

Traducción realizada por Carmen Gordillo Sánchez, siendo tutora la profesora Cristina Elías Méndez, en virtud del Convenio suscrito por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, el Ministerio de Justicia y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

El TEDH y el Ministerio de Justicia no se hacen responsables del contenido o calidad de la presente traducción.

GRAN SALA

**ASUNTO SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y
SATAMEDIA OY C. FINLANDIA**

(Demanda nº 931/13)

SENTENCIA

ESTRASBURGO

27 de junio de 2017

Esta sentencia es definitiva pero puede estar sujeta a revisión editorial.



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

1

En el caso de Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy c. Finlandia,

El Pleno de la Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, compuesto por:

András Sajó, *Presidente*,
Işıl Karakaş,
Angelika Nußberger,
Ganna Yudkivska,
Luis López Guerra,
Mirjana Lazarova Trajkovska,
Kristina Pardalos,
Vincent A. De Gaetano,
Paulo Pinto de Albuquerque,
Helen Keller,
Aleš Pejchal,
Jon Fridrik Kjølbro,
Síofra O'Leary,
Carlo Ranzoni,
Armen Harutyunyan,
Pauliine Koskelo,
Marko Bošnjak, *jueces*,
y Lawrence Early, *Jurisconsulto*,

Tras deliberación en vistas celebradas el 14 de septiembre de 2016 y el 5 de abril de 2017,

Pronuncia la siguiente sentencia, adoptada en la última fecha mencionada:

EXPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO

1. El caso tiene origen en la demanda (nº. 931/13) contra la República de Finlandia presentada ante el Tribunal con arreglo al artículo 34 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales ("*el Convenio*") por dos sociedades de responsabilidad limitada finlandesas, Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy ("*las sociedades demandantes*"), con sede en Kokemäki, Finlandia, el 18 de diciembre de 2012.



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

2

2. Las sociedades demandantes han sido representadas por el Sr. Pekka Vainio, abogado ejerciendo en Turku. El Gobierno finlandés ("el Gobierno") ha sido representado por sus asesores, primero el Sr. Arto Kosonen y luego Sra. Krista Oinonen, ambos pertenecientes al Ministerio de Asuntos Exteriores.

3. Las sociedades demandantes alegaban en particular que su derecho a la libertad de expresión en virtud del artículo 10 del Convenio, había sido violado y que la duración de los procedimientos internos había sido excesiva, incumpliendo el párrafo 1 del artículo 6 del Convenio.

4. La demanda se asignó a la sección cuarta del Tribunal (Artículo 52 § 1 del Reglamento del Tribunal). El 21 de julio de 2015, una Sala de la Sección, compuesta por Guido Raimondi, Päivi Hirvelä, George Nicolaou, Nona Tsotsoria, Krzysztof Wojtyczek, Faris Vehabović y Yonko Grozev, como magistrados, y Fatoş Aracı, Secretario Adjunto, dictaron sentencia. Por mayoría, se decidió declarar las imputaciones relativas a violación del derecho de libertad de expresión y la duración irrazonable del procedimiento admisibles y, el resto de la demanda como inadmisibles. Se sostuvo, por seis votos contra uno, que no había habido violación del artículo 10 y, por unanimidad, que se había producido una violación del artículo 6 del Convenio. El voto particular concurrente del Magistrado Nicolaou y el voto particular disidente del magistrado Tsotsoria fueron anexados a la sentencia. El 21 de octubre de 2015 las empresas demandantes solicitaron la remisión del caso a la Gran Sala de conformidad con el artículo 43 del Convenio. El 14 de diciembre de 2015, el Grupo Especial de la Gran Sala accedió a esa solicitud.

5. La composición de la Gran Sala se determinó de acuerdo con las disposiciones de los párrafos 4 y 5 del artículo 26 del Convenio y del artículo 24 del Tribunal. En las deliberaciones finales, Helen Keller, jueza sustituta, reemplazó a Alena Poláčková, quien no pudo seguir participando en el examen del caso (Artículo 24 § 3).

6. Las demandantes y el Gobierno presentaron sus alegaciones escritas (Artículo 59 § 1). Además, se recibieron observaciones de terceros por parte del European Information Society Institute, Nordplus Law y Media Network, Artículo 19, Access to Information Programme y Társaság a Szabadságjogokért, quienes habían sido autorizados por el Presidente para intervenir en el procedimiento escrito (Artículo 36, § 2, de la Convenio y Artículo 44 § 3).



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

3

7. El día 14 de septiembre de 2016, se celebró una audiencia pública en el Edificio de Derechos Humanos, Estrasburgo (Artículo 59, apartado 3).

Comparecieron ante el Tribunal:

(a) *por el Gobierno*

Sra. K. OINONEN, Director, Ministerio de Asuntos Exteriores, *Agente,*

Sra. A. TALUS, Asesor Senior, Ministerio de Justicia

Sra. H. HYNYNEN, Asesor Senior, Administración Fiscal y Tributaria finlandesa,

Sra. S. SISTONEN, Funcionario Legal, Ministerio de Asuntos Exteriores,

Sr. A. KOSONEN, Director (ret), Ministerio de Asuntos Exteriores,

Asesores;

(b) *por las empresas demandantes*

Mr P. VAINIO, Abogado,

Consejero.

El Tribunal escuchó los discursos de la Sra. K. Oinonen y del Sr. P. Vainio y sus respuestas a las preguntas formuladas por los jueces.

ANTECEDENTES DE HECHO

I. CIRCUNSTANCIAS DEL CASO

A. Contexto del caso

8. Desde 1994, la primera empresa demandante, Satakunnan Markkinapörssi Oy, recopiló datos de las autoridades fiscales finlandesas en aras de publicar información sobre los ingresos imponibles y activos de las personas físicas en el periódico *Veropörssi*. Otras compañías editoriales y de medios de comunicación publicaron también los datos que, de conformidad con la legislación finlandesa, son accesibles al público (véase el párrafo 39 para conocer el régimen finés de acceso a la información).

9. En 2002, *Veropörssi* tuvo 17 ediciones, centrándose cada una de ellas en una determinada zona geográfica del país. Los datos publicados comprendían los nombres y apellidos de aproximadamente 1,2 millones de personas cuyos ingresos imponibles anuales superaban determinados umbrales, principalmente de 60.000 a 80.000 marcos finlandeses (entre 10.000-13.500 euros), así como el importe, con una aproximación de 100 euros, de sus ingresos, devengados y no devengados, y de sus activos netos



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

4

imponibles. Cuando el periódico se publicó, los datos fueron presentados en una lista por orden alfabético, organizada según el municipio y el tramo de ingresos de las personas físicas mencionadas.

