

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

SRA. JULIANE KOKOTT

presentadas el 8 de mayo de 2008¹

I. Introducción

de dichos datos mediante un servicio de mensajes de texto a través de teléfono móvil.

1. El presente asunto plantea al Tribunal de Justicia la tarea de dilucidar la relación entre la protección de datos y la libertad de prensa o independencia de los medios de comunicación. Al adoptar 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 datos² (en lo sucesivo, «Directiva sobre protección de datos») se era consciente del posible conflicto entre los dos derechos fundamentales, por lo que en el artículo 9 se obligó a los Estados miembros a que encontrasen un equilibrio entre los dos derechos fundamentales. En particular los Estados miembros debían adoptar, en lo relativo a la protección de datos las excepciones necesarias en favor de los medios de comunicación. Ahora se plantea la cuestión de si dicho régimen de excepción debe aplicarse a la publicación en forma de catálogo de los datos fiscales de ciudadanos finlandeses, incluidos los datos sobre sus ingresos y patrimonio, así como la puesta a disposición

II. Marco jurídico

A. Derecho comunitario

2. El artículo 2, letras a), b) y c), de la Directiva sobre protección de datos define los conceptos centrales de datos personales, tratamiento y fichero:

¹ — Lengua original: alemán.

² — DO L 281, p. 31, modificada en último lugar por el Reglamento (CE) n° 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo de las disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado CE (DO L 284, p. 1).

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) “datos personales”: toda información sobre una persona física identificada o identificable (el “interesado”); se considerará identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social;

3. Sobre la base de lo dispuesto, el artículo 3, apartado 1, regula el ámbito de aplicación de la Directiva:

«Las disposiciones de la presente Directiva se aplicarán al tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero.»

b) “tratamiento de datos personales” (“tratamiento”): cualquier operación o conjunto de operaciones, efectuadas o no mediante procedimientos automatizados, y aplicadas a datos personales, como la recogida, registro, organización, conservación, elaboración o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma que facilite el acceso a los mismos, cotejo o interconexión, así como su bloqueo, supresión o destrucción;

4. La relación de la protección de datos con la libertad de expresión y de prensa se regula en el artículo 9:

c) “fichero de datos personales” (“fichero”): todo conjunto estructurado de datos personales, accesibles con arreglo a criterios determinados, ya sea centralizado, descentralizado o repartido de forma funcional o geográfica».

«En lo referente al tratamiento de datos personales con fines exclusivamente periodísticos o de expresión artística o literaria, los Estados miembros establecerán, respecto de las disposiciones del presente capítulo, del capítulo IV y del capítulo VI, exenciones y excepciones sólo en la medida en que resulten necesarias para conciliar el derecho a la intimidad con las normas que rigen la libertad de expresión.»

5. Dicha disposición se precisa en los considerandos decimoséptimo y trigésimo séptimo:

«(17) Considerando que en lo que respecta al tratamiento del sonido y de la imagen aplicados con fines periodísticos o de expresión literaria o artística, en particular en el sector audiovisual, los principios de la Directiva se aplican de forma restringida según lo dispuesto en el artículo 9;

competencias de las autoridades de control sin que esto deba inducir, sin embargo, a los Estados miembros a prever excepciones a las medidas que garanticen la seguridad del tratamiento; que, igualmente, debería concederse a la autoridad de control responsable en la materia al menos una serie de competencias *a posteriori* como por ejemplo publicar periódicamente un informe al respecto o bien iniciar procedimientos legales ante las autoridades judiciales;»

[...]

6. El artículo 17, apartado 1, regula los requisitos relativos a la seguridad del tratamiento de datos:

(37) Considerando que para el tratamiento de datos personales con fines periodísticos o de expresión artística o literaria, en particular en el sector audiovisual, deben preverse excepciones o restricciones de determinadas disposiciones de la presente Directiva siempre que resulten necesarias para conciliar los derechos fundamentales de la persona con la libertad de expresión y, en particular, la libertad de recibir o comunicar informaciones, tal y como se garantiza en el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; que por lo tanto, para ponderar estos derechos fundamentales, corresponde a los Estados miembros prever las excepciones y las restricciones necesarias en lo relativo a las medidas generales sobre la legalidad del tratamiento de datos, las medidas sobre la transferencia de datos a terceros países y las

«1. Los Estados miembros establecerán la obligación del responsable del tratamiento de aplicar las medidas técnicas y de organización adecuadas, para la protección de los datos personales contra la destrucción, accidental o ilícita, la pérdida accidental y contra la alteración, la difusión o el acceso no autorizados, en particular cuando el tratamiento incluya la transmisión de datos dentro de una red, y contra cualquier otro tratamiento ilícito de datos personales.

Dichas medidas deberán garantizar, habida cuenta de los conocimientos técnicos existentes y del coste de su aplicación, un nivel de seguridad apropiado en relación con los riesgos que presente el tratamiento y con la naturaleza de los datos que deban protegerse.»

7. Los demás apartados del artículo 17 regulan la aplicación de dichos requisitos al tratamiento de datos por encargo realizado por terceros.

9. De conformidad con el artículo 5, apartado 1, de la Ley sobre el acceso a los datos de carácter fiscal y su confidencialidad (Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta), la información de carácter público relativa a la imposición de cada año consiste en el nombre del obligado al pago, su año de nacimiento y el municipio en el que reside. Además, es pública la siguiente información:

B. Normativa nacional

8. La constitución finlandesa (Perustuslaki) protege, según el artículo 10, apartado 1, el derecho a la intimidad, pero en el artículo 12, también protege la libertad de expresión y el acceso del público a la información que se halle en poder de las autoridades estatales:

«Toda persona gozará de libertad de expresión. La libertad de expresión comprende el derecho a expresarse, publicar y recibir información, opiniones y otros mensajes, sin censura previa. La ley regulará el ejercicio de la libertad de expresión. La ley podrá imponer limitaciones a dicha libertad en materia de programas audiovisuales, si son indispensables para la protección de la infancia.

Serán públicos los documentos y los registros que se hallen en poder de las autoridades, salvo si su limitación se encuentra específicamente limitada por ley por razones imperiosas. Toda persona tendrá derecho a obtener información de los documentos y registros públicos.»

1. los rendimientos del trabajo imponibles (impuesto estatal);

2. los rendimientos del capital y el patrimonio imponibles (impuesto estatal);

3. los rendimientos imponibles (impuesto municipal);

4. las cuotas de los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio, del impuesto municipal y los impuestos y tributos objeto de apremio.

10. En principio, la administración informa verbalmente del contenido de un documento a instancia del interesado, sin embargo, puede poner de manifiesto el documento en sus dependencias donde el interesado podrá examinarlo u oír la lectura de su contenido o hacer una copia, pudiendo asimismo la administración entregar una copia de tal documento o un extracto informático. La comunicación de los datos de un archivo nominativo de una administración se rige por la siguiente disposición (artículo 16, apartado 3, de la Ley sobre acceso a la información, Julkaisuuslaki):

«Siempre que la presente Ley no disponga lo contrario, podrán comunicarse datos de carácter personal contenidos en un fichero de una autoridad mediante copia o extracto o en forma electrónica, si el destinatario está facultado para conservar y tratar tales datos. No obstante, los datos personales únicamente podrán cederse con fines de mercadotecnia directa, sondeos o estudios de mercado si está previsto expresamente o si el interesado ha prestado su consentimiento.»

11. Finlandia adaptó su ordenamiento jurídico interno a la Directiva sobre protección de datos mediante la Henkilötietolaki (Ley sobre los datos personales). El artículo 2, apartados 4

y 5, contiene las restricciones a la aplicación pertinentes para el presente asunto:

«La presente Ley no se aplicará a los archivos nominativos que sólo contengan información publicada en cuanto tal en los medios de comunicación.

Los artículos 1 a 4, 32, 39, apartado 3, 40, apartados 1 y 3, 42, 44, apartado 2, 45 a 47, 48, apartado 2, así como 50 y 51, sin perjuicio del artículo 17, sólo se aplicarán *mutatis mutandis* al tratamiento de datos personales con fines editoriales, artísticos o literarios.»

12. En cualquier caso, de entre dichas disposiciones, únicamente el artículo 32, apartado 1, es pertinente para decidir sobre las cuestiones que procede resolver en el presente asunto:

«El responsable de la publicación deberá adoptar las medidas técnicas y organizativas necesarias para proteger los datos personales contra el acceso injustificado a tales datos, la pérdida fortuita, la destrucción ilícita, la modificación, cesión o transferencia ilícita, o cualquier otro tratamiento ilegal. En la aplicación de tales medidas, deberán tenerse en cuenta las posibilidades técnicas existentes, el coste de las medidas, el tipo, el número y la antigüedad de los datos que deben ser objeto de tratamiento, así como el impacto del tratamiento teniendo en cuenta la protección del derecho a la intimidad.»

III. Hechos, procedimiento nacional y petición de decisión prejudicial

13. Según indica el órgano jurisdiccional remitente, Satakunnan Markkinapörssi Oy obtenía de las autoridades tributarias información fiscal relativa a particulares para su posterior utilización. Sirviéndose de dichos datos, la referida empresa publicaba anualmente en un periódico un listado con información fiscal sobre unas 1.200.000 personas físicas.

14. Los datos comprendían el nombre y el apellido de la persona, así como los datos fiscales relativos a las rentas derivadas de rendimientos del trabajo y del capital, así como al patrimonio con un margen de aproximación de 100 euros. Tal información apareció en publicaciones locales (hasta 16 en 2001). La información estaba clasificada por municipio y tipo de renta y figuraba por orden alfabético.

15. Para cada municipio se fijaba un límite inferior de los datos que se iban a publicar. En lo que atañe, por ejemplo, a Helsinki, dicho límite se fijó para los rendimientos del trabajo en 36.000 euros. En municipios más pequeños, se establecía un límite inferior.

16. La finalidad esencial de dicho periódico es publicar información de carácter fiscal. Además de anuncios, contiene resúmenes y otros artículos, que, sin embargo, ocupan un espacio claramente más reducido que la información de carácter fiscal.

