



Debatiendo:

La influencia de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “Claude Reyes contra Chile” en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Yolanda Fernández Vivas
Universidad de Alcalá
yolanda.fernandez@uah.es

I. Introducción

El derecho de acceso a la información es, posiblemente, junto a los derechos económicos y sociales, uno de los derechos que ha tenido una mayor evolución en los últimos años, dotándosele de una mayor relevancia y protección.

Diversos tratados y otros instrumentos jurídicos internacionales consagran la libertad de expresión, con expresiones que incluyen el derecho a investigar y recibir informaciones, la libertad de investigación, la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones, etc. Así, tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en sus artículos 19 y 19.2, respectivamente, reconocen “el derecho de investigar y recibir informaciones y opiniones” y “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”¹. Además, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea también reconoce en su artículo 42 el derecho de acceso a la información como un derecho con contenido autónomo y distinto a las libertades de expresión e información². Del mismo modo, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, establece que el “párrafo 2 del art. 19 enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos” (Observación General 2011). Por su parte, en el seno del Consejo de Europa, el Comité de Ministros aprobó dos Recomendaciones en 2000 y 2002 con el fin de que todos los Estados miembros garanticen el derecho de toda persona a tener acceso a los documentos oficiales en poder de las autoridades públicas y a los archivos públicos (Recomendación 2000 y 2002). De esta manera, y a partir de estas expresiones se ha ido reconociendo un derecho a exigir información cuando ésta recae sobre temas de interés público, ya sea como derecho autónomo o como manifestación de las libertades de expresión e información (Toro Justiniano 2010: 102).

Además, en la nueva determinación del derecho de acceso a la información destaca la importante labor realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), que ha sido el primer tribunal internacional que ha reconocido este derecho. Aquí, de nuevo, la CIDH ha demostrado su capacidad innovadora, no sólo en cuanto al reconocimiento del derecho, sino en relación a las medidas de ejecución previstas, que confieren una reparación integral del derecho (Ventura Robles 2012: 142).

¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966. Ratificado por España mediante instrumento de ratificación de 13 de abril de 1977 (BOE de 30 de abril).

² Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 10 de diciembre de 2000.

Esta jurisprudencia de la CIDH ha sido la base para que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya cambiado su jurisprudencia y comience a reconocer el derecho de acceso a la información como manifestación de la libertad de expresión y como derecho autónomo que goza de toda la protección.

Esta evolución en la línea interpretativa del derecho de acceso a la información contrasta con la interpretación que se sigue manteniendo en algunos Estados, entre ellos España, que sigue considerando el derecho de acceso a la información como un derecho de configuración legal y no como un auténtico derecho fundamental, con todo lo que ello supone (Rams Ramos 2013: 155-188).

1. El punto de partida: la Sentencia Claude Reyes contra Chile

Los hechos que traen causa de esta sentencia son los siguientes: En 1998 los Sres. Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola en representación de varias ONG's y fundaciones relacionadas con la protección de los derechos civiles y el medio ambiente, y el diputado Arturo Longton Guerrero solicitaron al Comité de Inversiones Extranjeras, toda la información referente a dos empresas de capital extranjero con las que el Estado chileno había firmado un contrato para que se hicieran cargo de un proyecto, denominado "Río Condor", que tenía por objeto la deforestación de una determinada región de Chile, y que podría ser perjudicial para el medio ambiente e impedir el desarrollo sostenible de ese país.

Dicha Comisión no ofreció respuesta a las solicitudes presentadas, por lo que se iniciaron acciones judiciales, al entender que la ausencia de una respuesta y de una negativa formal había supuesto un perjuicio a la causa ciudadana y había lesionado el interés público, incumpliendo las obligaciones a las que está sujeta dicha entidad estatal de acuerdo con la normativa nacional e internacional sobre la materia.

Tras pasar por distintas instancias judiciales, no obtuvieron respuesta satisfactoria a su pretensión, por lo que acudieron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión, tras llevar a cabo la oportuna instrucción de la denuncia formulada, aprobó un informe en virtud del cual concluyó que el Estado chileno había violado el derecho de acceso a la información pública de los recurrentes, previstos en los artículos 13 y 25 de la Carta Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH), al haberles negado el acceso a la información que estaba en poder del Comité de Inversiones Extranjeras y al no otorgarles acceso a la justicia chilena para impugnar esa denegación³.