10. La primera empresa demandante trabajó en cooperación con la segunda, Satamedia Oy, ambas propiedades del mismo accionariado. En 2003, la primera empresa comenzó a transferir información personal publicada en *Veropörssi* en forma de discos CD-ROM a la segunda empresa demandante que, junto con un operador de telefonía móvil, puso en marcha un servicio de mensajería de texto (servicio SMS). De esta manera, enviando el nombre de una persona a un número de servicio se podía obtener su información fiscal en el teléfono móvil si ésta estaba disponible en la base de datos de la segunda empresa demandante. Esta base de datos se creó utilizando datos personales ya publicados en el periódico y transferidos en forma de discos CD-ROM a la segunda empresa demandante. A partir de 2006, la segunda empresa también publicó en *Veropörssi*.

11. Del expediente se desprende que en 1997 el Ministro de Justicia pidió a la policía que iniciara una investigación penal sobre las actividades editoriales de las empresas demandantes. Ningún tipo de información figura en el expediente en cuanto al resultado de esta solicitud o de cualquier otra investigación posterior.

12. En septiembre de 2000 y noviembre de 2001, las empresas demandantes solicitaron información fiscal al Ministerio de Hacienda de Finlandia (*verohallitus, skattestyrelsen*). Tras dicha petición, el Ministerio solicitó un dictamen del Defensor de Protección de Datos, sobre cuya base invitó a las empresas demandantes a proporcionar más información en relación con su solicitud e indicó que los datos no podrían divulgarse si *Veropörssi* continuaba publicándose en su forma habitual. Los demandantes, consecuentemente, cancelaron su solicitud de datos y pagaron a personas con el fin de recopilar manualmente los datos en las oficinas tributarias locales.

B. Primera serie de procedimientos (2004 – 2009)

1. Decisiones del “Data Protection Ombudsman” (Defensor de Protección de Datos) y del Comité de Protección de Datos

13. En una fecha inespecífica, probablemente en 2003, el Defensor de Protección de Datos (*tietosuojavaltuutettu, dataombudsmannen*) contactó con las empresas demandantes y les aconsejó que, a pesar de que acceder y publicar datos tributarios no está prohibido en sí, debían cesar de publicar



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

5

ese tipo de información, como había sido el caso en 2002, cuando habían publicado datos relativos al ejercicio fiscal 2001. Estas se negaron a acatar esta solicitud, considerando que violaba su derecho a la libertad de expresión.

14. Mediante escrito fechado el 10 de abril de 2003, el Defensor de Protección de Datos propuso al Comité de Protección de Datos (*tietosuojalautakunta, datasekretessnämnden*) prohibir a las empresas demandantes tanto el tratamiento de datos fiscales como que se compartieran por servicio SMS. Afirmando que, en virtud de la Ley de Datos Personales, las empresas no tenían derecho a recopilar, almacenar o transmitir datos pertenecientes a personas físicas y que la excepción prevista por dicha Ley relativa al periodismo, no podía, en su opinión, ser aplicada al presente caso. La recopilación de información fiscal y su transmisión a terceros no era para fines periodísticos y, por lo tanto, no estaban cubiertos por la salvedad establecida en la Ley de Datos Personales, sino que constituía un tratamiento de datos personales en el que las empresas solicitantes no tenían derecho a participar.

15. El 7 de enero de 2004, el Comité de Protección de Datos desestimó la solicitud del Defensor de Protección de Datos, constatando que la excepción prevista en la Ley de Datos Personales relativa al periodismo había sido aplicada en el presente caso. De la misma manera, los datos utilizados en el servicio de SMS ya habían sido publicados en *Veropörssi* y, por lo tanto, la Ley no era aplicable.

2. *Decisión del Tribunal Administrativo de Helsinki (2005)*

16. Mediante escrito fechado el 12 de febrero de 2004, el Defensor de Protección de Datos recurrió al Tribunal Administrativo de Helsinki (*hallinto-oikeus förvaltningsdomstolen*) reiterando su petición de prohibición a las empresas demandantes del tratamiento y transmisión por SMS de datos fiscales en la forma y medida en que lo hicieron en 2002.

17. El 29 de septiembre de 2005, el Tribunal Administrativo desestimó el recurso, considerando que la excepción prevista en la Ley de Datos Personales relativa al periodismo, que tiene su origen en la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo referente a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a su libre circulación (DO 1995 L 281, p. 31, en adelante "*Directiva de Protección de Datos*"), no debe interpretarse de forma excesivamente estricta, ya que favorecería la protección de la intimidad en detrimento de la libertad de expresión. Dicho tribunal consideró que *Veropörssi* tenía una finalidad periodística y, que era de interés público la publicación de esos datos. Subrayó, en particular, que los datos publicados ya eran accesibles al público en general y que la excepción periodística se aplicaba en las circunstancias del presente caso. Por lo que se refiere al servicio de SMS, el



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

6

Tribunal Administrativo coincidió con el Comité de Protección de Datos en que, como la información ya se había publicado en el periódico, la Ley no era aplicable.

3. Recurso ante el Tribunal Supremo Administrativo (2005)

18. Mediante escrito con fecha 26 de octubre de 2005, el Defensor de Protección de Datos presentó un recurso ante el Tribunal Supremo Administrativo (*korkein hallintooikeus högsta förvaltningsdomstolen*), reiterando los motivos ya presentados ante el Tribunal Administrativo de Helsinki.

19. El 8 de febrero de 2007, el Tribunal Supremo Administrativo decidió solicitar una sentencia preliminar al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Tribunal de Justicia de la Unión Europea a partir del 1 de diciembre de 2009, en adelante "TJUE") sobre la interpretación de la Directiva 95/46/CE.

4. Sentencia preliminar del TJUE (2008)

20. El 16 de diciembre de 2008, la Gran Sala del TJUE dictó su sentencia (véase el asunto C-73/07 *Tietosuojavaltuutettu contra Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy*, EU:C:2008:727). En primer lugar, el Tribunal de Justicia constató que las actividades en cuestión constituían un "tratamiento de datos personales" en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 95/46. Añadió que las actividades que implican el tratamiento de datos personales, como las relativas a ficheros que contenían únicamente y en forma inalterada material que ya había sido publicado en los medios de comunicación, también estaban comprendidas en la Directiva (véanse los párrafos 37 y 49 de la sentencia). El objeto de la excepción del artículo 9 de la Directiva para el tratamiento de datos personales efectuado únicamente con fines periodísticos, era conciliar la protección de la intimidad con la libertad de expresión. Para tener en cuenta la importancia de esta última en toda sociedad democrática, es necesario interpretar de forma amplia las nociones relativas tanto a esa libertad como la de periodismo. Sin embargo, para lograr un equilibrio entre estos dos derechos fundamentales, la protección a la intimidad exige que las derogaciones y limitaciones en materia de protección de datos se apliquen en la medida en que sean estrictamente necesarias (véanse los párrafos 54 y 56 de la sentencia). Las actividades periodísticas no se limitan a los medios de comunicación y pueden llevarse a cabo con fines lucrativos (véase el párrafo 61). Además, al interpretar la excepción de los fines periodísticos, se debe tener en consideración la evolución y proliferación de los métodos de comunicación y de difusión de la información. Actividades como las del procedimiento interno, relativas a los datos de los documentos que eran de dominio público según la legislación nacional, podrían ser "actividades periodísticas" si su



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

7

único objeto es la divulgación al público de informaciones, opiniones o ideas, independientemente del medio que se utilice para transmitirlos. El Tribunal Nacional debe determinar si esto es así o no (véanse los párrafos 60 a 62 de la sentencia).