17. Satakunnan Markkinapörssi Oy cobra una cantidad por eliminar de la revista los datos relativos a una persona. Según la empresa, tal pago no es empero un requisito para la eliminación.

18. Satakunnan Markkinapörssi Oy transmitió en un CD-ROM a Satamedia Oy los datos personales publicados. Satamedia Oy es otra sociedad de cuyo capital social son titulares las mismas personas.

19. Satamedia Oy y Satakunnan Markkinapörssi Oy celebraron un acuerdo con una tercera empresa, un operador de telefonía móvil, con miras a la ejecución técnica de un servicio de mensajes de texto (short message service, SMS). A tal fin, Satamedia Oy ponía los correspondientes datos a disposición de dicha empresa, que prestaba el servicio de mensajes de texto por cuenta de Satamedia Oy.

20. A través de dicho servicio, el usuario de un teléfono móvil envía a un determinado número el siguiente mensaje: IMPUESTO, NOMBRE, APELLIDO, MUNICIPIO DE RESIDENCIA (por ejemplo: IMPUESTO MATTI MEIKÄLÄINEN HELSINKI). En respuesta recibe en su teléfono móvil los datos relativos a los rendimientos del trabajo y del capital, así como al patrimonio (con un margen de aproximación de 100 euros). En 2004 figuraban, en el servicio de mensajes de texto los datos relativos a personas del mismo nombre, así como los datos comparativos entre los municipios correspondientes. Se cobra una cantidad por cada mensaje enviado. A petición del interesado, la sociedad también elimina datos del servicio.

modo y registrado en un archivo a efectos supuestamente editoriales con el fin de alimentar un servicio de mensajes de texto o para cualquier otro uso;

- b) a Satamedia Oy, recoger y archivar los datos personales recibidos de los archivos de Satakunnan Markkinapörssi Oy, así como cederlos a fin de alimentar un servicio de mensajes de texto o para cualquier otro uso.

21. El encargado finlandés de la protección de datos, el Tietosuojavaltuutettu, examinó la actividad de Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy y solicitó a la comisión de protección de datos que prohibiera:

- a) a Satakunnan Markkinapörssi Oy

- recabar y registrar o tratar de alguna otra manera datos relativos a los rendimientos del trabajo y del capital, así como al patrimonio de las personas físicas con la amplitud y de la manera que lo hizo en relación con los datos de carácter fiscal correspondientes al año 2001, y

- ceder los datos personales mencionados que haya recabado de este

22. La comisión de protección de datos denegó dicha solicitud. La demanda presentada contra dicha resolución no prosperó en primera instancia. A continuación, el encargado de la protección de datos interpuso un recurso ante el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo Administrativo de Finlandia).

23. A raíz de dicho recurso, el Korkein hallinto-oikeus solicita al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, que se pronuncie con carácter prejudicial sobre las siguientes cuestiones:

- «1) ¿Puede considerarse tratamiento de datos personales en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 95/46, la actividad consistente, por lo que respecta a datos relativos a los rendimientos de trabajo y de capital y el patrimonio de las personas físicas, en:
- usuarios de teléfonos móviles, enviando el nombre y el municipio en el que reside una persona física, recibir información relativa a los rendimientos del trabajo y del capital, así como del patrimonio de esa persona?
- a) recoger tales datos de los documentos públicos y tratarlos para su publicación,
- 2) ¿Debe interpretarse la Directiva 95/46 en el sentido de que puede considerarse que las diversas actividades mencionadas anteriormente en la cuestión 1, letras a) a d), constituyen un tratamiento de datos personales realizado con fines exclusivamente periodísticos, en el sentido del artículo 9 de la Directiva, si se tiene en cuenta que los datos que se han recogido, y que se refieren a más de 1.000.000 de contribuyentes, proceden de documentos que son públicos en virtud de la normativa nacional sobre acceso a la información? ¿Es pertinente para el análisis del presente asunto el hecho de que la finalidad primordial de dicha actividad consista en publicar los datos de que se trata?
- b) publicarlos en forma impresa, por orden alfabético y por tipos de rentas, en listas pormenorizadas clasificadas por municipios,
- c) cederlos en discos CD-ROM, para que sean utilizados con fines comerciales,
- 3) ¿Debe interpretarse el artículo 17 de la Directiva 95/46/CE, en relación con los principios y la finalidad de la Directiva, en el sentido de que se opone a la publicación de datos que se han recogido con fines periodísticos y a su cesión con fines comerciales?
- d) tratarlos en un servicio de mensajes de texto (SMS) que permita a los

- 4) ¿Puede interpretarse la Directiva 95/46/CE en el sentido de que quedan totalmente excluidos de su ámbito de aplicación los archivos nominativos que únicamente contienen información ya publicada en cuanto tal en los medios de comunicación?»

IV. Apreciación jurídica

26. En el procedimiento principal procede examinar si la protección de datos se opone a la distribución de datos fiscales por Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy. Por este motivo, el órgano jurisdiccional remitente plantea la *primera cuestión* de si el tratamiento de los datos indicado está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre protección de datos y, en su caso, en qué medida.

24. Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy juntas, Estonia, Portugal, Finlandia, Suecia, así como la Comisión presentaron alegaciones escritas. Además, en la vista oral de 12 de febrero de 2008 participó el encargado finlandés de la protección de datos, mientras que Portugal no asistió.

27. Según el artículo 2, apartado 5, de la Ley sobre los datos personales, únicamente son aplicables al tratamiento de datos personales con fines editoriales determinadas disposiciones en materia de protección de datos. La única limitación al tratamiento parece ser el artículo 32, apartado 1, por el que se adapta el ordenamiento jurídico interno a las exigencias en materia de seguridad en el tratamiento contemplado en el artículo 17, de la Directiva sobre protección de datos. La *tercera cuestión prejudicial* tiene por objeto que se interprete esta disposición.

25. El Presidente del Tribunal de Justicia denegó la demanda de intervención del Supervisor Europeo de Protección de Datos, habida cuenta de que en el procedimiento de decisión prejudicial no está prevista la figura del coadyuvante y de que en el artículo 23 del Estatuto no figura el Supervisor de Protección de Datos como parte.³

28. Además, con la *segunda cuestión* el órgano jurisdiccional remitente pretende encontrar un punto de apoyo adicional para la aplicación de disposiciones en materia de protección de datos, a saber, la interpretación del artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos, que exige a los Estados miembros conciliar la libertad de expresión y el derecho a la intimidad. Dicha conciliación debe alcanzarse mediante excepciones a la protec-

3 — Auto de 12 de septiembre de 2007, Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy (C-73/07, Rec. p. I-7075, apartados 8 y ss.).

ción de datos, cuando se traten datos personales únicamente con fines periodísticos o de expresión artística o literaria. Por lo tanto, se pregunta si en el presente asunto cabe reconocer la existencia de fines periodísticos y, en su caso, en qué medida.

29. Mediante la *cuarta cuestión* se pretende que se dilucide si otra excepción finlandesa a la protección de datos, a saber, la excepción en virtud del artículo 2, apartado 4, de la Ley sobre los datos personales, prevista para el tratamiento de datos publicados, es compatible con el Derecho comunitario.

A. Sobre la primera cuestión — Tratamiento de datos personales

30. En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el ámbito de aplicación de la Directiva sobre protección de datos se extiende a diversas actividades de Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy.

31. El órgano jurisdiccional remitente y las partes coinciden acertadamente en que debe considerarse que la publicación de los datos fiscales y su puesta a disposición en forma de servicio de mensajes de texto constituye un tratamiento de datos personales en el sentido

del artículo 2, letras a) y b), de la Directiva sobre protección de datos.

32. Se trata de datos personales habida cuenta de que la información sobre ingresos, patrimonio e impuestos se relaciona con personas determinadas. Tanto la publicación como la puesta a disposición del servicio de mensajes de texto presuponen la existencia de diversos procedimientos de tratamiento en el sentido del artículo 2, letra b), de la Directiva sobre protección de datos, por ejemplo, la recogida, el registro, la organización y la conservación, así como la comunicación por transmisión, la difusión o cualquier otra forma que facilite el acceso a los mismos.

33. Conforme al artículo 3, apartado 1, la aplicación de la Directiva sobre protección de datos presupone un tratamiento total o parcialmente automatizado o, al menos, un tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero. Un fichero es una recopilación estructurada de datos personales accesible según determinados criterios.

34. Es probable que los procedimientos de tratamiento que indica el órgano jurisdiccional remitente se lleven a cabo al menos parcialmente de forma automatizada, salvo la transmisión del CD-ROM. Sin embargo, la automatización de la transmisión no requiere esclarecimiento adicional, habida cuenta de que la publicación de los datos fiscales en papel constituye un fichero y la transmisión

mediante un servicio de mensajes de texto presupone que se consulte un fichero. Por lo tanto, todas las actividades mencionadas, incluida la comunicación de datos en CD-ROM, son actividades de tratamiento de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero.

- d) se utilizan en un servicio de envío de mensajes de texto que permite a los usuarios de teléfonos móviles, enviando a un número de teléfono el nombre y el municipio en el que reside una persona, recibir información relativa a los rendimientos del trabajo y del capital, así como del patrimonio de esa persona.

35. Por lo tanto, procede responder a la primera cuestión que debe considerarse que una actividad constituye un tratamiento de datos personales en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre protección de datos cuando los datos de personas físicas relativos a sus rendimientos del trabajo y del capital, así como su patrimonio, como se indica en la petición de decisión prejudicial

B. Sobre la segunda cuestión — La excepción para actividades periodísticas

- a) se recogen sobre la base de documentos públicos de las administraciones y se tratan con el objetivo de publicarlos;
- b) se publican en forma impresa, por orden alfabético y por tipos de rentas, en listas pormenorizadas clasificadas por municipios;
- c) se transmiten en CD-ROM, para que sean tratados con fines comerciales, o

36. Mediante la segunda cuestión el órgano jurisdiccional remitente desea saber si cabe considerar que las actividades objeto del litigio constituyen un tratamiento de datos personales exclusivamente para fines periodísticos en el sentido del artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos. El artículo 9 es la base jurídica para el desarrollo del denominado privilegio de la prensa o de los medios de comunicación efectuado por el Estado miembro.⁴ En virtud de dicho privilegio, en lo referente al tratamiento de datos personales con fines exclusivamente periodísticos o de expresión artística o literaria, los Estados miembros establecerán, respecto de las disposiciones de los capítulos II, IV y VI, exenciones y excepciones sólo en la medida en que resulten necesarias para conciliar el

⁴ — Véanse, en lo relativo a dichos conceptos, Walz, Stefan: artículo 41, apartado 1, en: Simitis, Spiros: *Bundesdatenschutzgesetz*, sexta edición, Baden Baden 2006, y Neunhoeffer, Friederike: *Das Presseprivileg im Datenschutzrecht*, Tübingen 2005.

derecho a la intimidad con las normas que rigen la libertad de expresión. En consecuencia, la segunda cuestión trata del ámbito de aplicación de dicha excepción.

Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado el 4 de noviembre de 1950 en Roma (en lo sucesivo, «CEDH»).⁶ La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Niza (en lo sucesivo, «Carta»),⁷ lo reconoce en su artículo 11. En particular, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁸ y el Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros,⁹ se respetará, en virtud del artículo 11, apartado 2, de la Carta, la libertad de los medios de comunicación y su pluralidad.

Sobre los derechos fundamentales pertinentes

37. El artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos ha de interpretarse atendiendo a los derechos fundamentales que procede conciliar mediante la aplicación de dicha disposición. A estos efectos, los órganos jurisdiccionales comunitarios tienen que tener en cuenta, en particular, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH»).⁵

39. La libertad de expresión no se limita a la expresión de opiniones sino que, según el artículo 10, apartado 1, segunda frase del CEDH y del artículo 11, apartado 1, primera frase, de la Carta, comprende expresamente la libertad para recibir y comunicar informaciones e ideas en el sentido de una libertad de comunicación. En jurisprudencia reiterada, el TEDH destaca que la libertad de expresión no es aplicable únicamente a las informaciones o ideas favorablemente recibidas o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también a aquellas que chocan,

38. El Derecho comunitario garantiza el Derecho fundamental a la libertad de expresión recogido en el artículo 10 del Convenio

5 — Sentencias de 15 de octubre de 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij y otros/Comisión* (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P y C-254/99 P, Rec. p. I-8375), apartado 274, y de 29 de junio de 2006, *Comisión/SGL Carbon AG* (C-301/04 P, Rec. p. I-5915), apartado 43.

6 — Sentencias de 18 de junio de 1991, *ERT* (C-260/89, Rec. p. I-2925), apartado 44; de 25 de julio de 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda* (C-288/89, Rec. p. I-4007), apartado 23; de 25 de julio de 1991, *Comisión/Países Bajos* (C-353/89, Rec. p. I-4069), apartado 30, y de 13 de diciembre de 2007, *United Pan-Europe Communications Belgium y otros* (C-250/06, Rec. p. I-11135) apartado 41.

7 — DO C 364, p. 1. Incluida con adaptaciones en la proclamación de 12 de diciembre de 2007, DO C 303, p. 1.

8 — Véanse las sentencias *Collectieve Antennevoorziening Gouda* y *United Pan-Europe Communications Belgium* y otros (ambas citadas en la nota 6).

9 — Protocolo anexo al Tratado CE, DO 1997, C 340, p. 109.

inquietan u ofenden al Estado o a una parte de la población.¹⁰ También en el caso de fines comerciales, la libertad de expresión protege la cesión de informaciones y la expresión de opiniones.¹¹

40. El derecho fundamental a la intimidad viene recogido, en particular, en el artículo 8 del CEDH y está reconocido en el artículo 7 de la Carta. Además, la Carta proclama expresamente en el artículo 8 la protección de los datos de carácter personal.¹² La comunicación de datos personales a terceros constituye, independientemente del uso posterior que se haga de las informaciones cedidas, una lesión del derecho de los interesados al respeto a la vida privada y, por lo tanto, una injerencia en el sentido del artículo 8 del CEDH.¹³

41. El derecho a la intimidad no es un mero derecho de defensa frente a injerencias del Estado, sino que supone también obligaciones positivas por parte de éste.¹⁴ De este modo, mediante la Directiva sobre protección de datos la Comunidad ha extendido la protección de datos al tratamiento por personas

privadas. En este sentido, el TEDH también destacó en un caso relativo al uso de fotos de la intimidad de una persona conocida en revistas, que a la vista de los progresos técnicos en el almacenamiento y la reutilización de datos personales, resulta necesario prestar una mayor atención.¹⁵

42. En principio, es admisible la limitación de los dos derechos fundamentales en condiciones similares: tiene que estar prevista en la normativa, responder a uno o varios fines legítimos en virtud del artículo 8 o 10 del CEDH y ser necesaria en una sociedad democrática. Por consiguiente, una necesidad social imperiosa puede justificar injerencias cuando éstas guardan una relación proporcionada con la finalidad legítima perseguida.¹⁶

43. Una aplicación estricta de la protección de datos podría limitar considerablemente la libertad de expresión. De este modo, el periodismo de investigación sería prácticamente imposible si los medios de comunicación únicamente pudieran tratar y publicar informaciones personales con el consentimiento de los interesados o tras haberles informado. Por otra parte, es evidente que los medios de comunicación pueden violar la

10 — Véanse, por ejemplo, TEDH, sentencias *Handyside* de 7 de diciembre de 1976, serie A, n° 24, § 49; *Müller y otros* de 24 de mayo de 1988, serie A, n° 133, § 33; *Vogt* de 26 de septiembre de 1995, serie A, n° 323, § 52, y *Güja* de 12 de febrero de 2008, aún no publicada en el *Recueil des arrêts et décisions*, § 69, así como la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de marzo de 2001, *Connolly/Comisión* (C-274/99 P, Rec. p. I-1611), apartado 39.

11 — TEDH, sentencias *Autronic AG* de 22 de mayo de 1990 12726/87, serie A n° 178, § 47, y *Casado Coca* de 24 de febrero de 1994, 15450/89, serie A n° 285-A, §§ 35 y ss. La Comisión se remite a este respecto acertadamente a las conclusiones del Abogado General Fenelly, de 15 de junio de 2000, en el asunto *Alemania/Parlamento y Consejo* (sentencia de 5 de octubre de 2000, C-376/98, Rec. p. I-8419), puntos 153 y ss.

12 — Véase, también, en este sentido la sentencia de 29 de enero de 2008, *Promusicae* (C-275/06, Rec. p. I-0271), apartado 64.

13 — Sentencia de 20 de mayo de 2003, *Österreichischer Rundfunk y otros* (C-465/00, C-138/01 y C-139/01, Rec. p. I-4989), apartado 74.

14 — TEDH, sentencia *Von Hannover* de 24 de junio de 2004 (59320/00, *Recueil des arrêts et décisions* 2004-VI, § 57 y la jurisprudencia que allí se cita).

15 — TEDH, sentencia *Von Hannover* (citada en la nota 14, § 70).

16 — Véanse, por lo que respecta a la libertad de expresión, las sentencias del Tribunal de Justicia de 26 de junio de 1997, *Familiapress* (C-368/95, Rec. p. I-3689), apartado 26, y de 12 de junio de 2003, *Schmidberger* (C-112/00, Rec. p. I-5659), apartado 79; así como TEDH, sentencias *Handyside* (citada en la nota 10, § 48), y *Observer y Guardian* de 26 de noviembre de 1991 (13585/88, serie A, n° 216, § 59); así como, sobre la intimidad, las sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 2002, *Carpenter* (C-60/00, Rec. p. I-6279), apartado 42, y *Österreichischer Rundfunk y otros* (citada en la nota 13), apartado 71; así como TEDH, sentencias *Leander* de 26 de marzo de 1987 (9248/81, serie A n° 116, § 58), y *Connors* de 27 de mayo de 2004, 66746/01 (aún no publicada en el *Recueil des arrêts et décisions*, § 81).

intimidad de particulares.¹⁷ Por consiguiente, debe encontrarse un equilibrio.

Prerrogativa nacional de apreciación

44. Esta situación de conflicto entre diversos derechos fundamentales y también entre la protección de datos y otros intereses generales es característica de la interpretación de la Directiva sobre protección de datos.¹⁸ Por ello, las disposiciones de la Directiva tienen una redacción relativamente general. Dejan a los Estados miembros el margen de apreciación necesario para adoptar medidas destinadas a adaptar su ordenamiento jurídico interno a la Directiva de manera que se puedan tener en cuenta las diferentes situaciones posibles.¹⁹ En dicho marco, los Estados miembros tienen que respetar y alcanzar un equilibrio entre los derechos fundamentales de que se trata.

45. Además, según el Tribunal de Justicia, las administraciones y órganos jurisdiccionales de los Estados miembros no sólo tienen que interpretar su ordenamiento jurídico nacional de conformidad con las Directivas sobre protección de datos, sino que también tienen que procurar basarse en una interpretación de dichas Directivas que no entre en conflicto con derechos fundamentales protegidos por el ordenamiento jurídico comunitario o con los demás principios generales del Derecho comunitario.²⁰

46. A diferencia de las normas impuestas a los órganos jurisdiccionales y las autoridades nacionales, el Tribunal de Justicia es muy reticente cuando se trata de determinar el alcance de la protección de datos y al ponderar derechos fundamentales en conflicto. En la sentencia *Promusicae* se limitó a mencionar los dos derechos fundamentales y dejó al órgano jurisdiccional remitente la ponderación efectiva de tales derechos.²¹ En la sentencia *Österreichischer Rundfunk* y otros procedió de manera similar,²² aunque además proporcionó elementos de interpretación al órgano jurisdiccional remitente.²³

47. El Tribunal de Justicia también ha adoptado una actitud reticente en otros casos de conflicto de derechos. En la sentencia *Familiapress* se trataba de la colisión entre la libre circulación de mercancías y la prohibición nacional de juegos con premios en revistas. Aunque en dicho asunto el Tribunal de Justicia no se pronunció concretamente respecto de la necesidad de adoptar determinadas modalidades de regulación,²⁴ en general dejó a los órganos jurisdiccionales nacionales la apreciación de si la prohibición guarda una relación adecuada con el mantenimiento de la pluralidad de medios de comunicación y si dicha finalidad no puede alcanzarse aplicando medidas menos restrictivas.²⁵

17 — Con carácter ilustrativo, TEDH, sentencia *Von Hannover* (citada en la nota 14, §§ 61 y ss.).