Asimismo, recomendó, en primer lugar, que se facilitase a los recurrentes la información solicitada; en segundo lugar, que se les otorgase una reparación adecuada a todos ellos; en tercer lugar, que se adaptase el ordenamiento jurídico interno, de acuerdo con el art. 13 CADH respecto al acceso a la información; y finalmente, que se adoptasen las medidas necesarias para crear prácticas y mecanismos que garanticen a los ciudadanos un acceso efectivo a la información pública y a la información de interés colectivo. Tras concluir el plazo fijado por la Comisión para que el Estado chileno cumpliera con las recomendaciones formuladas, y, al comprobar que no se habían adoptado sus recomendaciones de forma satisfactoria, la Comisión decidió someter el caso a la jurisdicción de la Corte, al entender que se había producido una posible vulneración del art. 13 de la CADH

³ Informe n° 31/05, de 7 de marzo de 2005, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

(libertad de pensamiento y de expresión) en relación con los artículos 1 y 2 de la misma.

La Corte, antes de entrar a analizar si la restricción al acceso a la información por parte de las autoridades chilenas supone una vulneración del art. 13 CADH, se encarga de analizar el objeto de la controversia. En este sentido, el tribunal comienza afirmando, sin género de dudas, que la información que se había solicitado y que no se había facilitado por el Estado chileno es información que reviste interés público.

A continuación, la Corte recuerda su jurisprudencia sobre la libertad de pensamiento y de expresión reconocida en el art. 13 de la Convención. Así, resalta que de acuerdo con su jurisprudencia, este derecho comprende "no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole"⁴ y establece un derecho positivo a buscar y a recibir información.

No obstante, la Corte va más allá, y afirma que cuando la CADH hace referencia al derecho a buscar y a recibir informaciones está protegiendo el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información que se encuentre bajo el control del Estado. Ahora bien, este derecho no es absoluto, sino que se somete a los límites fijados en el propio texto convencional⁵.

De este modo, la Corte reconoce, por un lado, el derecho de las personas a recibir dicha información y, por otro lado, la obligación positiva del Estado a suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información, o recibir una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso la misma para ese caso en concreto.

Además, la Corte considera que la información debe ser entregada sin que sea necesario acreditar un interés directo o personal, salvo en aquellos casos en los que existan restricciones legítimas, ya que lo que se protege no es sólo la dimensión individual sino también la social. En este sentido, la Corte subraya que el acceso a la información de una determinada persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla⁶.

Para llegar a esta interpretación, la Corte se basa en el consenso que sobre esta materia existe en la Organización de Estados Americanos que, en diversas resoluciones han destacado la importancia del acceso a la información pública así como la importancia de garantizarlo (Resolución Asamblea General 2003, 2004, 2005 y 2006), y, sobre todo, en el necesario control democrático que debe existir en todo Estado. En este sentido, la Corte considera que las actuaciones del Estado deben regirse por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, en virtud de los cuales que se permita a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejercer el control democrático de las gestiones estatales, de manera que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas y, de ese modo, permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso⁷.

Asimismo, la Corte insiste en la idea de que el control democrático por parte de la sociedad a través de la opinión pública fomenta la transparencia de las

⁴ SCIDH, Caso *López Álvarez*, de 1 de febrero de 2006, par. 163; SCIDH, Caso *Ricardo Canese*, de 31 de agosto de 2004, par. 108 a 111.

⁵ SCIDH, caso *Claude Reyes*, par. 76.

⁶ SCIDH, caso *Claude Reyes*, par. 77.

⁷ SCIDH, *Claude Reyes*, par. 86.



actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, y por ello, para que las personas puedan ejercer dicho control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público que se encuentra bajo su control.

Por otro lado, la Corte reconoce que el derecho de acceso a la información, al igual que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, admite restricciones, aunque éstas han de cumplir con una serie de requisitos para que sean legítimas.

El primero de los requisitos que se exige es que cualquier limitación a este derecho ha de ser fijada previamente por ley formal, por razones de interés general y con el propósito para el que haya sido establecida⁸. Así se asegura que no se deja al arbitrio del poder público.

El segundo requisito que exige la Corte es que la restricción establecida debe responder a un objetivo permitido por la Convención, es decir, que la limitación sea necesaria para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o a la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral pública.

El tercer requisito consiste en que cualquier restricción que se imponga sea necesaria en una sociedad democrática, esto es, que esté orientada a satisfacer un interés público imperativo. Y que entre las distintas opciones que puedan darse para alcanzar dicho objetivo, debe escogerse aquella que restrinja menos el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.

Tras aclarar los requisitos que deben concurrir para que una restricción al derecho sea legítima, el Tribunal insiste en la idea de que la regla general es la de máxima divulgación, ya que es la que se corresponde con una sociedad democrática, y que corresponde a los Estados demostrar que las limitaciones que se impongan al derecho cumplen con los requisitos antes enumerados.

