 P, *Puškár*, donde se subraya que la protección de datos no implica necesariamente el secreto absoluto, y que el tratamiento puede ser legítimo si se realiza de forma proporcionada. En este sentido, el Tribunal General pierde la oportunidad de aplicar un enfoque más matizado y equilibrado, que no sacrifique por completo la transpa-

rencia institucional en aras de una interpretación maximalista de la privacidad.

Por último, debe advertirse que en otros asuntos similares –como el caso *Campbell* anteriormente citado– los tribunales sí han aceptado que el Parlamento divulgue información parcialmente anonimizada, al menos cuando se refieren a estructuras de gasto. La falta de coherencia entre decisiones debilita la seguridad jurídica y alimenta la percepción de que la protección de datos opera como una cláusula de cierre institucional, más que como un derecho fundamental que debe armonizarse con otros.

#### V. LOS ASISTENTES PARLAMENTARIOS Y SU ESFERA DE PRIVACIDAD: DIFERENCIACIÓN CON RESPECTO A LOS EURODIPUTADOS

La sentencia sobre el caso T-375/22 plantea un desafío interpretativo que afecta directamente a la configuración del principio de transparencia en relación con los actores institucionales del Parlamento Europeo: ¿debe aplicarse el mismo estándar de protección de datos personales a los eurodiputados –titulares del mandato representativo– que a sus asistentes parlamentarios –colaboradores contractuales de naturaleza laboral o administrativa? En otros términos, ¿gozan estos últimos de un ámbito de privacidad sustancialmente diferente que justifique la denegación del acceso a documentos donde se les menciona?

Esta cuestión es más que un matiz técnico: la diferenciación entre representantes y colaboradores influye directamente en los límites de la transparencia parlamentaria. El Tribunal General, en T-375/22, no traza una distinción clara entre eurodiputados y asistentes en lo que respecta a la protección de datos personales. Más aún, extiende a los asistentes las mismas garantías que a los titulares del mandato, sin ponderar el distinto grado de exposición pública ni la diferente posición constitucional de unos y otros. Este enfoque requiere una crítica jurídica detallada, tanto desde la perspectiva funcional como desde la comparación con otras líneas jurisprudenciales europeas.

Los eurodiputados son representantes electos del pueblo europeo. Su condición institucional implica una limitación cualificada de su expectativa razonable de privacidad en el ejercicio de sus funciones, como ya ha reconocido reiteradamente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el propio Tribunal de Justicia de la Unión. En

efecto, la jurisprudencia europea ha establecido que las personas que ostentan cargos públicos tienen una exposición pública ampliada, en razón de su posición y del interés general que reviste el conocimiento de su actuación.

En el contexto de la protección de datos, esto significa que la divulgación de información relativa al ejercicio del cargo no puede considerarse automáticamente como una injerencia ilegítima en la intimidad del representante, sino que debe analizarse desde la óptica de su función pública. Como estableció el TEDH en *Karácsony y otros v. Hungría* (2016), la libertad de expresión y de información alcanza su máximo nivel de protección cuando está dirigida a la crítica de autoridades representativas, lo que incluye el acceso a la información relevante sobre su desempeño.

En el caso T-375/22, el eurodiputado afectado no era un sujeto pasivo de una cuestión administrativa, sino el actor principal en la gestión de recursos humanos vinculados a su función parlamentaria, lo cual tiene una dimensión pública evidente. Sin embargo, el Tribunal General no aborda esta diferencia cualitativa y aplica el mismo test de protección de datos que para cualquier otro ciudadano. Esta equiparación neutraliza el valor democrático del control ciudadano y refuerza una visión privatista de la función parlamentaria.

Los asistentes parlamentarios son una categoría funcional específica del personal del Parlamento Europeo. Pueden ser contratados directamente por los eurodiputados (asistentes acreditados o locales), o bien ser asignados por la administración parlamentaria. En ambos casos, su actividad está instrumentalmente vinculada al ejercicio del mandato representativo, y su financiación proviene de fondos públicos. Desde esta perspectiva, si bien no son titulares de un cargo representativo, sí son agentes públicos auxiliares, cuya actuación se inserta en el marco institucional de la representación parlamentaria.

Esta posición intermedia no justifica una aplicación automática del estándar de protección de datos propio del sector privado. Al contrario, exige una ponderación diferenciada: la naturaleza pública de su función y su financiación con fondos públicos implican una expectativa razonable de que ciertos datos relativos a su actividad profesional puedan ser conocidos. Así lo ha señalado también la jurisprudencia nacional de diversos Estados miembros.

Por ejemplo, el Consejo de Estado francés ha reconocido en varias decisiones que los datos sobre los colaboradores parlamentarios pueden estar sujetos a divulgación cuando lo exige el interés general, siempre que se respete la proporcionalidad y se excluyan elementos sensibles (*CE, Assemblée, 8 octobre 2012, n° 356282*). De forma similar, el Tribunal Constitucional español, en su STC 29/2022, ha indicado que el acceso a información relativa al personal al servicio de los grupos parlamentarios puede estar justificado por razones de transparencia institucional, en especial cuando se trata de controlar el uso de recursos públicos.

En este sentido, la jurisprudencia comparada tiende a reconocer que los colaboradores de parlamentarios, si bien no son cargos electos, participan de una función institucional y no pueden reclamar una protección absoluta de sus datos cuando se trata de actos relacionados con el desempeño de su función pública.