5. Decisión del Tribunal Supremo Administrativo (2009)

21. El 23 de septiembre de 2009, el Tribunal Supremo Administrativo, aplicando la sentencia del TJUE y en base a la jurisprudencia sobre el artículo 10 del Convenio, anuló las decisiones impugnadas del Comité de Protección de Datos y del Tribunal Administrativo de Helsinki y, devolvió el asunto al Comité de Protección de Datos para que realizara un nuevo examen con vistas a dictar una sentencia con arreglo al artículo 44, apartado 1, de la Ley de Datos Personales. El Tribunal Administrativo Supremo pidió al Comité que prohibiera el tratamiento de datos fiscales por parte de las empresas demandantes en la forma y medida en que se había llevado a cabo en 2002.

22. En su valoración jurídica, el Tribunal Supremo Administrativo realizó el siguiente razonamiento:

"Alcance de la cuestión

El presente asunto no se refiere a la cuestión de hasta qué punto los datos fiscales y los documentos oficiales relativos a la fiscalidad son públicos en virtud de la Ley de la Exposición Pública y Confidencialidad de la Información Fiscal.

Tampoco se refiere al derecho a publicar los datos fiscales como tales, sino únicamente al tratamiento de datos personales. Por lo tanto, no se trata de una posible injerencia previa en el contenido de las publicaciones, sino de valorar si las condiciones legales establecidas para el tratamiento de datos personales y la protección de la intimidad han sido satisfechas y cumplidas.

La conciliación de la protección de la intimidad con la libertad de expresión forma parte de la valoración jurídica del tratamiento de datos personales en cuestión.

...

Conciliación de la protección de la intimidad y la libertad de expresión

La interpretación de la excepción relativa a los fines periodísticos en la Directiva de Protección de Datos. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas subrayó que el objetivo de la Directiva de Protección de Datos es asegurar que, al tratar datos personales, los Estados Miembros garanticen los derechos y libertades fundamentales de las personas, y en particular su derecho a la intimidad¹, permitiendo al mismo tiempo la libre circulación de dicha información. El Tribunal subrayó, además, que estos derechos fundamentales deben conciliarse en cierta medida con el derecho fundamental a la libertad de expresión y que esta tarea corresponde a los Estados Miembros.

...

¹ Nota de la traductora: "right to privacy" en la versión inglesa de la sentencia.



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

8

Consecuentemente, de la citada sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se desprende que el concepto de periodismo debe interpretarse, como tal, de forma amplia en el sentido del artículo 9 de la Directiva, que, por otra parte, la protección de la intimidad sólo puede ser objeto de excepciones en la medida en que sea estrictamente necesario, y que esta tarea de conciliación de los dos derechos fundamentales corresponde a los Estados Miembros. Garantizar un equilibrio adecuado entre los derechos e intereses en juego, incluidos los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico comunitario, es tarea de las autoridades y tribunales nacionales (véase también el asunto C-101/01 *Lindqvist*).

La interpretación de la excepción de la Ley de Datos Personales relativa a los fines periodísticos. ... De los trabajos preparatorios de la Ley de Datos Personales (HE 96/1998 vp) se desprende que el objetivo de la adopción de la Ley de Datos Personales era mantener la situación existente con respecto a los ficheros periodísticos de los medios de comunicación, siempre que se ciñesen a los límites impuestos por la Directiva de Protección de Datos. Por lo tanto, para concluir que el tratamiento de datos personales se realiza con fines periodísticos en el sentido de la Ley de Datos Personales, entre otras cosas, esos datos deben utilizarse únicamente para actividades periodísticas y no deben ponerse a disposición de personas distintas de las que participan en dichas actividades.

Al interpretar el apartado 5 del artículo 2 de la Ley de Datos Personales, debe tenerse especialmente en cuenta el hecho de que se refiere a la conciliación de dos derechos fundamentales, la libertad de expresión y la protección de la intimidad.

...

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha establecido una posición sobre la conciliación de la libertad de expresión con la protección de la intimidad. El Tribunal ha sostenido, entre, otras en su sentencia *von Hannover* de 24 de junio de 2004, que la prensa desempeña un papel esencial en una sociedad democrática. A pesar de que no debe sobrepasar ciertos límites, en particular en lo que respecta a la reputación y a los derechos de los demás, su deber es, sin embargo, difundir, de manera coherente con sus obligaciones y responsabilidades, informaciones e ideas sobre todos los asuntos de interés público.

Por otra parte, el Tribunal también consideró en la citada sentencia que era necesaria una mayor vigilancia en materia de protección de la vida privada para hacer frente a las nuevas tecnologías de la comunicación que permiten almacenar y reproducir datos personales.

Según el Tribunal, a la hora de sopesar la protección de la vida privada y la libertad de expresión, el criterio decisivo debía ser la contribución de la publicación de los datos a un debate de interés público. Si una publicación sólo pretende satisfacer la curiosidad de un determinado público, la libertad de expresión debe interpretarse de forma más restrictiva.

En el presente caso, debe evaluarse en qué medida el tratamiento de datos personales impugnado, tal como se llevó a cabo en el curso de las actividades de las empresas, entra en el ámbito de la excepción relativa a los fines periodísticos que está prevista en el artículo 2, apartado 5, de la Ley de Datos Personales. El punto de partida es si el objetivo de sus actividades era divulgar información, opiniones o ideas al público. En esta evaluación, hay que tener en cuenta si se puede considerar que esas actividades



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

9

contribuyen a un debate en una sociedad democrática y no sólo a satisfacer la curiosidad de determinados individuos, y en qué medida.

Tratamiento de los datos fiscales de las personas en el fichero de Satakunnan Markkinapörssi Oy y en el periódico Veropörssi

Satakunnan Markkinapörssi Oy recopiló para el periódico *Veropörssi* datos fiscales procedentes de distintas oficinas de Hacienda en los que aparecen los nombres de personas físicas junto con información sobre sus ingresos imponibles.

Como ya se ha mencionado, el caso se refiere al tratamiento de datos personales al que son aplicables los requisitos generales del Capítulo 2 de la Ley de Datos Personales, a menos que esta permita una excepción a la aplicación de estas disposiciones. Primero, debe evaluarse si el tratamiento de datos personales en el archivo de antecedentes de la empresa previo a su publicación en el periódico *Veropörssi*, entra en el ámbito de aplicación de la excepción relativa a los fines periodísticos.