Es en este punto cuando la Corte, analizando los hechos que traen causa de esta sentencia, constata que en este caso no se cumplieron dichos requisitos, ya el Estado chileno no demostró que la restricción respondiera a un objetivo previsto en la CADH, ni que fuera necesaria en una sociedad democrática, pues la autoridad encargada de responder a la solicitud de información no adoptó una resolución escrita fundamentada que pudiera permitir conocer los motivos para limitar el acceso a la información en ese caso en concreto, por lo que considera que la restricción aplicada en este caso no cumplió con los parámetros convencionales. Es más, a este respecto, la Corte indica que el establecimiento de restricciones al derecho de acceso a información bajo el control del Estado a través de la práctica de sus autoridades, sin la observancia de límites convencionales crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de la información como secreta, reservada o confidencial, generándose inseguridad respecto al ejercicio de dicho derecho y las facultades del Estado para restringirlo⁹.

Finalmente, la Corte valora los esfuerzos realizados por el Estado chileno para adecuar su normativa a la CADH en materia de acceso a la información, que ha supuesto incluso una reforma constitucional. No obstante, considera necesario reiterar que el Estado tiene que adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos protegidos en la Convención, tanto desde la perspectiva positiva como negativa, esto es, por un lado, aprobando las normas necesarias así como el

⁸ SCIDH, *Claude Reyes*, par. 89.

⁹ SCIDH *Claude Reyes*, par. 98.

desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de tales derechos, como, por otro lado, suprimir todas las normas y prácticas que entrañen violaciones a los mismos. Y en este caso en concreto, la normativa que fije restricciones al acceso a la información deberá cumplir con los parámetros convencionales y sólo podrá establecer limitaciones por las razones permitidas por la Convención¹⁰.

Aplicando esta interpretación a los hechos en concreto, la Corte considera que el control social que se buscaba con el acceso a la información sobre el Proyecto Río Cóndor así como el carácter de la información solicitada eran motivos suficientes para atender al requerimiento de información, sin que deba exigirse al requirente que acredite una afectación directa o un interés específico.

Por todo ello, la Corte decidió que el Estado chileno había vulnerado el art. 13 CADH en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, condenándolo por ello.

En su fallo la Corte decidió por unanimidad, fijar las siguientes medidas de reparación. La primera, la obligación del Estado chileno de proporcionar a las víctimas en el plazo de seis meses, la información solicitada, o, en su caso, justificar de acuerdo con los criterios fijados por la propia Corte en esta sentencia los motivos por los que no se puede facilitar. La segunda medida, publicar en el Diario Oficial y en un diario de amplia difusión nacional un extracto de las partes más relevantes de la sentencia. La tercera, obliga al Estado a adoptar en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información que se encuentra bajo el control del Estado, siguiendo los criterios establecidos en esta sentencia. La cuarta medida, que el Estado chileno realice, en un plazo razonable, la capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a la información, incorporando los parámetros convencionales. Y, la última medida consiste en la indemnización a las víctimas de las costas y gastos ocasionados.

Por último, la propia Corte fija un plazo de un año para que el Estado chileno remita un informe para rendir cuentas sobre el cumplimiento de la sentencia y de las medidas que debe llevar a cabo.

2. El reconocimiento del derecho de acceso a la información por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Como hemos indicado previamente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, influido por la Sentencia Claude Reyes contra Chile que acabamos de analizar, y por diversos instrumentos jurídicos internacionales ha ido variando su línea interpretativa hasta reconocer de forma expresa que el derecho de acceso a la información pública constituye un derecho fundamental que deriva del art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En esta evolución de su línea interpretativa podemos distinguir tres etapas. Una primera etapa, hasta 1999, en la que el TEDH no reconocía la existencia de un derecho de acceso a la información. Hasta ese momento, las diferentes facetas de la libertad de expresión habían sido reguladas desde el sujeto transmisor, y no desde el sujeto receptor. La posición de los receptores de la información aparece normalmente mencionada en relación con la dimensión colectiva del derecho, pero no como un derecho generador de forma autónoma de derechos y obligaciones para los Estados (Bustos Gisbert 2005: 548). Es más, se desestimaron los recursos en

¹⁰ SCIDH *Claude Reyes*, par. 101.

los que los ciudadanos solicitaban a las autoridades nacionales acceso a la información que los poderes públicos tenían en sus archivos sobre los mismos¹¹.

La segunda etapa en la evolución de de la jurisprudencia del TEDH en materia de derecho de acceso a la información comienza en 1999, con dos sentencias clave, *Társaság a Szabadságjogokért* contra Hungría, de 14 de abril de 2009 y *Kenedi* contra Hungría de 26 de mayo del mismo año, que vamos a pasar a analizar a continuación. En estas sentencias el Tribunal avanza hacia una interpretación más amplia del concepto de libertad de recibir información, y, por lo tanto, hacia el reconocimiento de un derecho de acceso a la información (Rollnert Liern 2014: 365 y Sánchez de Diego 2014: 10-11).