18 — Véanse las sentencias de 6 de noviembre de 2003, *Lindqvist* (C-101/01, Rec. p. I-12971), apartados 82 y ss., y *Promusicae* (citada en la nota 12), apartados 65 y ss.

19 — Véanse las sentencias *Lindqvist* (citada en la nota 18), apartados 83 y s., y *Promusicae* (citada en la nota 12), apartado 67.

20 — Véanse las sentencias *Lindqvist* (citada en la nota 18), apartado 87, y *Promusicae* (citada en la nota 12), apartado 68.

21 — Citada en la nota 12, apartados 61 y ss., en particular, el apartado 68.

22 — Citada en la nota 13, apartados 91 y ss.

23 — Citada en la nota 13, apartados 86 y ss.

24 — Citada en la nota 16, apartado 33.

25 — Citada en la nota 16, apartado 34.

48. Dando un paso más, el Tribunal de Justicia reconoció en caso de conflicto entre la libre prestación de servicios y la dignidad de la persona o la libertad de circulación de mercancías y la protección de menores, que puede haber en los Estados miembros concepciones diferentes pero igualmente legítimas sobre qué limitaciones a las libertades fundamentales y, en particular, a derechos fundamentales son proporcionadas para la protección de los intereses públicos.²⁶

49. Por otra parte, el Tribunal de Justicia también ha recordado que está obligado a dar al órgano jurisdiccional nacional respuestas útiles. En particular, puede proporcionar elementos, basados en los autos del asunto principal y en las observaciones escritas y orales que se le han presentado, que permitan al tribunal nacional resolver el litigio concreto del que conoce.²⁷ Por lo general, tales indicaciones se refieren normalmente, en particular, a dificultades que procede tener en cuenta en el marco del examen de la proporcionalidad.

50. En el caso de autos, el Tribunal de Justicia debería seguir más bien la línea reticente. Los órganos jurisdiccionales comunitarios han de concretizar los derechos fundamentales en conflicto, sobre todo cuando las actividades de que se trata son de carácter *transfronterizo*. Cuando existen indicios de que los ciudadanos de la Unión que ejercen una actividad transfronteriza sufren desventajas, son nece-

sarios un análisis especialmente cuidadoso. En este sentido se pronuncian las sentencias relativas a actividades sindicales en relación con prestaciones transfronterizas de servicios²⁸ o traslados de empresa transfronterizos²⁹ y sobre los ataques a transportes de fruta por parte de agricultores en acciones de protesta.³⁰

51. El caso Schmidberger³¹ tampoco constituye un ejemplo de lo contrario. En dicho asunto se trataba del obstáculo a la libre circulación de mercancías entre Alemania e Italia causado por una manifestación autorizada en la autopista austriaca del Brenner. Aunque en dicho asunto el Tribunal de Justicia reconoció el amplio margen de apreciación de las autoridades nacionales para ponderar la libre circulación de mercancías y la libertad de expresión o de manifestación,³² examinó en relativo detalle el resultado de dicha ponderación³³ antes de negar la existencia de una infracción del Derecho comunitario.

52. Al aplicar la Directiva sobre protección de datos, la protección de actividades transfronterizas es, por el contrario, una excepción. Dicha Directiva se basa en el artículo 95 CE, por lo que contribuye a la realización del mercado interior. Sin embargo, no sólo

26 — Sentencias de 14 de octubre de 2004, Omega (C-36/02, Rec. p. I-9609), apartados 37 y ss., y de 14 de febrero de 2008, Dynamic Medien (C-244/06, Rec. p. I-555), apartado 44; véase también la sentencia de 6 de noviembre de 2003, Gambelli y otros (C-243/01, Rec. p. I-13031), apartado 63.

27 — Sentencia de 11 de diciembre de 2007, The International Transport Workers' Federation y The Finnish Seamen's Union (C-438/05, Rec. p. I-10779), apartado 85.

28 — Sentencia de 18 de diciembre de 2007, Laval un Partneri (C-341/05, Rec. p. I-11767).

29 — Sentencia The International Transport Workers' Federation y The Finnish Seamen's Union (citada en la nota 27).

30 — Sentencia de 9 de diciembre de 1997, Comisión/Francia (C-265/95, Rec. p. I-6959).

31 — Sentencia de 12 de junio de 2003 (C-112/00, Rec. p. I-5659).

32 — Citada en la nota 31, apartados 82 y 93.

33 — Citada en la nota 31, apartados 83 y ss.

comprende el tratamiento transfronterizo de datos, sino también los procesos puramente nacionales. A pesar de ello, el Tribunal de Justicia no cuestionó, a diferencia del Abogado General Tizzano,³⁴ el amplio ámbito de aplicación de la Directiva sobre protección de datos, habida cuenta de que en caso de limitarla a las situaciones con elementos transfronterizos, la delimitación del ámbito de aplicabilidad de la citada Directiva resultaría incierta y aleatoria.³⁵

53. Sin embargo, del amplio ámbito de aplicación de la Directiva, que casi excede la realización del mercado interior, procede deducir que el Tribunal de Justicia debe conceder dentro del marco de la Directiva, en principio, una amplia facultad discrecional a los Estados miembros y a sus órganos jurisdiccionales para ponderar los derechos fundamentales en conflicto, facultad discrecional que les permite tener en cuenta sus propias tradiciones y valores sociales.

54. Éste es el contexto en el que procede interpretar el artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos.

34 — Conclusiones presentadas el 19 de septiembre de 2002 en el asunto Lindqvist (sentencia de 6 de noviembre de 2003, C-101/01, Rec. p. I-12971), puntos 35 y ss., y el 14 de noviembre de 2002 en el asunto Österreichischer Rundfunk y otros (sentencia de 20 de mayo de 2003, C-465/00, C-138/01 y C-139/01, Rec. p. I-4989), puntos 43 y ss.

35 — Sentencia Österreichischer Rundfunk y otros (citada en la nota 13), apartado 42.

Sobre el ámbito de aplicación del artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos

55. Según el artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos, en lo referente al tratamiento de datos personales con fines exclusivamente periodísticos o de expresión artística o literaria, los Estados miembros establecerán exenciones sólo en la medida en que resulten necesarias para conciliar el derecho a la intimidad con las normas que rigen la libertad de expresión.

56. Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy, así como Finlandia pretenden extender el ámbito de aplicación del artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos a todo el ámbito de protección de la libertad de expresión. Conforme a dicha interpretación, el artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos comprendería, de conformidad con su finalidad, todos los posibles conflictos entre libertad de expresión y protección de datos. Al propio tiempo se concedería a los Estados miembros la más amplia libertad posible para conciliar la protección de datos y la libertad de expresión.

57. Sin embargo, dicha interpretación no encuentra base alguna en el tenor del artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos. Esta disposición no sólo exige conciliar la libertad de expresión y la protección de datos, sino que describe determinados objetivos en favor de los cuales los Estados miembros pueden apartarse de casi todas las exigencias de la Directiva sobre protección de datos. Los conceptos utilizados de fines

periodísticos o de expresión artística o literaria quedarían privados de función propia en comparación con el concepto de libertad de expresión si se colocaran, en conjunto, en situación de igualdad con la libertad de expresión.

58. El punto de partida para la interpretación del artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos debería ser más bien el hecho de que las excepciones a un principio general deben interpretarse de manera restrictiva³⁶ para no vaciar indebidamente de contenido el principio de que se trate. En el caso de autos, existiría, en caso de interpretación amplia, el riesgo de infringir el derecho fundamental a la intimidad.

59. El artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos permite apreciar la necesidad de una interpretación restrictiva por el mero hecho de que dicha disposición únicamente comprende el tratamiento de datos personales efectuado *exclusivamente* con los fines indicados. En virtud del mismo artículo, las exenciones y excepciones *sólo* pueden establecerse *en la medida en que*

resulten necesarias para conciliar los derechos fundamentales de que se trate.

60. Como expone la Comisión en particular, el amplio alcance de las excepciones que son posibles según el artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos aboga por interpretar los requisitos para su aplicación de manera restrictiva. Mientras otras excepciones de la Directiva sobre protección de datos únicamente afectan a determinadas normas, el artículo 9 permite suspender casi todos los requisitos establecidos en la Directiva.

61. A la interpretación orientada en el significado literal del concepto de fines periodísticos no cabe oponer que ésta tendría como consecuencia una violación de la libertad de expresión por requisitos excesivos de la protección de datos. Los Estados miembros no tienen que conciliar la libertad de expresión y el derecho a la intimidad exclusivamente en el marco del artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos. También pueden basarse en otras disposiciones, habida cuenta de que la Directiva deja en general a los Estados miembros la facultad discrecional necesaria para adoptar las medidas por las que adapten su ordenamiento jurídico nacional a la Directiva y que pueden adaptarse a los distintos supuestos posibles.³⁷

36 — Sentencias de 8 de junio de 2006, WWF Italia y otros (C-60/05, Rec. p. I-5083), apartado 34, y de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia (C-342/05, Rec. p. I-4713), apartado 25, sobre excepciones a la protección de especies; de 7 de marzo de 2002, Comisión/Finlandia (C-169/00, Rec. p. I-2433), apartado 33, y la jurisprudencia que allí se cita, sobre el impuesto sobre el valor añadido; de 27 de septiembre de 1988, Kalfelis (189/87, Rec. p. 5565), apartado 19, y de 11 de octubre de 2007, Freeport (C-98/06, Rec. p. I-8319), apartado 35, sobre competencia en materia civil, así como de 27 de noviembre de 2007, C (C-435/06, Rec. p. I-10141), apartado 60, sobre la competencia judicial en materia de litigios relativos a la custodia de menores.

37 — Sentencia Lindqvist (citada en la nota 18), apartados 83 y 84; véase también la sentencia Promusicae (citada en la nota 12), apartado 67 sobre la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (DO L 201, p. 37).