De los trabajos preparatorios de la modificación de la Ley de Ficheros de Datos Personales (HE 311/1993 vp), vigente antes de la Ley de Datos Personales, se desprende, en particular, que la prensa considera que el derecho a la libre divulgación de la información exige también que los periodistas puedan, de antemano, recoger y almacenar libremente la información. Restringir el tratamiento de los datos personales en esta fase, es decir, antes de la publicación, podría significar en la práctica que se decidiera previamente lo que se puede publicar. Este resultado sería incompatible con el derecho fundamental que garantiza la libertad de expresión.

La cuestión que se plantea en el presente caso se refiere a los datos personales de acceso público recibidos de las autoridades fiscales. La recopilación y el tratamiento de dichos datos en los archivos internos de la empresa a efectos de las actividades editoriales de la misma pueden considerarse, sobre la base de los motivos mencionados, como un tratamiento de datos personales con fines periodísticos. El tratamiento de grandes cantidades de datos de este tipo, procedentes de los distintos registros fiscales municipales, puede ser necesario como información de base a efectos de la edición de una publicación relativa a la fiscalidad y desde el punto de vista de la libre comunicación y el debate abierto. En esta fase de las actividades, la protección de la intimidad de las personas afectadas también puede estar suficientemente garantizada, siempre que los datos recogidos y almacenados en el fichero estén protegidos contra el tratamiento ilícito, tal como exige el artículo 32 de la Ley de Datos Personales.

Satakunnan Markkinapörssi Oy publicó en el periódico *Veropörssi* los datos personales recogidos en las oficinas de recaudación de impuestos en forma de amplios catálogos municipales. Como ya se ha dicho, también en este caso se contempla un tratamiento de datos personales en el sentido del apartado 2 del artículo 3 de la Ley de Datos Personales. Como parte del expediente, el Tribunal Supremo Administrativo tuvo a su disposición el periódico *Veropörssi* no. 14/2004, publicado por Satakunnan Markkinapörssi Oy, que cubría el área metropolitana de Helsinki.

A este respecto, debe decidirse si es posible una excepción a los requisitos relativos al tratamiento de datos personales sobre la base del artículo 2.5 de la Ley, es decir, si el tratamiento impugnado de datos personales mediante la publicación de dichos datos



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

10

en el periódico *Veropörssi* entraba en el ámbito de la excepción prevista para fines periodísticos.

...

De los trabajos preparatorios de la Ley de Datos Personales (HE 96/1998 vp) se desprende que el tratamiento de los datos en el fichero al que se refiere la Ley de Ficheros de Datos Personales, han de aludir exclusivamente a las actividades periodísticas y, que los datos tratados no deben ponerse a disposición de ninguna persona que no ejerza actividades periodísticas. La finalidad del apartado 5 del artículo 2 de la Ley de Datos Personales era mantener la situación existente con respecto a los ficheros periodísticos de los medios de comunicación, dentro de los límites permitidos por la Directiva de Protección de Datos. Por lo tanto, la finalidad de la Ley de Datos Personales a este respecto puede considerarse como una garantía de la posibilidad de realizar un trabajo periodístico libre antes de la publicación de la información.

No se puede considerar que el término "tratamiento de datos personales con fines periodísticos" abarque la publicación a gran escala del archivo de antecedentes periodísticos, casi literalmente, como catálogos, aunque divididos en diferentes partes y ordenados por municipios.

Dado que la divulgación de datos registrados a tal escala equivale a la divulgación de todo el archivo de antecedentes que la empresa mantiene con fines periodísticos, esta no representa únicamente una expresión de información, opiniones o ideas. Como previamente se ha mencionado, con el fin de conciliar las exigencias de la libertad de expresión con la protección de la intimidad, la recogida de datos antes de la publicación se ha hecho permisible en virtud del artículo 2(5) de la Ley de Datos Personales sin que se exija el cumplimiento de las condiciones generales establecidas en el artículo 8 de la Ley. Por el contrario, el tratamiento de los datos personales recogidos en el fichero de antecedentes de la empresa mediante su publicación y puesta a disposición del público en general en la medida en que se ha hecho en el presente caso, y más allá del alcance de los requisitos mínimos establecidos en el artículo 2, apartado 5, de la Ley, no puede considerarse compatible con la finalidad de la Ley de Datos Personales.

El debate abierto de interés público, el control del ejercicio del poder en la sociedad y la libertad de crítica, que son necesarios en una sociedad democrática, no exigen la divulgación de los datos de personas concretas en la forma y medida descritas. Teniendo en cuenta también los comentarios anteriores sobre la interpretación estricta del apartado 4 del artículo 2 de la Ley de Datos Personales y el hecho de su interpretación literal estricta daría lugar a una situación incompatible con la finalidad de la Ley en lo que respecta a la protección de los datos personales, el tratamiento de ellos con vistas a su publicación en el periódico *Veropörssi*, y en referencia al contenido de esta publicación en sí, no se realizó con fines periodísticos en el sentido de la mencionada Ley.

...

Teniendo en cuenta los artículos 2.5 y 32 de la Ley de Datos Personales y el artículo 9 de la Directiva de Protección de Datos, tal y como los interpretó el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia preliminar, la recogida de datos personales previa a su publicación en el periódico *Veropörssi* y su tratamiento en el fichero de Satakunnan Markkinapörssi Oy no puede considerarse como contraria a la normativa relativa a la protección de datos personales, siempre que, entre otras cosas,



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

11

los datos se hayan protegido adecuadamente. Sin embargo, a la vista de todas las aclaraciones sobre cómo y en qué medida se trataron posteriormente los datos personales del fichero en el periódico *Veropörssi*, Satakunnan Markkinapörssi Oy trató, efectivamente, datos personales relativos a personas físicas infringiendo la Ley de datos personales.

Entrega de datos en un CD-ROM

Satakunnan Markkinapörssi Oy entregó un CD-ROM que contenía los datos publicados a Satamedia Oy para que ésta pudiera poner en marcha un servicio de SMS. Como se ha mencionado anteriormente, esta acción equivale a un tratamiento de datos personales en el sentido del artículo 3, apartado 2, de la Ley de Datos Personales.

Teniendo en cuenta la sentencia prejudicial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y su efecto sobre la interpretación del artículo 2, apartado 4, de la Ley de Datos Personales, así como todo lo referido anteriormente sobre el tratamiento de datos personales en el periódico *Veropörssi*, la entrega de estos a Satamedia Oy, aunque se publicaran en el periódico, no puede considerarse un tratamiento de datos personales con fines periodísticos. Tampoco puede considerarse que el tratamiento de datos personales de esta forma, se haya efectuado con fines periodísticos en el sentido del artículo 9. Por lo tanto, también a este respecto, Satakunnan Markkinapörssi Oy trató datos personales infringiendo la Ley de Datos Personales.

Tratamiento de datos personales para la realización de un servicio de SMS por parte de Satamedia Oy

Como ya se ha indicado en el apartado "Antecedentes de Hechos", Satamedia Oy entregó los datos personales a una tercera empresa, para que, en su nombre, pusiera en marcha un servicio de SMS.