La tercera etapa, que comienza en junio de 2013, supone la consolidación de la línea interpretativa del TEDH sobre el derecho de acceso a la información, reconociendo de manera expresa que el derecho de acceso a la información constituye un auténtico derecho amparado por el CEDH. Esta etapa se inicia con la sentencia *Youth Initiative for Human Rights* contra Serbia, de 25 de junio de 2013.

2.1. La Sentencia *Társaság a Szabadságjogokért* contra Hungría, de 14 de abril de 2009

Esta sentencia constituye un hito en la jurisprudencia del TEDH, ya que por primera vez se reconoce que el derecho de acceso a los documentos públicos constituye un elemento esencial del ejercicio de la libertad de expresión, reconocido en el art. 10.1 CEDH (Sánchez de Diego 2014: 37).

Los hechos que traen causa de esta sentencia son los siguientes:

En 2004 un miembro del Parlamento húngaro interpuso un recurso ante el Tribunal Constitucional de su país con el objeto de que se revisaran unas modificaciones del Código Penal relativas a delitos de estupefacientes. Meses después, una ONG, denominada Unión de Libertades Civiles Húngara, dedicada a la promoción de derechos fundamentales, al fortalecimiento de la sociedad civil y el Estado de Derecho y, entre cuyos ámbitos de acción está el análisis de las políticas públicas relativas a drogas, solicitó al Tribunal Constitucional acceso a la información sobre dicho recurso aun pendiente. Para ello, se basó en la ley húngara de protección de datos personales y de publicidad de los datos de interés público, de 1992 (Toro Justiniano 2010: 101).

El Tribunal Constitucional húngaro denegó dicha petición argumentando que no podía dar acceso a un recurso pendiente sin la aprobación del recurrente (el miembro del Parlamento). La ONG recurrió ante los tribunales ordinarios para insistir en su petición. Mientras tanto, el Tribunal Constitucional resolvió el recurso.

A pesar de que el procedimiento ante el Tribunal Constitucional ya había finalizado, los tribunales húngaros denegaron la petición de la ONG al considerar que lo que se había solicitado no podía considerarse “datos” a efectos de la legislación húngara. La ONG apeló esta decisión, solicitando el acceso al recurso eliminando la información personal que pudiera contener. Igualmente, fue rechazada su solicitud, al entender que los datos allí contenidos eran datos personales y, por tanto, no era posible acceder a ellos sin el consentimiento de su autor. No obstante, no se hizo referencia a la posibilidad de entregar la información eliminando la referencia a datos personales.

¹¹ STEDH *Leander contra Suiza*, de 26 de marzo de 1987 y STEDH *Guerra y otros contra Italia*, de 19 de febrero de 1998.

La ONG estimó que la decisión adoptada por los tribunales nacionales denegando el acceso al recurso judicial interpuesto por un miembro del Parlamento vulneraba el derecho de acceso a la información de interés público, por lo que acudió al TEDH alegando la violación del art. 10 CEDH. En este sentido, la ONG basó su petición ante el TEDH demostrando el interés público que revestía su petición de información. Para ello, comenzó por aclarar que la organización estaba interesada en la política estatal sobre drogas, y que fue en base a ese interés que solicitó acceder al recurso que se realizó ante las autoridades nacionales. Además, resaltó que la negativa a su solicitud entorpeció la posibilidad de la ONG de cumplir con su rol público, y de contribuir al debate público sobre esa materia. La ONG insistió en su rol público, similar al que cumple la prensa, pues permite a los ciudadanos informarse y formarse una opinión relativa a las políticas públicas sobre drogas.

El TEDH examinó, en primer lugar, si había existido una afectación del derecho contenido en el art. 10 CEDH y comenzó recordando que, de acuerdo a su jurisprudencia consolidada, se reconoce el derecho del público a recibir información de interés general, derecho que se ha aplicado, principalmente en relación con los medios de comunicación¹². Y en este sentido, resalta que en este ámbito el Tribunal ha de llevar a cabo un escrutinio muy estricto y cuidadoso con el fin de analizar si las medidas adoptadas por el Estado pueden suponer una interferencia en el papel de la prensa como "vigilante social" ("social watchdog") que fomenta el debate público sobre materias de interés social, incluso el hecho de que se adopten medidas para que el acceso a la información sea más complicado¹³.