62. En el ámbito de la libre expresión de los particulares los Estados miembros disfrutan de especial libertad, habida cuenta de que, con arreglo al artículo 3, apartado 2, segundo guión, la Directiva sobre protección de datos, ésta no es aplicable al tratamiento efectuado por una persona física en el ejercicio de actividades exclusivamente personales o domésticas.³⁸

63. Además, en virtud del artículo 7, letra f), de la Directiva sobre protección de datos, el tratamiento puede estar permitido para satisfacer un interés legítimo de quien los trata, o el Estado miembro de que se trate puede prever, en virtud del artículo 13, apartado 1, letra g), excepciones a determinadas normas para proteger los derechos y libertades de otras personas.³⁹ En dichos casos, no obstante, son aplicables particularmente las exigencias relativas a la legitimidad de un tratamiento de datos en virtud del artículo 7 y al tratamiento de datos sensibles con arreglo al artículo 8, y las autoridades de protección de datos pueden supervisar el tratamiento de los mismos.

64. En resumen, debe señalarse que el ámbito de aplicación del artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos ha de delimitarse teniendo en cuenta los conceptos de fines

periodísticos o de expresión artística o literaria, que tienen un significado propio distinto del ámbito de protección de la libertad de expresión.

Sobre el concepto de fines periodísticos

65. El concepto de fines periodísticos se refiere a la actividad de los medios de comunicación, en particular, la prensa y los medios audiovisuales. La elaboración de la Directiva sobre protección de datos muestra que los fines periodísticos no se limitan a la actividad de los medios de comunicación institucionalizados. Después de que la Comisión propusiera, en primer lugar, una excepción para los órganos de prensa y los medios audiovisuales,⁴⁰ el concepto de fines periodísticos resultó de varios borradores posteriores, que separaron el ámbito de aplicación de la excepción de las empresas de medios de comunicación para aplicarlo a todas las personas que ejercen una actividad periodística.⁴¹

38 — Véase, en lo relativo a la interpretación de dicha disposición, la sentencia Lindqvist (citada en la nota 18), apartados 46 y 47.

39 — Del mismo modo, el Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, firmado el 28 de enero de 1981 en Estrasburgo, SEV, n° 108, tampoco prevé un privilegio particular para los medios de comunicación sino la adopción de disposiciones excepcionales para la protección de los derechos de terceros. Véanse las notas explicativas al artículo 9, letra b), del Convenio, *Rapport explicatif*, n° 58, <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/108.htm>.

40 — Artículo 19 de la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección de las personas en lo referente al tratamiento de datos personales, COM(90) 314 final, DO 1990, C 277, p. 3 (9).

41 — Véase, en particular, el Dictamen del Parlamento Europeo, de 11 de marzo de 1992, [DO C 94, p. 173 (178)] sobre la propuesta modificada de la Comisión, de 15 de octubre de 1992 [DO 1992, C 311, p. 30 (45)] y, finalmente, la postura común del Consejo, de 20 de febrero de 1995 [DO C 93, p. 1 (9)].

66. Para seguir dotando de contenido al concepto de fines periodísticos, procede tener en cuenta la función de los medios de comunicación en una sociedad democrática como la ha desarrollado el TEDH en su jurisprudencia sobre la limitación de la libertad de expresión. Es un requisito de toda limitación de la libertad de expresión que dicha limitación sea necesaria en una sociedad democrática. Si se ven afectados los medios de comunicación, ha de tenerse en cuenta que una prensa libre desempeña un papel esencial en el funcionamiento de la sociedad democrática, en particular, el de «perro guardián público». Por lo tanto, tiene la obligación de comunicar informaciones e ideas relativas a todas las cuestiones de interés público.⁴²

67. Habida cuenta de que se trata de la comunicación de informaciones e ideas, la cuestión fundamental no es, en contra de las opiniones que defienden algunos, si los datos difundidos se editan o comentan. La mera puesta a disposición de datos sin elaborar puede contribuir a discusiones públicas y ser, por tanto, de interés público. Además, la selección de los datos distribuidos ya es expresión de una valoración subjetiva de quien distribuye los datos. Dicha selección contiene al menos la valoración de que dichos datos son de interés para el destinatario.

68. Como ha señalado el Gobierno sueco, el tratamiento de datos personales persigue fines periodísticos cuando tiene por objeto comunicar informaciones e ideas relativas a cuestiones de interés público.

Sobre las informaciones e ideas relativas a cuestiones de interés público

69. Procede determinar a continuación lo que ha de entenderse por comunicación de informaciones e ideas relativas a cuestiones de interés público. Dicha formulación describe acciones realizadas en ejercicio de la libertad de expresión, cuya limitación requiere una justificación particularmente importante.

70. En este contexto, el Gobierno sueco se remite a una declaración que hizo cuando se adoptó la Directiva sobre protección de datos. En virtud de dicha declaración, la existencia de fines periodísticos no debe apreciarse sobre la base de las informaciones comunicadas, es decir el contenido, sino atendiendo al tipo de comunicación. Es cierto que no compete a las autoridades estatales determinar cuáles son las cuestiones de interés público de las que pueden ocuparse los medios de comunicación. Por lo tanto, el examen del contenido es delicado.

42 — TEDH, sentencias Barthold de 25 de marzo de 1985 (8734/79, serie A n° 90, § 58); Lingens de 8 de julio de 1986 (9815/82, serie A n° 103, § 44); Jersild de 23 de septiembre de 1994 (15890/89, serie A n° 298, § 31), Observer y Guardian (citada en la nota 16, § 59); Von Hannover (citada en la nota 14, § 63), y Pedersen y Baadsgaard de 17 de diciembre de 2004, [GC] (49017/99, *Recueil des arrêts et décisions* 2004-XI, § 71).

71. El tipo de contenidos y el contexto son relevantes para excluir casos en los que se transmiten informaciones o ideas de interés público, pero dicha transmisión se dirige al público, por ejemplo, discusiones políticas de carácter privado.

72. Sin embargo, una delimitación efectuada teniendo en cuenta únicamente el tipo de comunicación de la información no es suficiente en la actualidad para identificar los fines periodísticos. Anteriormente, el periodismo se limitaba a medios que podían identificarse con una relativa facilidad como tales medios de comunicación: la prensa, la radio y la televisión. No obstante, los medios de comunicación modernos, como Internet o los servicios de telefonía móvil, se utilizan en la actualidad tanto para la transmisión de informaciones relativas a cuestiones de interés público como para fines exclusivamente privados. Por esta razón, el tipo de transmisión de la información constituye un aspecto importante para saber si se persiguen fines periodísticos, pero por otra parte no puede prescindirse de examinar el contenido.

73. En cualquier caso existe un interés público cuando las informaciones se refieren a un debate público real.⁴³ También existen cuestiones que por su naturaleza son de interés público, como los procesos judiciales públicos conforme a lo previsto en el artículo 6, apartado 1, del CEDH,⁴⁴ el interés público

en la transparencia de la vida política,⁴⁵ la información sobre ideas y opiniones, así como el comportamiento de los líderes políticos.⁴⁶

74. Sin embargo, es dudoso que se comunique información relativa a cuestiones de interés público cuando se distribuyen detalles de la vida privada que no guardan relación con una función pública de la persona de que se trate, en particular, cuando dicha comunicación únicamente tiene por objeto satisfacer la curiosidad de un determinado público sobre la vida privada de una persona y, pese al posible grado de notoriedad de la persona, no puede considerarse que ello contribuya a discusión alguna que sea de interés general para la sociedad.⁴⁷ Es de particular importancia para establecer dicho límite del interés público si la persona interesada espera legítimamente que se respete su intimidad a este respecto.⁴⁸

75. A este respecto, es ilustrativo el asunto Fressoz y Roire.⁴⁹ En él se trataba de la

43 — TEDH, sentencias News Verlags GmbH & Co.KG de 11 de enero de 2000 (31457/96, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-I, § 54); Tammer de 6 de febrero de 2001 (41205/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-I, § 68); Editions Plon de 18 de mayo de 2004 (58148/00, *Recueil des arrêts et décisions* 2004-IV, § 44); Stoll de 10 de diciembre de 2007 (69698/01, §§ 118 y ss.), y Nikowitz y Verlagsgroupe News GmbH de 22 de febrero de 2007 (5266/03, § 25).

44 — TEDH, sentencia News Verlags GmbH & Co.KG (citada en la nota 43, § 56).

45 — TEDH, sentencia Editions Plon (citada en la nota 43, § 44).

46 — TEDH, sentencias Stoll (citada en la nota 43, § 122), y Lingens (citada en la nota 42, § 42). Sobre principales dirigentes económicos, véase TEDH, sentencia Tønsbergs Blad AS y Haukom, de 1 de marzo de 2007 (510/04, aún no publicada en el *Recueil des arrêts et décisions*, § 87).

47 — TEDH, sentencia Von Hannover (citada en la nota 14, § 65); véase también TEDH, sentencia News Verlags GmbH & Co. KG (citada en la nota 43, § 54).

48 — TEDH, sentencia Von Hannover (citada en la nota 14, § 51). Véase, con carácter más general, respecto de lo que cabe esperar legítimamente en relación con el tratamiento de datos, TEDH, sentencias Halford de 25 de junio de 1997 (20605/92, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-III, § 45); P. G. y J. H. de 25 de septiembre de 2001 (44787/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-IX, § 57), y Copland de 3 de abril de 2007 (62617/00, aún no publicada en el *Recueil des arrêts et décisions*, § 42).

49 — TEDH, sentencia de 21 de enero de 1999 (29183/95, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I).

condena de dos periodistas que habían publicado documentos secretos de un expediente fiscal para documentar con ellos sus declaraciones relativas a los ingresos de los miembros de un directivo de una empresa. En principio, dicha publicación era punible de conformidad con el Derecho nacional.