Se ha señalado que Satakunnan Markkinapörssi Oy no tenía derecho, en virtud de la Ley de Datos Personales, a entregarlos a Satamedia Oy. Por consiguiente, Satamedia Oy tampoco tenía derecho, con arreglo a la Ley de Datos Personales, a tratar la información recibida en la forma en la que lo hizo.

Además, de la sentencia prejudicial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se desprende que la excepción prevista en la Directiva sobre Protección de Datos, que se refiere al tratamiento de datos personales con fines periodísticos, exige la divulgación de los datos al público. Según el apartado 1 del artículo 2 de la Ley sobre el Ejercicio de la Libertad de Expresión en los Medios de Comunicación, el término "público" se refiere a un grupo de destinatarios de mensajes libremente determinados. El servicio de SMS de Satamedia Oy implica el tratamiento por parte de la empresa de datos personales relativos a la fiscalidad de un individuo concreto sobre la base de una solicitud de otro individuo. Por lo tanto, no se trata de la divulgación de datos al público en general, como se ha explicado anteriormente, sino de la respuesta a una solicitud de un individuo relativa a los datos personales de otro.



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

12

El debate abierto de interés público, el control del ejercicio del poder en la sociedad y la libertad de crítica, que son necesarios en una sociedad democrática, no requieren la posibilidad de tratar los datos personales de individuos concretos como se ha hecho en el presente caso. La libertad de expresión no requiere ninguna excepción a la protección de la intimidad en una situación como ésta.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas declaró, asimismo, en su sentencia preliminar, que los medios técnicos utilizados para la transferencia de información no son relevantes a la hora de evaluar si se trata de actividades realizadas únicamente con fines periodísticos. En cuanto al servicio de SMS operado por Satamedia Oy, es irrelevante que los datos se hayan transferido a través de teléfonos móviles y mensajes de texto. No se ha de tratar esta forma de transmisión de datos de forma diferente a otros modos. La apreciación sería la misma si la empresa tratara, a petición de un particular, los datos personales de otro particular utilizando otro modo de transmisión."

C. Segunda serie de procedimientos (2009 - 2012)

23. En aplicación de la citada sentencia del Tribunal Supremo Administrativo, el 26 de noviembre de 2009, el Comité de Protección de Datos prohibió a la primera empresa demandante el tratamiento de datos fiscales en la forma y medida en que lo había hecho en 2002 y la transmisión de dicha información a través de un servicio de SMS. Consideró que la recopilación de datos personales antes de su publicación en *Veropörssi* y su tratamiento, no podían considerarse en sí mismos contrarios a las normas de protección de datos, siempre que, entre otras cosas, estos se hubieran protegido adecuadamente. Sin embargo, teniendo en cuenta la forma y el alcance de la publicación de los datos personales del fichero en *Veropörssi*, la primera sociedad demandante había tratado datos personales relativos a personas físicas infringiendo la Ley de Datos Personales. De esta manera, se prohibió a la segunda empresa demandante recoger, almacenar o transmitir a un servicio de SMS los datos recibidos de la base de datos de la primera empresa demandante y publicados en *Veropörssi*.

24. Mediante escrito fechado el 15 de diciembre de 2009, después de que el Comité de Protección de Datos adoptase su decisión, el Defensor de Protección de Datos pidió a las empresas demandantes que indicaran qué medidas preveían implementar en respuesta a la decisión del Comité. Como consecuencia, las empresas solicitantes pidieron la opinión del Defensor de Protección de Datos sobre las condiciones en las que podrían seguir publicando datos fiscales públicos, al menos en cierta medida. Ante esto, el Defensor de Protección de Datos afirmó, con referencia a la decisión del Comité de Protección de Datos de 26 de noviembre de 2009, que "cuando los datos sobre la renta imponible se recogían en una base de datos y se publicaban en grandes catálogos, era aplicable la Ley de Datos



Personales...". Además, les recordó su deber de denunciar a la policía cualquier infracción de la mencionada Ley.

25. Mediante escrito fechado el 9 de febrero de 2010, las sociedades demandantes recurrieron la decisión del Comité de Protección de Datos ante el Tribunal Administrativo de Helsinki, que trasladó el asunto al Tribunal Administrativo de Turku. Denunciaron que la decisión violaba la prohibición constitucional de censura, así como su derecho a la libertad de expresión. Según los demandantes, con arreglo al derecho interno, no era posible impedir la publicación de información en función de la cantidad de información que se iba a publicar o de los medios utilizados para ello. Tampoco era posible basarse en el "interés público" como criterio para impedir la publicación cuando se trataba de una restricción preventiva de la libertad de expresión. Aceptarlo significaría que las autoridades podrían impedir la publicación si consideran que ésta no promueve el debate sobre un tema de interés público.

26. El 28 de octubre de 2010, el Tribunal Administrativo de Turku desestimó el recurso de las sociedades demandantes. Consideró que el Tribunal Supremo Administrativo había declarado, en su resolución de 2009, que el asunto no se refería ni a la accesibilidad pública de los datos fiscales ni al derecho a publicar dicha información per se. Dado que el Tribunal estaba examinando únicamente la decisión de 2009 dictada por el Comité de Protección de Datos, no podía contemplar las cuestiones que el Tribunal Supremo Administrativo había excluido del ámbito de su decisión de 2009. Como la decisión del primero de ellos se correspondía con el contenido de esta última decisión, no había razón para modificarla.

27. Mediante escrito fechado el 29 de noviembre de 2010, las sociedades demandantes interpusieron un nuevo recurso ante el Tribunal Supremo Administrativo.

28. El 18 de junio de 2012, el Tribunal Supremo Administrativo confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Turku, reiterando que el asunto no se refería ni al derecho a publicar información fiscal como tal, ni a la censura preventiva.

D. Evolución posterior

29. Según la información presentada por las empresas demandantes, el servicio de SMS se cerró después de que se les notificara la resolución del Tribunal Supremo Administrativo de 2009. El periódico siguió publicando datos fiscales en otoño de 2009, siendo su contenido sólo una quinta parte. Desde entonces, el periódico no ha vuelto a publicar. El Gobierno, por su parte, alegó que, según el sitio web de las sociedades demandantes,



Veropörssi seguía publicándose a nivel regional en 2010 y 2011. Además, seguía funcionando un servicio de Internet que permitía a cualquier persona solicitar los datos fiscales, relativos al año 2014, de una persona física rellenando un formulario. La información fiscal solicitada se entregaba entonces al cliente mediante una llamada telefónica, un mensaje de texto o un correo electrónico.

30. El redactor jefe de *Veropörssi* presentó un recurso ante el Tribunal en 2010, denunciando que la resolución impugnada del Tribunal Supremo Administrativo vulneraba su derecho a la libertad de expresión. El 19 de noviembre de 2013, la demanda fue declarada inadmisibile por ser incompatible *ratione personae* con las disposiciones del Convenio (véase *Anttila c. Finlandia* (dec.), nº 16248/10, de 19 de noviembre de 2013).