A este respecto, el Tribunal establece que, en virtud de art. 10 CEDH, no le está permitido al Estado establecer restricciones arbitrarias en el acceso a la información, ya que éstas podrían transformarse en una forma de censura indirecta, lo que afectaría a la libertad de prensa, puesto que uno de los pasos inherentes a la función periodística es la recopilación de información. Y recuerda que entre las funciones de la prensa se incluye la creación de foros para el debate público, aunque esta función no se limite únicamente a la prensa o a los profesionales de la comunicación. En este caso, el foro de debate público se había creado por una ONG, pero el Tribunal le dota de las mismas garantías de las que gozan los medios de comunicación tradicionales.

En este sentido, el TEDH recuerda que, de forma continuada, ha reconocido la importante contribución de la sociedad civil en el debate sobre asuntos públicos¹⁴. Y en este caso, la ONG recurrente es una asociación que tiene por objeto la defensa de los derechos humanos, y la protección de la libertad de información. Por ello, el Tribunal considera que esta ONG ejerce funciones de "vigilancia social" ("social watchdog"), al igual que la prensa.

Por otro lado, el Tribunal analiza si el tema objeto de la controversia supone un asunto de interés público. En este caso, el Tribunal afirma que, efectivamente, la posible inconstitucionalidad de una norma relacionada con el tráfico de drogas así como el recurso presentado por un miembro del Parlamento, constituye, sin duda, un asunto de interés público. Y es aquí cuando el Tribunal indica que no está permitido que las autoridades estatales creen obstáculos para recibir información sobre un asunto que revista relevancia pública. En este caso, el TEDH estimó que las autoridades crearon un obstáculo administrativo para acceder a la misma y

¹² Sentencias TEDH *Observer y The Guardian contra Reino Unido*, de 26 de noviembre de 1991 y *Thorgeirson contra Islandia*, de 25 de junio de 1992.

¹³ STEDH *Társaság a Szabadságjogokért contra Hungría*, par. 26.

¹⁴ STEDH *Steel y Morris contra Reino Unido*, de 16 de julio de 2002.

declaró que “el monopolio de la información en manos del Tribunal Constitucional nacional constituyó una forma de censura”¹⁵, por lo que concluyó que se había producido una injerencia en los derechos garantizados en el art. 10 CEDH.

En segundo lugar, el TEDH examinó si dicha injerencia estaba justificada. Para examinar la legitimidad de la restricción evaluó si ésta estaba establecida en la ley, si perseguía un fin legítimo y si resultaba necesaria en una sociedad democrática.

Para el Tribunal el primer requisito, el establecimiento de la restricción por ley, se había cumplido, pues el Estado se había basado en la ley nacional de protección de datos. En cuanto al segundo requisito, objetivo legítimo, en tanto el Estado alegó que la negativa se justificaba en la protección de los derechos de terceros, estimó que este requisito también estaba satisfecho. Sin embargo, es el tercer requisito, si la restricción era necesaria en una sociedad democrática, en el que el TEDH estimó que el Estado húngaro había infringido el art. 10 CEDH, pues, a su juicio, la negativa de acceso a la información solicitada había obstaculizado la libre circulación de información y el debate público.

Es en este punto en el que el Tribunal reconoce una evolución en su jurisprudencia, avanzando hacia una interpretación más amplia del concepto de libertad de recibir información y, por tanto, hacia el reconocimiento del derecho de acceso a la información. En este sentido, el Tribunal señala que, de acuerdo con su jurisprudencia, “del art. 10 CEDH no se deriva un derecho individual de acceso a un archivo en el que se contenga información sobre un sujeto, ni supone una obligación a los Estado de proporcionar dicha información a los individuos”¹⁶. También indica que es “difícil que derive del CEDH un derecho general de acceso a los datos y documentos administrativos”¹⁷. Sin embargo, señala que el Tribunal, desde la sentencia *Sdružení Jihočeské Matky contra la República Checa*¹⁸, ha ido avanzando hacia una concepción más amplia del derecho a recibir información y de ahí hacia el reconocimiento del derecho de acceso a la información¹⁹.

Más allá de estas cuestiones, el Tribunal considera que en este caso, la injerencia se ha producido no tanto por la negativa en el ejercicio del derecho de acceso a documentos oficiales, sino más por la censura llevada a cabo por las autoridades nacionales en la función de la ONG de “social watchdog”. En este sentido, recuerda que los Estados están obligados a eliminar las barreras que impidan la libertad de prensa, en aquellos asuntos de interés público en los que dichas barreras existan únicamente porque la información es un monopolio de las autoridades estatales. Por lo que el Tribunal concluye que el Estado húngaro tenía la obligación de no impedir dicha información a los recurrentes.

Por todo ello, el TEDH condenó al Estado húngaro por violación del art. 10 CEDH.