76. Por el contrario, el TEDH destacó que las informaciones se referían a un debate público sobre la cuantía de los salarios desencadenado por un conflicto colectivo en la empresa de que se trataba.⁵⁰ Además, en virtud del Derecho nacional, la información sobre la base imponible y los impuestos pagados no era estrictamente confidencial.⁵¹ Por el contrario, los datos relativos a los ingresos de empresas conocidas se publican periódicamente⁵² y, de conformidad con la jurisprudencia nacional, no pertenecían a la esfera de la intimidad.⁵³

77. Por lo tanto, las informaciones e ideas se refieren a una cuestión de interés público cuando están relacionadas con un debate público real o se refieren a cuestiones que, de conformidad con el Derecho nacional y los valores sociales, son públicos por naturaleza, pero no cuando se difunden detalles de la vida privada que no guardan relación alguna con una función pública de la persona de que se trate, en particular, cuando el interesado

espera legítimamente que se respete su vida privada en este aspecto.

78. Sin embargo, ha de añadirse que las autoridades estatales, incluidos los órganos jurisdiccionales, no pueden examinar con un criterio estricto si existen fines periodísticos. Es sumamente difícil afirmar de antemano qué informaciones se refieren a cuestiones de interés público y en definitiva son los medios de comunicación, al menos parcialmente, quienes crean interés público mediante la transmisión de información. No se les puede reprochar —posteriormente— el hecho de haber fracasado cuando no consiguen su objetivo. No obstante, tampoco es, en principio, función de los organismos públicos pronosticar de antemano la futura falta de interés público. Tal pronóstico sería un primer paso hacia la censura. En consecuencia, únicamente cabe declarar que la distribución de informaciones e ideas no se refiere a cuestiones de interés público cuando esto sea evidente.

Sobre el carácter exclusivo de la finalidad perseguida

79. Incluso cuando un tratamiento sirve a fines periodísticos, no es necesariamente aplicable el artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos. El tratamiento de datos

50 — TEDH, sentencia *Fressoz y Roire* (citada en la nota 49, § 50).

51 — TEDH, sentencia *Fressoz y Roire* (citada en la nota 49, § 53).

52 — TEDH, sentencia *Fressoz y Roire* (citada en la nota 49, § 53).

53 — TEDH, sentencia *Fressoz y Roire* (citada en la nota 49, § 50).

personales en cuestión tiene que servir *exclusivamente* a fines periodísticos.

80. Al utilizar el término «exclusivamente», el artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos recuerda la vinculación a fines concretos del tratamiento de datos recogida con carácter general en el artículo 6, letra b), de la Directiva sobre protección de datos. En virtud de dicho artículo, los datos personales no pueden tratarse, en principio, de manera incompatible con los fines para los que fueron recabados. De este modo, la excepción del artículo 9 únicamente es aplicable a los tratamientos que tengan exclusivamente fines periodísticos. Si se persiguen al mismo tiempo otros fines distintos de los periodísticos, no es aplicable el privilegio en favor de los medios de comunicación.

81. Sin embargo, la determinación de la finalidad perseguida no puede depender de si el tratamiento tiene por objeto inmediato la transmisión de tales informaciones, como en el caso de la publicación de los datos. Como alegan Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy, también se persiguen fines periodísticos cuando se prepara una publicación.⁵⁴

54 — De este modo, el TEDH extendió expresamente la protección de la libertad de prensa a la protección de las fuentes periodísticas en las sentencias Goodwin de 27 de marzo de 1996, 28957/95, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-II, § 39, y Tillack de 27 de noviembre de 2007, 20477/05, § 53.

82. Tampoco queda excluido el tratamiento exclusivamente para fines periodísticos por el hecho de que, al margen de la transmisión de informaciones e ideas relativas a cuestiones de interés público, se persigan también fines comerciales.⁵⁵ Por regla general, los fines periodísticos van acompañados del fin de recuperar, al menos, los costes de la actividad periodística y, si es posible, obtener un beneficio. El éxito comercial es la condición para el periodismo profesional, al menos si se ejerce independientemente del apoyo y la influencia de terceros, como el Estado. De este modo, obtener un beneficio mediante la transmisión de informaciones e ideas relativas a cuestiones de interés público es una parte legítima de los fines periodísticos.

83. De ello procede diferenciar las actividades comerciales que no tienen por objeto la transmisión de informaciones e ideas relativas a cuestiones de interés público, aun en el caso de que los ingresos obtenidos estén destinados a financiar actividades periodísticas. No se diferencian de actividades similares cuyos ingresos no están destinados a fines periodísticos. Aplicar en dicha situación el privilegio en favor de los medios de comunicación podría violar el principio de igualdad de trato y, en particular, provocar distorsiones de la competencia.⁵⁶

55 — De este modo, el TEDH se remitió en su sentencia Autronic AG (citada en la nota 11, § 47) al hecho de que varias sentencias relativas a la libertad de prensa afectaban a empresas que pretendían obtener un lucro mediante su actividad periodística.

56 — Véase el auto de 23 de septiembre de 2004, Springer (C-435/02 y C-103/03, Rec. p. I-8663), apartado 47.

84. De este modo, la difusión de anuncios en los medios de comunicación sólo con carácter excepcional debe llevarse a cabo exclusivamente para comunicar informaciones e ideas relativas a cuestiones de interés público,⁵⁷ es decir, exclusivamente con fines periodísticos, pese a que las ingresos obtenidos sean un requisito para la actividad de los medios de comunicación.

85. En un caso concreto es difícil determinar si determinadas actividades se llevan a cabo con fines periodísticos. Es necesario valorar cada fin perseguido. Para ello no puede depender del fin que indiquen los responsables de un tratamiento de datos, habida cuenta de que no pueden verificarse dichos fines subjetivos. Más bien, el fin del tratamiento de datos tiene que resultar de circunstancias objetivas.⁵⁸

57 — En un caso de estas características se basa la sentencia del TEDH, *Verein gegen Tierfabriken* de 28 de junio de 2001 (24699/94, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-VI), relativa a un anuncio publicitario contra la producción de carne, pero no la sentencia *Casado Coca* de 24 de febrero de 1994 (serie A n° 285-A), relativa a la prohibición de que los abogados hagan publicidad. Véase también la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de diciembre de 2006, *Alemania/Parlamento y Consejo* (C-380/03, Rec. p. I-11573), apartado 156.

58 — Véase, en lo relativo a la elección de la base jurídica de una medida comunitaria, las sentencias de 26 de marzo de 1987, *Comisión/Consejo* (45/86, Rec. p. 1493), apartado 11; de 11 de junio de 1991, *Comisión/Consejo*, «*Dióxido de Titanio*» (C-300/89, Rec. p. I-2867), apartado 10, y de 23 de octubre de 2007, *Comisión/Consejo* (C-440/05, Rec. p. I-9097), apartado 61; sobre la identificación de fines constitutivos de abuso de derecho, véanse las sentencias de 21 de febrero de 2006, *Halifax y otros* (C-255/02, Rec. p. I-1609), apartado 75; de 8 de noviembre de 2007, *ING. AUER* (C-251/06, Rec. p. I-9689), apartado 46, y sobre la identificación de una entrega intracomunitaria a efectos del IVA, la sentencia de 27 de septiembre de 2007, *Teleos y otros* (C-409/04, Rec. p. I-7797), apartados 39 y ss.

Aplicación al caso de autos

86. En un caso concreto tanto el carácter público de determinadas informaciones, al igual que la expectativa legítima del respeto a la intimidad dependen en gran medida de cada situación jurídica, en particular de la nacional, de los valores sociales y de la existencia de debates públicos concretos. En principio no es función del Tribunal de Justicia examinar dichos elementos, sino que ello corresponde a las autoridades competentes de los Estados miembros. Cuando los órganos jurisdiccionales nacionales plantean al Tribunal de Justicia tales cuestiones, éste únicamente debe proporcionar indicaciones sobre las circunstancias que han de tenerse en cuenta.

87. En el caso de autos, son de especial interés el tipo de datos tratados, las distintas formas de difusión de la información y la posibilidad de eliminar los propios datos.

88. Todos los procesos de tratamiento guardan relación con datos fiscales de carácter personal. Aunque no existen disposiciones de Derecho comunitario sobre el trato confidencial de dichos datos, algunos Estados miembros los consideran confidenciales. Por consiguiente, los interesados de dichos Estados esperan, en principio, legítimamente que se respete dicha confidencialidad. El Tribunal de

Justicia también considera que las informaciones relativas a los ingresos, en principio, únicamente deben comunicarse cuando resulte necesario para alcanzar un fin de rango superior.⁵⁹

facie, dicha forma de publicación no tiene en cuenta intereses individuales.

89. Sin embargo, parece evidente que el TEDH no deduce el tratamiento confidencial de datos fiscales necesariamente del artículo 8 del CEDH.⁶⁰ Por tanto, podría tratarse de una injerencia legítima, es decir justificada, en el derecho fundamental comunitario a la intimidad, si, en Finlandia, el público tiene por ley acceso a dichos datos ante las autoridades públicas. Habida cuenta de dicha situación jurídica creo que debe considerarse que los ciudadanos finlandeses no tienen una expectativa legítima de que sus datos fiscales sean tratados de manera confidencial.

90. La transmisión de la información se produce por dos vías: por una parte se publican en un periódico en forma de lista completa y, por otra, los datos de cada uno de los contribuyentes se ponen a disposición para su consulta mediante un servicio de mensajes de texto.

91. La publicación de la lista en dicha forma tiene por objeto la transmisión de información de interés general. Se ofrece un extenso conjunto de datos a todo el público. *Prima*

92. Resulta más difícil evaluar si dicha forma de transmisión también se corresponde, en cuanto al contenido, con un interés público. Por una parte, el público puede tener un interés en obtener una visión global sobre la imposición, así como sobre los ingresos y la situación patrimonial de los conciudadanos. También puede existir un interés público concreto en recibir dicha información relativa a determinadas personas de la vida pública.

93. Por otra parte, también existen razones para considerar que el interés en dichos datos es en gran medida privado. Cabe considerar, por ejemplo, la curiosidad personal respecto de vecinos y conocidos. Ni siquiera cabe excluir intereses comerciales. Pueden explotarse económicamente los conocimientos sobre los ingresos y la situación patrimonial de particulares, por ejemplo, para publicidad específica o para valorar la capacidad económica y la solvencia de clientes.