En T-375/22, el Tribunal General omite cualquier análisis diferenciado sobre la posición jurídica de los asistentes parlamentarios. No evalúa el tipo de información solicitada (nombres, funciones, remuneración, periodos de contratación), ni considera si existen mecanismos para divulgarla de manera parcial o anonimizada. La denegación del acceso se basa en la mera presencia de datos personales, sin ponderar el contexto institucional ni la relevancia pública del documento.

Este enfoque contrasta con decisiones anteriores del mismo Tribunal, como *Campbell v Parlamento Europeo* (T-185/19), donde se reconocía que los datos sobre gastos parlamentarios podían divulgarse parcialmente cuando lo exigía el interés público. También resulta discordante con la jurisprudencia del TEDH, que en *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria* (2013) afirmó que la divulgación de datos personales de agentes públicos puede estar justificada cuando se trata de garantizar la transparencia en la gestión de recursos públicos.

La ausencia de esta ponderación específica revela un formalismo excesivo, que reduce el principio de transparencia a una aplicación mecánica de normas de protección de datos. Este modelo, si se consolida, puede producir una opacidad exagerada en la actividad

parlamentaria, donde no solo los actos de los representantes, sino también los de sus colaboradores quedan fuera del alcance del control ciudadano.

En el marco de una interpretación sistemática del derecho de la Unión, debe afirmarse con claridad que la protección de datos personales no puede ser idéntica para todos los sujetos institucionales, y que el nivel de privacidad debe modularse en función de su posición, función y financiación. En este sentido, tanto el RGPD como el Reglamento 2018/1725 reconocen el principio de limitación del tratamiento y de proporcionalidad, lo que implica que el grado de protección debe ser adecuado al riesgo que representa la divulgación, y no una cobertura genérica.

Aplicado al caso de los asistentes parlamentarios, esto significa que: sus datos personales relacionados con aspectos estrictamente privados (dirección, contacto, número de la seguridad social, datos médicos) deben estar protegidos de forma absoluta; pero sus datos vinculados al ejercicio de su función pública (nombre, función desempeñada, duración del contrato, coste presupuestario) pueden ser divulgados, al menos parcialmente, si existe un interés público justificado.

Este criterio permitiría resolver casos como T-375/22 de manera más equilibrada, sin sacrificar la protección de datos personales, pero garantizando el acceso a la información institucional relevante. La clave está en abandonar el modelo binario (acceso total vs. denegación total) y avanzar hacia una transparencia calibrada, que tenga en cuenta la posición del sujeto en la estructura institucional y el contenido de los datos afectados.

## VI. IMPLICACIONES DEL CASO PARA EL MODELO EUROPEO DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

Un efecto colateral de la sentencia es que consolida la posición del Parlamento como árbitro exclusivo de su propio grado de apertura institucional. Al no imponer obligaciones claras de justificación ni de ponderación activa, el Tribunal General permite que la administración parlamentaria se limite a invocar genéricamente la protección de datos como causa de denegación, sin necesidad de acreditar por qué el

interés público no justifica la divulgación o si existen vías intermedias, como la anonimización o la publicación parcial.

Esta delegación judicial de la ponderación a la institución afectada constituye una forma de autolimitación jurisdiccional que debilita el control del poder legislativo. A diferencia de otros contextos donde los tribunales exigen una motivación reforzada –por ejemplo, en el control de actos legislativos restrictivos de derechos fundamentales– aquí el Tribunal se muestra excesivamente deferente con la discrecionalidad institucional, en una materia que afecta directamente a la legitimidad democrática de la Unión.

La consecuencia es que el Parlamento no solo decide qué publicar proactivamente, sino que también establece las condiciones para el acceso pasivo, sin que exista un control jurisdiccional fuerte que garantice un equilibrio real entre los derechos en juego. Esta situación reproduce una asimetría de información, en la que el ciudadano depende completamente de la voluntad institucional para acceder a datos de interés público.

La lógica institucional que subyace a T-375/22 dista del modelo de «gobierno abierto» que la propia Unión Europea promueve en sus relaciones exteriores y en sus compromisos internacionales, como los asumidos en la *Open Government Partnership*. Según este modelo, la transparencia debe ser activa, estructural y funcional, no meramente reactiva y limitada por consideraciones administrativas o formales.

Una interpretación coherente con este enfoque requeriría: establecer listas positivas de datos e información que deben ser publicados por el Parlamento Europeo de manera periódica y sistemática; aplicar el principio de divulgación parcial y anonimización en aquellos casos en que existan datos personales que no resulten esenciales para el control institucional y reforzar los mecanismos de revisión y control judicial, exigiendo a las instituciones una motivación proporcional y específica ante cada denegación de acceso.

Nada de esto se exige en T-375/22. Por el contrario, la sentencia refuerza un modelo institucional donde la transparencia se presenta como una opción política o administrativa, no como una obligación derivada del principio democrático.

La falta de una dimensión activa de la publicidad institucional afecta no solo al acceso a la información, sino también al funcionamiento real del Estado de Derecho en la Unión. En tanto la fiscalización ciudadana del poder legislativo quede restringida a lo que el propio Parlamento decida voluntariamente publicar, el ideal de transparencia quedará desnaturalizado, reducido a una narrativa simbólica sin eficacia jurídica plena.