31. La primera empresa demandante fue declarada en quiebra el 15 de marzo de 2016. La administración concursal no se opuso a la continuación del presente procedimiento ante el Tribunal (véase el párrafo 94).

II. EL DERECHO Y LA PRÁCTICA INTERNAS PERTINENTES

A. Disposiciones constitucionales

32. El artículo 10 de la Constitución de Finlandia (*Suomen perustuslaki, Finlands grundlag*, Ley nº 731/1999), que protege el derecho a la vida privada, establece:

"Se garantiza la privacidad, el honor y la inviolabilidad del domicilio de todas las personas. La protección de los datos personales estará regulada más precisamente por Ley."

33. El artículo 12 de la Constitución, que garantiza la libertad de expresión, establece:

"Todas las personas gozan de libertad de expresión. La libertad de expresión implica el derecho a expresar, publicar y recibir informaciones, opiniones y otros mensajes sin ningún tipo de restricción previa. Las disposiciones más precisas sobre el ejercicio de la libertad de expresión serán establecidas por Ley. Se podrán regular por Ley las restricciones en el acceso a materiales visuales que sean imprescindibles para la protección de los niños."



B. Ley de Datos Personales

1. Disposiciones de la Ley de Datos Personales

34. Las disposiciones pertinentes de la Ley de Datos Personales (*henkilötietolaki, personsuppgiftslagen*, Ley nº 523/1999, en vigor en el momento correspondiente) establecían:

"Capítulo 1 - Disposiciones generales

Sección 1 – Objetivos

Los objetivos de esta Ley son aplicar, en el tratamiento de los datos personales, la protección de la vida privada y los demás derechos fundamentales que salvaguardan el derecho a la privacidad...

Artículo 2 - Ámbito de aplicación

Las disposiciones de la presente Ley se aplican al tratamiento de datos personales, salvo que la Ley disponga otra cosa.

(2) La presente Ley se aplica al tratamiento automatizado de datos personales. También a otros tratamientos de datos personales cuando estos constituyen o están destinados a constituir un fichero de datos personales o una parte del mismo.

...

(4) La presente Ley no se aplica a los ficheros de datos personales que contengan, únicamente y sin alterar, datos que hayan sido publicados por los medios de comunicación.

(5) Salvo que se disponga lo contrario en el artículo 17, sólo los artículos 1 a 4, 32, 39(3), 40(1) y (3), 42, 44(2), 45 a 47, 48(2), 50 y 51 de la presente Ley se aplican, en su caso, al tratamiento de datos personales con fines periodísticos o de expresión artística o literaria.

Artículo 3 – Definiciones

En la presente Ley,

(1) datos personales significa cualquier información sobre un particular y cualquier información sobre sus características personales o circunstancias personales, cuando éstas sean identificables como relativas a él o a los miembros de su familia u hogar;

(2) tratamiento de datos personales: la recogida, el registro, la organización, la utilización, la transferencia, la divulgación, el almacenamiento, la manipulación, la combinación, la protección, la supresión y el borrado de datos personales, así como otras medidas dirigidas a los datos personales.

(3) fichero de datos personales: un conjunto de datos personales, conectados por un uso común y tratados total o parcialmente de forma automática u ordenados en un fichero, directorio u otra forma accesible manualmente, de modo que los datos correspondientes a una persona determinada puedan recuperarse fácilmente y a un coste razonable.



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

16

(4) responsable del tratamiento: una persona, corporación, institución o fundación, o varias de ellas, para cuyo uso se crea un fichero de datos personales y que está facultada para determinar el uso del fichero, o que ha sido designada como responsable del tratamiento por una Ley;

(5) "interesado": la persona a la que se refieren los datos personales;

...

Artículo 32 - Seguridad de los datos

(1) El responsable del tratamiento adoptará las medidas técnicas y organizativas necesarias para proteger los datos personales contra el acceso no autorizado, la destrucción, la manipulación, la divulgación y la transferencia accidentales o ilícitas y contra cualquier otro tratamiento ilícito...

...

Artículo 44 - Órdenes del Comité de Protección de Datos

A petición del Defensor de Protección de Datos, el Comité de Protección de Datos podrá:

prohibir el tratamiento de datos personales que sea contrario a las disposiciones de esta Ley o a las normas y reglamentos dictados en base a esta Ley...

...

(3) ordenar el cese de las operaciones correspondientes al fichero, si la conducta ilícita o la negligencia comprometen gravemente la protección de la intimidad del interesado o de sus intereses o derechos, siempre que el fichero no esté creado en virtud de un régimen legal;

..."

35. A raíz de la sentencia del TJUE de 2008 en el presente asunto (véase *Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy*, citadas anteriormente), el artículo 2, apartado 4, de la Ley de Datos Personales fue derogado por una Ley promulgada el 3 de diciembre de 2010.

36. El proyecto de ley del Gobierno al Parlamento HE 96/1998 vp proporciona información sobre la excepción de los fines periodísticos en el artículo 2(5) de la Ley de Datos Personales. La definición de base de datos con fines periodísticos procede de la ley anterior, pero se modificó para transponer la Directiva de Protección de Datos. Según los trabajos preparatorios, "por base de datos con fines periodísticos se entienden aquellas destinadas a ser utilizadas únicamente en el contexto de la actividad periodística de los medios de comunicación y que no son accesibles a terceros". Por "medios de comunicación" se entiende cualquier tipo de medio de comunicación, incluidas las agencias de noticias y de fotografía cuando mantienen bases de datos que contienen datos personales utilizados en las actividades editoriales de los medios de comunicación o en las propias actividades editoriales de una agencia de noticias. La información



recogida para su almacenamiento en una base de datos con fines periodísticos sólo puede utilizarse en el contexto de una actividad periodística, y no, por ejemplo, con fines administrativos o de marketing. También se exige que el círculo de usuarios de la base de datos esté limitado de forma que sólo puedan acceder a ella las personas que participan en la actividad periodística. Una base de datos con fines periodísticos puede ser mantenida, por ejemplo, por un editor de periódicos, un periodista individual o un periodista independiente.

2. Ejemplos de aplicación de la Ley de Datos Personales

37. En una sentencia con fecha 23 de enero de 2015, el Tribunal Administrativo de Helsinki sostuvo que los datos fiscales públicos podían facilitarse a los medios de comunicación en entregas masivas en formato electrónico. Sin embargo, ni la libertad de expresión como derecho fundamental ni los trabajos preparatorios relativos a la legislación sobre la publicidad y el acceso a los datos fiscales respaldaban una interpretación de la ley en el sentido del demandante en ese caso -un representante de un medio de comunicación que había solicitado datos relativos a 5,2 millones de personas (todas las personas físicas que ganan más de 1 euro en Finlandia)- tenía derecho a recibir esos datos en formato electrónico con fines periodísticos.