94. Los aspectos mencionados en último lugar se presentan con mucha mayor nitidez en el caso del servicio de mensajes de texto, habida cuenta de que éste, por su forma, únicamente se utiliza para comunicar información cuando existe un interés concreto en conocer los datos de una determinada persona. Resulta improbable que dicho

59 — Sentencia Österreichischer Rundfunk y otros (citada en la nota 13), apartado 89 y 90.

60 — Véase TEDH, sentencia Fressoz y Roire (citada en la nota 49, en particular, § 53), en la que únicamente se analiza la situación jurídica nacional. Véase también la decisión del TEDH Gedin de 27 de noviembre de 1996 (recurso nº 29189/95), sobre la aparición con nombre en un registro de deudores fiscales en mora.

interés sea, por regla general, de carácter público. Antes bien, la consulta únicamente guardará relación con cuestiones de interés público en casos excepcionales.

95. Sin embargo, no es posible excluir de manera general la existencia de un interés público en la transmisión de información por la vía de servicios de telecomunicación. La transmisión de información a través de servicios de telecomunicación completa cada vez más las vías tradicionales de comunicación a través de la prensa y los medios de comunicación. Por lo tanto, ha de examinarse detenidamente si de esta forma se transmiten informaciones e ideas relativas a cuestiones de interés público o privado.

96. Por último, el Gobierno portugués ha alegado que la exigencia por parte de Satakunnan de una cantidad por eliminar datos de contribuyentes del sistema de información no constituye un fin periodístico. Dicha alegación resultaría fundada si Satakunnan cobrara dichas cantidades con ánimo de lucro, habida cuenta de que dicho lucro precisamente no resulta de la transmisión de informaciones e ideas de interés público. Sin embargo, si el importe cobrado únicamente sirve para resarcirse por los gastos, ello no excluye los fines periodísticos con independencia de la cuestión relativa a la legitimidad de tales tasas.

97. Sin embargo, la posibilidad de borrar las informaciones relativas a la propia persona plantea la cuestión de si existe realmente un interés público en que se publique una lista extensa con datos fiscales. En ese caso, la eliminación de datos particulares sin motivo sería contraria, en principio, a un posible interés público. Si el lector espera obtener una lista completa, la eliminación podría resultar engañosa, pues se daría la impresión que dicha persona no paga impuestos o paga sólo una ínfima cantidad.

98. Incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales pronunciarse de manera concluyente sobre dichas circunstancias dentro del contexto social de Finlandia, en su caso, tras un esclarecimiento adicional de los hechos.

Sobre la ponderación de la libertad de expresión y la intimidad

99. Aunque sea aplicable el artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos, ello no implica que el correspondiente tratamiento

de datos personales quede dispensado de la protección de datos. Únicamente son aplicables las excepciones cuando resultan necesarias para conciliar el derecho a la intimidad con las disposiciones aplicables a la libertad de expresión.

100. De este modo, cabe dudar, como hacen Estonia y la Comisión, que la adaptación del ordenamiento jurídico interno finlandés al artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos cumpla las exigencias del Derecho comunitario. Pese a la flexibilidad de la disposición de la Directiva sobre protección de datos,⁶¹ si se hace un examen superficial parece algo parcial excluir casi en su totalidad la protección de datos en el tratamiento de datos con fines periodísticos. Por consiguiente, es posible que el Derecho comunitario exija que las actividades redaccionales estén sujetas a requisitos de protección de datos más estrictos que los establecidos en el artículo 2, apartado 5, de la Ley sobre los datos personales finlandesa.

101. Sin embargo, estas consideraciones carecen de importancia para responder a la segunda cuestión prejudicial. En el asunto principal se solicita que se obligue a Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy a poner fin a determinados tratamientos de datos. Dicha obligación no puede basarse directamente en la Directiva sobre protección de datos. Una Directiva no puede establecer obligaciones a cargo de los particulares, de

modo que no es posible invocar en contra de éstos una Directiva en cuanto tal.⁶²

102. Por el contrario, la Comisión propone, refiriéndose al artículo 2, apartado 4, de la Ley sobre los datos personales finlandesa, que se dejen sin aplicar las limitaciones nacionales a la protección de datos por infringir el derecho a la intimidad. Para ello se basa en la sentencia Mangold, en la que el Tribunal de Justicia consideró que el principio de no discriminación por razón de la edad recogido en la Directiva 2000/78⁶³ constituía un principio general del Derecho comunitario de lo que dedujo que los órganos jurisdiccionales nacionales debían dejar de aplicar cualquier disposición de Derecho nacional que pudiera ser contraria a dicho principio.⁶⁴

103. Ya he rechazado tal planteamiento en otro asunto.⁶⁵ El hecho de tomar en consideración un principio general de Derecho, cuyo contenido es mucho menos claro y determinado que el de una directiva, en lugar de tener en cuenta esta última, que no es aplicable de manera directa a los particulares, burlaría el objetivo de armonización de la Directiva, pondría en peligro la seguridad jurídica que persigue y dejaría sin contenido la prohibición de aplicar directamente en perjuicio de particulares disposiciones de la directiva a

61 — Sentencias Lindqvist (citada en la nota 18), apartado 83, y Promusicae (citada en la nota 12), apartado 67.

62 — Sentencias de 26 de febrero de 1986, Marshall (152/84, Rec. p. 723), apartado 48; de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros (C-397/01 a C-403/01, Rec. p. I-8835), apartado 108, y de 7 de junio de 2007, Carp (C-80/06, Rec. p. I-4473), apartado 20.

63 — Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303, p. 16).

64 — Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Mangold (C-144/04, Rec. p. I-9981), apartados 75 y ss.

65 — Conclusiones presentadas el 8 de febrero de 2007 en el asunto Kofod (sentencia de 5 de julio de 2007, C-321/05, Rec. p. I-5795), punto 67.

las que no se ha adaptado el Derecho interno. Los Abogados Generales Mazák y Ruiz-Jarabo Colomer también temen que la aplicación inmediata de principios generales del Derecho *de forma paralela* a las directivas minaría la eficacia de estas últimas, por lo que menoscabaría la separación de poderes y generaría inseguridad jurídica.⁶⁶

104. Ésas son precisamente las consecuencias que se producirían en el caso de autos: las obligaciones de los particulares en relación con la protección de datos resultan de las normas nacionales por las que se adapta el Derecho interno a la Directiva sobre protección de datos. Sin embargo, el planteamiento de la Comisión tiene por objeto crear obligaciones que se oponen a las normas nacionales. Ello es incompatible con la seguridad jurídica. También sería contrario al principio de la Directiva sobre protección de datos que consiste en atribuir a los Estados miembros la función de conciliar la protección de datos con la libertad de expresión.

105. De este modo, en el caso de autos carece de importancia saber si Finlandia ha adaptado acertadamente su Derecho interno al artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos. En cambio, el órgano jurisdiccional remitente tiene que examinar si las resoluciones solicitadas frente a Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy tienen una base jurídica en el Derecho nacional. A estos efectos, el órgano jurisdiccional nacional tiene que interpretar el Derecho nacional lo más ampliamente posible

teniendo en cuenta el tenor y la finalidad de la Directiva sobre protección de datos,⁶⁷ así como de conformidad con los derechos fundamentales de la Comunidad⁶⁸ para alcanzar el resultado que en ella se fija. La obligación de hacer una interpretación conforme está limitado al propio tiempo por el principio de seguridad jurídica. Éste se opone a una interpretación del Derecho nacional *contra legem*.⁶⁹

Sobre la respuesta que ha de darse a la segunda cuestión

106. Por consiguiente, procede en definitiva responder a la segunda cuestión que el tratamiento de datos personales sirve a fines periodísticos en el sentido del artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos cuando tiene por objeto la transmisión de informaciones e ideas relativas a cuestiones de interés público. Es competencia del órgano jurisdiccional remitente examinar, teniendo en cuenta todas las circunstancias objetivas, si el tratamiento de datos fiscales objeto del

66 — Conclusiones del Abogado General Mazák de 15 de febrero de 2007 en el asunto Palacios de la Villa (sentencia de 16 de octubre de 2007, C-411/05, Rec. p. I-8531), puntos 133 y ss., y conclusiones del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer presentadas el 24 de enero de 2008 en el asunto Michaeler y Subito (sentencia de 24 de abril de 2008, C-55/07 y C-56/07, Rec. p. I-3135), puntos 21 y ss.

67 — Sentencias de 10 de abril de 1984, Von Colson y Kamann (14/83, Rec. p. 1891), apartado 26; Pfeiffer y otros (citada en la nota 62), apartado 113, y de 19 de abril de 2007, Farrell (C-356/05, Rec. p. I-3067), apartado 42.

68 — Sentencias Lindqvist (citada en la nota 18), apartado 87; de 27 de junio de 2006, Parlamento/Consejo (C-540/03, Rec. p. I-5769), apartado 105, y Promusicae (citada en la nota 12), apartado 68.

69 — Sentencias de 16 de junio de 2005, Pupino (C-105/03, Rec. p. I-5285), apartados 44 y 47, y de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros (C-212/04, Rec. p. I-6057), apartado 110.

litigio sirve a fines periodísticos y, en su caso, en qué medida.

C. Sobre la tercera cuestión — Artículo 17 de la Directiva sobre protección de datos

107. Mediante la tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide que se dilucide si el artículo 17 de la Directiva sobre protección de datos, en relación con los principios y objetivos de la Directiva, debe interpretarse en el sentido de que infringe dicha disposición la publicación de datos recogidos con fines periodísticos y su transmisión para ser tratados con fines comerciales.

108. El artículo 17, apartado 1, de la Directiva sobre protección de datos regula la seguridad del tratamiento de datos. En virtud de dicho artículo, los Estados miembros establecerán la obligación del responsable del tratamiento de aplicar las medidas técnicas y de organización adecuadas, para la protección de los datos personales contra la destrucción, accidental o ilícita, la pérdida accidental y contra la alteración, la difusión o el acceso no autorizados, en particular cuando el tratamiento incluya la transmisión de datos dentro de una red, y contra cualquier otro tratamiento ilícito de datos personales. Dichas medidas, teniendo en cuenta el estado de la técnica y los costes que genera su ejecución, tienen que garantizar un nivel de protección adecuado a los riesgos que se derivan del tratamiento y al tipo de datos que han de protegerse.