2.2. Sentencia Kenedi contra Hungría, de 26 de mayo de 2009

En la sentencia Kenedi contra Hungría, de 26 de mayo de 2009, el TEDH enfatizó que el acceso a las fuentes documentales originales para la investigación

¹⁵ STEDH *Társaság a Szabadságjogokért contra Hungría*, par. 28.

¹⁶ STEDH *Leander contra Suecia*, de 26 de marzo de 1987.

¹⁷ STEDH *Loiseau contra Francia*, de 28 de septiembre de 2004.

¹⁸ STEDH *Sdružení Jihočeské Matky contra la República Checa*, de 10 de julio de 2006.

¹⁹ STEDH *Társaság a Szabadságjogokért contra Hungría*, par. 35. En la doctrina, Rollnert Liern (2014, p. 365) y Sánchez de Diego (2014, p. 10-11).

histórica es un elemento esencial para el ejercicio de la libertad de expresión (Sánchez de Diego 2014: 11).

En este caso, el Sr. Kenedi, historiador especialista en el funcionamiento de los servicios secretos de las dictaduras comunistas, precisaba de estos documentos para realizar un estudio sobre el funcionamiento del servicio de seguridad del Estado húngaro en la década de los 60, solicitando documentos a las autoridades correspondientes. Tras la negativa por parte de las autoridades a facilitar dicha información, el recurrente acudió a los tribunales húngaros, que le dieron la razón, al considerar que los datos se solicitaban a efectos de investigación. No obstante, y a pesar de haber obtenido una sentencia favorable de los tribunales nacionales, no obtuvo la información solicitada, por lo que acudió al TEDH.

La importancia de esta sentencia radica en que el TEDH resalta que el acceso a las fuentes originales para llevar a cabo una investigación histórica legítima constituye un elemento esencial del ejercicio del derecho del demandante a la libertad de expresión²⁰.

En este sentido, y tras realizar esta afirmación, el Tribunal examinó si dicha injerencia estaba justificada. Para examinar la legitimidad de la restricción evaluó si ésta estaba establecida en la ley, si perseguía un fin legítimo y si resultaba necesaria en una sociedad democrática, aunque sólo llegó a analizar el primer requisito, ya que al confirmar que no podía considerarse que esta medida estuviera fijada en la ley, no cumplía con las exigencias del CEDH. Así, y tras analizar el caso, confirma que el problema no es el acceso a las fuentes de información en sí, sino el grado de acceso a las mismas, y que esta disputa había sido resuelta por los tribunales nacionales que, incluso, habían sancionado al ministro responsable. Por ello, el Tribunal considera que la obstinada negativa de las autoridades húngaras a facilitar dicha información constituye un comportamiento arbitrario y contrario a la ley.

Finalmente, el Tribunal concluyó que se había producido una vulneración del art. 10 CEDH condenando por ello al Estado húngaro.

2.3. Sentencia Youth Initiative for Human Rights contra Serbia, de 25 de junio de 2013

El reconocimiento del derecho de acceso a la información por parte del TEDH se consolidado con la Sentencia Youth Initiative for Human Rights contra Serbia, de 25 de junio de 2013, sentencia que, en cierta medida, es comparable con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Claude Reyes contra Chile Rollnert Liern 2014, p. 365).

Los hechos que traen causa de esta sentencia son los siguientes:

La recurrente es una ONG denominada *Youth Initiative for Human Rights*, cuyo principal objetivo es servir de guardián o vigilante de las actividades del gobierno y defender los derechos humanos en Serbia. Entre sus funciones se encuentra específicamente la de supervisar la implementación de las leyes con el objetivo de velar por el cumplimiento efectivo de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho en ese país.

En el presente caso, la ONG recurrente solicitó al servicio de inteligencia de Serbia que le informara sobre la cantidad de personas que habían sido sometidas a

²⁰ STEDH *Kenedi contra Hungría*, par. 43.

vigilancia electrónica por parte de esa agencia de inteligencia estatal en el año 2005. El servicio de inteligencia se negó a proporcionar la información fundamentando su decisión en la Ley de Libertad de Acceso a la Información del 2004, al alegar que se trataba de información confidencial.