38. Por el contrario, en su dictamen de 5 de julio de 2013, dirigido a un demandante por otro asunto, el Defensor de Protección de Datos sostuvo que el medio de comunicación en cuestión (*Helsingin Sanomat*) había tratado los datos con fines periodísticos en el sentido y el alcance de la excepción del artículo 2, apartado 5. Este último no había publicado todos los archivos de datos personales que había recopilado con fines periodísticos, sino que había publicado datos sobre un grupo limitado de 10.000 personas consideradas las más ricas de Finlandia. Los datos publicados iban acompañados de artículos y presentaciones sobre algunas de las personas que aparecían.

C. Ley de divulgación y confidencialidad de la información fiscal

39. Los artículos del 1 a 3 de la Ley sobre la Divulgación Pública y la Confidencialidad de la Información Fiscal (*laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta, lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningssuppgifter*, Ley nº 1346/1999) establecen lo siguiente:

"Artículo 1 - Ámbito de aplicación de la Ley



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

18

La presente Ley se aplica a los documentos relativos a los contribuyentes individuales que se presentan a la administración tributaria o que ésta prepara (documentos fiscales) y, a la información que contienen (información fiscal). Las disposiciones relativas al contribuyente contenidas en esta Ley se aplican a otras personas obligadas a presentar información, así como a las sociedades fiscales mixtas.

...

Sección 2 - Relación con otras disposiciones

Las disposiciones de la Ley sobre la Apertura de las Actividades Gubernamentales (621/1999) y de la Ley de Datos Personales (523/1999) se aplican a los documentos e informaciones fiscales, a menos que se disponga lo contrario en esta u otra Ley.

Sección 3 - Divulgación y derecho de acceso a la información fiscal

La información fiscal es pública en la medida prevista en esta Ley.

Toda persona tiene derecho a obtener información sobre un documento tributario público en posesión de la administración tributaria, según lo dispuesto en la Ley sobre la Apertura de las Actividades Gubernamentales, salvo que la presente Ley disponga otra cosa."

40. Según el artículo 5 de la Ley, la información sobre el nombre, año de nacimiento y municipio de domicilio del contribuyente es pública, así como la siguiente:

- "1) las rentas del trabajo imponibles en los impuestos del Estado;
- (2) las rentas del capital y de la propiedad imponibles en la tributación estatal;
- (3) las rentas imponibles en la fiscalidad municipal;
- (4) la renta y el patrimonio neto imponible, el impuesto municipal y el importe total de los impuestos y gravámenes impuestos;
- (5) el importe total de las retenciones;
- (6) el importe a cargar o el importe a devolver en la liquidación final del ejercicio fiscal.

...

La información a la que se refiere este apartado podrá divulgarse a principios del mes de noviembre siguiente al ejercicio fiscal, como válida a la finalización de la tributación."

41. Los trabajos preparatorios relativos al artículo 5 de la Ley indican que la regulación especial del apartado 3 del artículo 16 de la Ley sobre la Apertura de las Actividades Gubernamentales es aplicable a los datos mencionados en este artículo. También indica que la Ley de Datos Personales no restringe la recogida de datos con fines periodísticos y que los medios de comunicación pueden recibir los datos a los que se refiere el artículo 5 con fines periodísticos, siempre que no haya restricciones impuestas por las normas de confidencialidad.



D. Ley sobre la Apertura de las Actividades Gubernamentales

42. El artículo 1 (1) de la Ley sobre la Apertura de las Actividades Gubernamentales (*laki viranomaiden toiminnan julkisuudesta, lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet*, Ley nº 621/1999) establece que:

"Los documentos oficiales serán de dominio público, salvo que se disponga específicamente lo contrario en esta u otra Ley".

43. Según su artículo 3,

"Los objetivos del derecho de acceso y los deberes de las autoridades previstos en esta Ley son promover la apertura y las buenas prácticas en la gestión de la información en la Administración y, proporcionar a los particulares y a las empresas la oportunidad de controlar el ejercicio de la autoridad y el uso de los recursos públicos, de formarse libremente una opinión, de influir en el ejercicio de la autoridad pública y de proteger sus derechos e intereses".

44. La sección 9 de la misma Ley establece que toda persona tiene derecho a acceder a un documento oficial de dominio público.

45. Según la sección 13(2):

"Cuando se solicite el acceso a un documento secreto, a un fichero de datos personales controlado por una autoridad o a cualquier otro cuyo acceso sólo pueda concederse bajo determinadas condiciones, la persona que lo solicite deberá, salvo que se disponga específicamente lo contrario, declarar el uso que se dará a la información, así como dar los demás detalles necesarios para determinar si se cumplen las condiciones y, en su caso, explicar qué disposiciones se han tomado para la protección de la información."

46. Según el artículo 16(1) -(3) de la misma Ley,

"el acceso a un documento oficial se hará explicando su contenido oralmente al solicitante, entregando el documento para que sea estudiado, copiado o escuchado en las propias oficinas de la autoridad, o emitiendo una copia o impresión. El acceso al contenido público del documento se concederá en la forma solicitada, a menos que ello suponga un inconveniente injustificado para la actividad de la autoridad debido al volumen, a la dificultad inherente a la copia o a cualquier otra razón comparable.

El acceso a la información pública en un registro informatizado de las decisiones de una autoridad se facilitará mediante la expedición de una copia en soporte magnético o en algún otro formato electrónico, salvo que exista una razón especial que justifique lo contrario. El acceso similar a la información en cualquier otro documento oficial será a discreción de la autoridad, a menos que se disponga lo contrario en una ley. ...

Podrá concederse el acceso a un sistema de archivo de datos personales controlado por una autoridad en forma de copia o impresión, o una copia en formato electrónico del contenido del sistema, salvo que una ley disponga específicamente lo contrario, si la persona que solicita el acceso tiene derecho



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

20

a registrar y utilizar dichos datos de acuerdo con la legislación sobre protección de datos personales. Sin embargo, no se concederá el acceso a los datos personales con fines de marketing directo, encuestas o estudios de mercado, a menos que se disponga específicamente lo contrario o que el interesado haya dado su consentimiento."

47. El artículo 21(1) de la Ley establece lo siguiente:

"Cuando se le solicite, una autoridad podrá recopilar y entregar un conjunto de datos formados a partir de los indicios contenidos en uno o varios sistemas informatizados de gestión de la información y mantenidos para diversos fines, si dicha entrega no es contraria a las disposiciones sobre el secreto de los documentos y la protección de los datos personales debido a los criterios de búsqueda utilizados, el volumen o la calidad o el uso previsto del conjunto de datos."