109. El ordenamiento jurídico finlandés fue adaptado al artículo 17, apartado 1, de la Directiva sobre protección de datos mediante el artículo 32, apartado 1, de la Ley sobre los datos personales finlandesa. Ésta es una de las pocas disposiciones en materia de protección de datos que es también aplicable al tratamiento de datos personales con fines periodísticos. Para el presente asunto es de especial interés el hecho de que tiene por objeto impedir el tratamiento de datos no autorizado o ilícito. De considerar que estos conceptos deben entenderse en el sentido de que la persona que efectúa el tratamiento tiene que garantizar el respeto de todos los requisitos de la Directiva sobre protección de datos, dichos requisitos también serían de aplicación al tratamiento de datos personales con fines periodísticos a pesar del privilegio en favor de los medios de comunicación del artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos.

110. Sin embargo, esta interpretación del artículo 17, apartado 1, de la Directiva sobre protección de datos sería contraria al sistema normativo de la Directiva. En el caso normal conduciría a una doble aplicación innecesaria de los requisitos y, en el caso de autos, eludiría la pretensión manifiesta del legislador finlandés de adaptar el ordenamiento jurídico interno al artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos mediante la exención del tratamiento con fines periodísticos del cumplimiento de dichas exigencias.

111. El artículo 17, apartado 1, de la Directiva sobre protección de datos debe entenderse

correctamente, de conformidad con su título «seguridad del tratamiento» y con arreglo a la fundamentación de la propuesta de la Comisión,⁷⁰ en el sentido de que se trata de la protección de intervenciones externas, en particular, del acceso no autorizado por parte de terceros. En favor de tal interpretación aboga, en particular, la remisión a los conocimientos técnicos existentes en el artículo 17, apartado 1, segunda frase. Ésta únicamente tiene sentido en el caso de medidas técnicas de salvaguardia. La determinación de cuáles son las medidas de tratamiento legítimas no tiene nada que ver con los conocimientos técnicos existentes.

112. Por este motivo, el artículo 17, apartado 1, de la Directiva sobre protección de datos no regula la legitimidad del tratamiento de datos. Ésta resulta de las demás disposiciones de la Directiva sobre protección de datos aplicables.

113. También es posible que el interés del órgano jurisdiccional remitente resulte de que el artículo 17, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre protección de datos menciona la seguridad de los datos en el tratamiento por encargo. En los casos de tratamiento por encargo, el responsable transmite datos a un tercero. En el presente asunto, Satakunnan Markkinapörssi transmite datos a Satamedia. Sin embargo, el artículo 17 no establece ningún requisito aplicable a dicha transmisión. Las normas relativas al tratamiento por encargo únicamente tienen por objeto garan-

tizar que los requisitos en materia de seguridad en el tratamiento, establecidos en el artículo 17, apartado 1, también se cumplan en el tratamiento por encargo.

114. Por lo tanto, de conformidad con la propuesta de la mayoría de las partes, procede responder a la tercera cuestión que el artículo 17 de la Directiva sobre protección de datos no contiene regulación alguna sobre si los datos recogidos con fines periodísticos pueden publicarse y transmitirse para su tratamiento con fines comerciales.

D. Sobre la cuarta cuestión — Tratamiento de información publicada

115. Mediante la cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende saber si puede interpretarse la Directiva sobre protección de datos en el sentido de que los archivos personales que únicamente contienen material publicado en cuanto tal en algún medio de comunicación no están comprendidos dentro del ámbito de aplicación de dicha Directiva.

116. El contexto de esta cuestión es el artículo 2, apartado 4, de la Ley sobre los datos personales finlandesa. En virtud de dicho artículo, la Ley no se aplica a ficheros personales que únicamente contienen material publicado en cuanto tal en algún medio de comunicación.

70 — Véase la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección de los datos personales, COM(1990) 314 final, p. 40, y la Propuesta modificada de Directiva del Consejo 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, COM(1992) 422, p. 28 y 29.

117. Como destacan acertadamente Estonia, Portugal y la Comisión, la Directiva sobre protección de datos no contiene excepción comparable. En cambio, los considerandos duodécimo y vigésimo sexto destacan expresamente que los principios de protección tienen que ser aplicables a *toda* información relativa a una persona determinada o determinable.

118. Una excepción general para información publicada dejaría sin efecto, en particular, la vinculación a fines concretos del tratamiento de datos prevista en el artículo 6, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre protección de datos. Tras la publicación podrían utilizarse los datos para cualesquiera fines con independencia de los fines para los que se recabaron originalmente.

119. Sin embargo, Finlandia defiende la postura de que la libertad de expresión justifica el tratamiento de datos personales publicados. Pero, a diferencia de lo que alega Finlandia, no cabe fundamentar dicha opinión con el hecho de que la transmisión en el caso de autos mediante un servicio de mensajes de texto también está comprendida en la libertad de expresión. Dicha consideración es de interés para examinar, en particular, la tesis defendida por Suecia de que dicho servicio cumple los requisitos del artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos o de las

correspondientes disposiciones finlandesas por las que se adaptó el ordenamiento jurídico interno de modo que tiene cabida en el privilegio en favor de los medios de comunicación.

120. Sin embargo, según el ordenamiento jurídico finlandés, el tratamiento de datos personales publicados no está sometido a los requisitos del artículo 9 de la Directiva sobre protección de datos. De este modo se plantea la cuestión de si la libertad de expresión ampara también el tratamiento ilimitado de tales datos.

121. En virtud del artículo 10, apartado 1, del CEDH, la libertad de expresión comprende la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas. En la medida en que para ello es necesario el tratamiento de datos personales publicados, estará comprendido, por consiguiente, en el ámbito de aplicación de la libertad de expresión. No obstante, dicha diferencia puede ser limitada, y debe serlo en la medida en que el derecho a la intimidad se oponga al tratamiento de los datos. En consecuencia, no cabe atribuir de manera general un carácter privilegiado a tales tratamientos, sino que ha de examinarse cuál es el Derecho fundamental que prevalece.

122. En el caso de información publicada, que por definición es comúnmente conocida, cabe considerar, por regla general, que el derecho de protección de la intimidad es de poco peso. Sin embargo, no puede excluirse que el derecho a la intimidad se oponga a que se perpetúen o profundicen las inferencias mediante el tratamiento adicional de la información, como, por ejemplo, en el caso de información falsa u ofensiva, o cuando se trata de información que afecte a la intimidad.

123. Las excepciones a los requisitos de la Directiva sobre protección de datos pueden seguir basándose en el artículo 13. A este respecto, ha de considerarse, en particular, la protección de los derechos y libertades de otras personas en virtud del artículo 1, letra g). Es imaginable que en Finlandia la libertad de expresión comprenda el derecho de transmitir información publicada sin más limitaciones por la protección de datos. Asimismo ha de tenerse en cuenta que el tratamiento de información publicada afecta con menos intensidad al derecho a la intimidad que el tratamiento de información confidencial. A este respecto, los Estados miembros tienen ciertamente una amplia facultad discrecional.

124. Sin embargo, dicha facultad discrecional no puede conducir a que la excepción a la protección de datos legitime una inferencia manifiestamente desproporcionada en el derecho a la intimidad. De este modo, un tratamiento posterior de información personal cuya falsedad se ha demostrado no puede justificarse invocando que dicha información ya se había publicado.

125. Además, el artículo 13 de la Directiva sobre protección de datos no permite que se establezcan excepciones a todas las disposiciones de la Directiva, sino que las excepciones están limitadas a las exigencias básicas que el artículo 6, apartado 1 establece para el tratamiento de datos, a los derechos de información y de acceso a los datos en virtud de los artículos 10, 11, apartado 1, y 12, así como a la publicidad de los tratamientos de datos en virtud del artículo 21.

126. Por consiguiente, procede responder a la cuarta cuestión que los ficheros personales que únicamente contienen material publicado en cuanto tal en algún medio están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre protección de datos.

127. No obstante, también ha de recordarse en lo relativo a la cuarta cuestión que no pueden basarse obligaciones para Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy únicamente en la Directiva sobre protección de datos. Antes bien es necesario que exista para ello una base jurídica en el ordenamiento jurídico nacional que se interpretará, en su caso, de conformidad con la Directiva sobre protección de datos, pero no *contra legem*.⁷¹

71 — Véanse los puntos 99 y ss., *supra*.

V. Conclusión

128. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la petición de decisión prejudicial de la siguiente manera:

«1) Procede considerar que una actividad constituye un tratamiento de datos personales en el sentido del artículo 3, apartado 1, 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, cuando los datos de personas físicas relativos a sus rendimientos del trabajo y del capital, así como su patrimonio, como se indica en la petición de decisión prejudicial:

- a) se recogen sobre la base de documentos públicos de las administraciones y se tratan con el objetivo de publicarlos;
- b) se publican en forma impresa, por orden alfabético y por tipos de rentas, en listas pormenorizadas clasificadas por municipios;
- c) se transmiten en CD-ROM, para que sean utilizados con fines comerciales, o

- d) se tratan en un servicio de envío de mensajes de texto que permite a los usuarios de teléfonos móviles, enviando a un número de teléfono el nombre y el municipio en el que reside una persona, recibir información relativa a los rendimientos del trabajo y del capital, así como del patrimonio de esa persona.

- 2) El tratamiento de datos personales en el sentido del artículo 9 de la Directiva 95/46 sirve a fines periodísticos en el sentido del artículo 9 de la Directiva 95/46 cuando tiene por objeto la transmisión de informaciones e ideas relativas a cuestiones de interés público. Es competencia del órgano jurisdiccional remitente examinar, teniendo en cuenta todas las circunstancias objetivas, si el tratamiento de datos fiscales objeto del litigio sirve a fines periodísticos y, en su caso, en qué medida.

- 3) El artículo 17 de la Directiva 95/46 no contiene regulación alguna sobre si los datos recogidos con fines periodísticos pueden publicarse y transmitirse para su tratamiento con fines comerciales.

- 4) Los ficheros personales que únicamente contienen material publicado en cuanto tal en algún medio están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 95/46.»