Ante la negativa de entregar la información, la ONG reclamó ante el Comisionado de la Información, un organismo independiente creado por Ley para asegurar el cumplimiento del derecho de acceso a la información en Serbia. La respuesta del Comisionado fue favorable, admitió como válida la reclamación y estableció que el servicio de inteligencia violó la ley al negarse a entregar la información requerida, ordenando al servicio de inteligencia que facilitase la información solicitada a la organización solicitante, que de nuevo se negaron alegando que no disponían de dicha información. No obstante, y ante la reiterada negativa del servicio de inteligencia a proporcionar dicha información, la ONG presentó un recurso ante los tribunales nacionales, que desestimaron el mismo. Por todo ello, acudieron al TEDH alegando la presunta vulneración del art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En esta sentencia el Tribunal comienza por hacer una recopilación de los documentos internacionales aplicables al derecho de acceso a la información pública analizando la naturaleza del derecho. Así, utiliza el art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP), del que afirma que garantiza la libertad de expresión en términos muy similares a aquellos utilizados en el art. 10 del Convenio. También utiliza la Observación General número 34 (2011) del Comité de Derechos Humanos sobre el art. 19.2 PIDCP; y la Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas, el Representante de la OSCE y el Relator Especial de la OEA de diciembre de 2004.

A continuación, el Tribunal, basándose en la interpretación dada en las Sentencias *Társaság a Szabadságjogokért contra Hungría* y *Kenedi contra Hungría*, recuerda que la libertad de recibir información incluye el derecho de acceso a la información (Rollnert Liern 2014: 365). Además, insiste en la idea de que cuando una organización no gubernamental está involucrada en asuntos de interés público, como es el caso que se analiza, está ejerciendo una función de guardián del interés público (“*public watchdog*”) con una importancia similar a la de la prensa, por lo que las actividades que desarrolla dicha ONG han de tener las mismas garantías que se reconocen a la prensa²¹.

Analizando los hechos objeto del recurso, el Tribunal consideró que la negativa de la agencia de inteligencia serbia a proporcionar la información requerida perjudicó el ejercicio de la labor de la ONG como guardián del interés público, vulnerando el art. 10 CEDH. En este sentido, el Tribunal afirma que dado que la organización recurrente estaba implicada en la legítima obtención de información de interés público con la intención de compartir esa información y contribuir de esa forma al debate público, se había producido una injerencia en su derecho a la libertad de expresión²².

Por otro lado, el TEDH señala que cualquier restricción al ejercicio de la libertad de expresión debe estar fijada por ley y, tras analizar lo ocurrido en este caso, considera que la reticencia obstinada de la agencia de inteligencia serbia para cumplir con la orden del Comisionado de información había constituido un desafío

²¹ STEDH *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*, par. 20.

²² STEDH *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*, par. 20.

del derecho interno y equivale a la arbitrariedad²³. Por lo que, en consecuencia, concluyó que había existido violación del art. 10 del CEDH, condenando al Estado serbio a asegurar que en un plazo de tres meses la agencia de inteligencia serbia entregue la información requerida a la ONG solicitante (Sánchez de Diego 2014: 37). Es importante resaltar que en esta ocasión, el TEDH, en la línea trazada por la CIDH en la Sentencia "Claude Reyes contra Chile", establece en su fallo la obligación de facilitar el acceso a la información, con el fin de lograr una reparación integral del derecho fundamental afectado.

Por último, debemos destacar el voto particular concurrente a esta sentencia emitido por los jueces Sajo y Vicinic que recalcan la necesidad de interpretar el art. 10 CEDH de conformidad con el desarrollo que se ha llevado a cabo en la legislación internacional respecto de la libertad de información y del derecho de acceso a la información pública. En este sentido, y citando expresamente la Recomendación del Consejo de Europa sobre acceso a documentos oficiales de 2009, indican que en la actualidad la diferencia entre periodistas y otros miembros del público está desapareciendo rápidamente y que no puede existir una democracia fuerte y robusta sin transparencia. Y señalan que en este caso se reconocen obligaciones positivas al Estado, que consiste en aceptar el acceso a los datos controlados por el Gobierno. Así, afirman que las autoridades son responsables de almacenar esa información y que la pérdida de datos no puede ser una excusa para eludir sus obligaciones positivas de proporcionar dicha información. Además, resaltan que distinguir de manera artificial entre datos públicos y datos de interés personal pueden impedir el acceso a la información pública, vulnerando, por tanto, el art. 10 CEDH.

3. A modo de conclusión

Tras analizar las sentencias de la CIDH "Claude Reyes contra Chile" y las sentencias de del TEDH Tárzaság a Szabadságjogokért contra Hungría, Kenedi contra Hungría y Youth Initiative for Human Rights contra Serbia, hemos podido comprobar cómo el Tribunal Europeo ha cambiado su jurisprudencia, reconociendo el derecho de acceso a la información como manifestación de la libertad de expresión en la línea fijada por la Corte Interamericana.

No obstante, se echa en falta una mayor claridad y contundencia en el reconocimiento de este derecho en la jurisprudencia del Tribunal Europeo, que a diferencia de la Corte Interamericana, es más impreciso y no llega a concretar qué efectos tiene el reconocimiento del derecho de acceso a la información.

En cuanto a las medidas de reparación y la ejecución de las sentencias, parece que el TEDH comienza a seguir la línea marcada por la CIDH. Así, en la sentencia Youth Initiative for Human Rights contra Serbia, por primera vez, incluye la obligación de que se proporcione la información solicitada a la ONG recurrente además de un plazo para que se lleve a cabo dicha exigencia. De esta manera, se pretende lograr una restitución integral del derecho.

Aun así, en Europa nos queda un largo camino por recorrer hasta alcanzar el reconocimiento y las garantías del derecho de acceso a la información que ya existen en América, gracias, sobre todo, a la Sentencia CIDH Claude Reyes, aunque ya hemos comenzado por los primeros pasos.

²³ STEDH *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*, par. 26.

4. Bibliografía

4.1 Libros y artículos doctrinales

BUSTOS GISBERT, R. “Los derechos de libre comunicación en una sociedad democrática”, en J. GARCÍA ROCA/ P. SANTOLAYA MACHETTI (Coords.) *La Europa de los derechos*, CEPC, Madrid, 2005, pp. 529-563

RAMS RAMOS, L., “La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental” en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 160 (2013), pp. 155–188

ROLLNERT LIERN, G., “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de transparencia”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, p. 349-368

SÁNCHEZ DE DIEGO, M., “El “día después” de la Ley de Transparencia”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 33, mayo 2014, pp. 1-20.

SÁNCHEZ DE DIEGO, M., “Transparencia y acceso a la información desde una perspectiva constitucional”, en *Iurisprudencia Elegans: Revista de Derecho Político e Historia Constitucional*, nº 1, 2014, pp. 30-55.

TORO JUSTINIANO, C., “Derecho de acceso a la información pública: comentario a un fallo clave de la Corte Europea de Derechos Humanos”, en *Anuario de Derechos Humanos*, 2010, pp. 99-107.

VENTURA ROBLES, M. E., “Impacto de las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y aportes a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales”, en *Revista IIDH*, vol. 56, 2012, pp. 139-156.

332

4.2 Otros documentos

OBSERVACIÓN GENERAL número 34 (2011) del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_sp.doc

RECOMENDACIÓN Rec. (2000) of the Committee of Ministers to Member States on a European policy on access to archives.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=366245&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

RECOMENDACIÓN Rec (2002) Comité de Ministros Consejo de Europa, of the Committee of Ministers to Member States on access to official documents.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262135&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

RESOLUCIÓN ASAMBLEA GENERAL de la OEA, Resolución AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) de 10 de junio de 2003, sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”.

https://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_1932_XXXIII-O-03_esp.pdf

RESOLUCIÓN ASAMBLEA GENERAL de la OEA Resolución AG/RES. (XXXIV-O/04) de 8 de junio de 2004, sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”.

http://www.oas.org/xxxivga/spanish/docs_approved/agres2057_04.asp

RESOLUCIÓN ASAMBLEA GENERAL de la OEA Resolución AG/RES. 2121 (XXXV-O/05) de 7 de junio de 2005, sobre "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia".

http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2121_XXXV-O-05_esp.pdf

RESOLUCIÓN ASAMBLEA GENERAL de la OEA Resolución AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) de 6 de junio de 2006, sobre "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia".

www.oas.org/36AG/espanol/doc_Res/2252.doc

INFORME nº 31/05, de 7 de marzo de 2005, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<http://www.cidh.org/demandas/12.108%20Claude%20Reyes%20Chile%208ju105%20SPANISH.pdf>

4.3 Corte Interamericana de Derechos Humanos

SCIDH, Caso Ricardo Canese, de 31 de agosto de 2004.

SCIDH, Caso López Álvarez, de 1 de febrero de 2006.

SCIDH, caso *Claude Reyes*, de 19 de septiembre de 2006.

4.4 Tribunal Europeo de Derechos Humanos

STEDH, *Leander contra Suiza*, de 26 de marzo de 1987.

STEDH, *Guerra y otros contra Italia*, de 19 de febrero de 1998.

STEDH, *Steel y Morris contra Reino Unido*, de 16 de julio de 2002.

STEDH, *Loiseau contra Francia*, de 28 de septiembre de 2004.

STEDH, *Sdružení Jihočeské Matky contra la República Checa*, de 10 de julio de 2006.

STEDH, *Társaság a Szabadságjogokért contra Hungría*, de 14 de abril de 2009.

STEDH, *Kenedi contra Hungría* de 26 de mayo de 2009.

STEDH, *Youth Initiative for Human Rights contra Serbia*, de 25 de junio de 2013.