48. En los trabajos preparatorios de la Ley (Proyecto de Ley del Gobierno al Parlamento HE 30/1998 vp., p. 48), se indica expresamente que el acceso y la difusión están sujetos a regímenes jurídicos distintos, aunque es evidente que ambos están vinculados en la medida en que el acceso a los documentos oficiales facilita y apoya la actividad y la función de los medios de comunicación en la sociedad. El hecho de que un documento sea de dominio público, en el sentido de que sea accesible al público, no significa automáticamente que sea lícito publicar la información contenida en dicho documento cuando se refiere a la vida privada de una persona (véase el proyecto de ley del Gobierno al Parlamento HE 184/1999 vp., p. 32). Así, por ejemplo, el acceso público a los expedientes judiciales no convierte en legal que una persona que acceda a dicha información la publique o difunda posteriormente, si dicha publicación o difusión interfiere con el derecho a la intimidad de las personas afectadas (véase el proyecto de ley del Gobierno al Parlamento HE 13/2006 vp., p. 15).

E. Instrucciones emitidas por la Administración Tributaria

49. De acuerdo con las instrucciones emitidas por la Administración Tributaria (*verohallinto, skatteförvaltningen*), cualquier persona puede consultar la información sobre la renta y el patrimonio imponible de las personas físicas en las oficinas tributarias locales. Antes de 2010, esta información estaba en formato de papel, pero ahora se puede acceder a ella de forma digital en los terminales puestos a disposición de quienes lo soliciten. El acceso a esta información en formato digital estaba, en el momento de los hechos relevantes, restringido a los periodistas. La información se pone a disposición del público únicamente para ver, tomar notas y hacer fotos. Imprimir o copiar la información en lápices de memoria u otros soportes, o copiarla digitalmente y enviarla por correo electrónico está técnicamente bloqueado y no es posible. Los extractos de las listas



están disponibles por una tarifa de 10 euros cada uno y, los datos también pueden entregarse por teléfono. La información no está disponible en Internet.

50. Anteriormente, las listas de personas físicas se elaboraban para cada municipio por separado, pero ahora se realizan a nivel regional. En consecuencia, la información sobre el municipio del contribuyente ya no figura en los datos accesibles al público.

51. Desde el año 2000, el Ministerio de Hacienda puede divulgar, previo pago, datos en formato digital con fines periodísticos. Toda persona que solicite datos en formato digital con fines periodísticos debe especificar el objeto para el que se van a ser utilizados. Deben declarar que "*la información se solicita con fines periodísticos*" y que "*la información no se publicará como tal en forma de lista*", marcando una casilla junto al texto de la declaración. El formulario de solicitud contiene estas casillas desde 2001.

52. Desde 2013 pedir esos datos es gratuito, pero, al mismo tiempo, la Administración Tributaria introdujo condiciones adicionales en las que se indicaba, explícitamente, que no era posible pedir toda la base de datos. La cantidad accesible de forma gratuita y en formato digital se limita ahora a un máximo de 10.000 personas para todo el país o 5.000 personas para una región específica. Si estos se seleccionan en función de los ingresos, el límite para los ingresos de trabajo, para todo el país o una región específica, es de al menos 70.000 euros y el de los de capital de 50.000 euros. El pedido se efectúa rellenando un formulario digital disponible en la página web de la Administración Tributaria (www.vero.fi).

F. Autorregulación de los periodistas y editores

53. A efectos de autorregulación, se han establecido directrices para periodistas (*Journalistin ohjeet, Journalistreglerna*).

54. Las Directrices de 1992, en vigor en el momento de los hechos, establecían lo siguiente (punto 29):

"Los principios relativos al derecho a la intimidad también se aplican cuando se publica información procedente de documentos u otras fuentes públicas. La disponibilidad pública de la información no siempre implica que pueda publicarse libremente".

Los mismos principios se reiteran en las versiones de 2005, 2011 y la actual de 2014 (punto 30).



III. MATERIAL RELEVANTE DE LA UNIÓN EUROPEA, DEL DERECHO INTERNACIONAL Y DEL DERECHO COMPARADO

A. Derecho de la Unión Europea

1. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

55. El artículo 8, apartados 1 y 2, de la Carta establece:

"Protección de datos de carácter personal"

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

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

56. El artículo 11 de la Carta dice lo siguiente:

"Libertad de expresión y de información"

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.

2. Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo."

57. El párrafo 3 del artículo 52 de la Carta dispone que, en la medida en que esta contenga derechos que correspondan a aquellos garantizados por el Convenio, el sentido y el alcance de ellos serán los mismos que los establecidos por el Convenio. Esta disposición de la Carta no impide que el Derecho de la UE ofrezca una protección más amplia.

58. Según las explicaciones relativas a la Carta, el artículo 8 se basa, entre otros, en el artículo 8 del Convenio y en el Convenio del Consejo de Europa, de 28 de enero de 1981, para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos Personales (en adelante, el "Convenio sobre la Protección de Datos"), que ha sido ratificado por todos los Estados Miembros de la UE. Asimismo, el artículo 11 de la Carta se corresponde con el artículo 10 del Convenio.

2. Directiva de Protección de Datos

59. Según el apartado 1 del artículo 1 de la Directiva, su objetivo es proteger los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas y, en particular, su derecho a la intimidad respecto al tratamiento de los datos personales. De acuerdo con el considerando artículo, los principios de protección de los derechos y libertades de las personas, en particular el



derecho a la intimidad, que figuran en la Directiva, concretan y amplían los del mencionado Convenio sobre la Protección de Datos.

60. Los datos personales se definen en el artículo 2 (a) como cualquier información relativa a una persona identificada o identificable. El tratamiento de datos personales se define como "cualquier operación o conjunto de operaciones, efectuadas o no mediante procedimientos automatizados, como la recogida, registro, organización, conservación, elaboración o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación, cotejo o interconexión, así como el bloqueo, la supresión o la destrucción" (véase el artículo 2 (b)). Un "responsable del tratamiento" a efectos de la Directiva es una persona física o jurídica, autoridad pública, agencia o cualquier otro organismo que, solo o conjuntamente con otros, determine los fines y los medios del tratamiento de datos personales (véase el artículo 2, letra d)), mientras que un "encargado del tratamiento" es una persona física o jurídica, autoridad pública, agencia o cualquier otro organismo que trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento (véase el artículo 2, letra e)).

61. Según el apartado 1 del artículo 3, la Directiva se aplica al tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales que formen parte, o estén destinados a formar parte, de un fichero.

62. Corresponde a los Estados Miembros, dentro de los límites del capítulo II de la Directiva, determinar con mayor precisión las condiciones de licitud del tratamiento de datos personales (véase el artículo 5). A este respecto, la Directiva establece, entre otras cosas, que el interesado debe haber dado su consentimiento de forma inequívoca o que el tratamiento debe ser necesario para el cumplimiento de una misión de interés público o para fines de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento. Se prevén excepciones a estas disposiciones en circunstancias correctamente definidas (véase el artículo 7).

63. El artículo 9 de la Directiva, titulado "Tratamiento de datos personales y libertad de expresión", establece:

" 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."

64. A este respecto, el considerando 37 de la Directiva expone:

"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



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

24

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 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;”

65. De conformidad con los apartados 1 y 3 del artículo 28 de la Directiva, cada Estado Miembro dispondrá que una o varias autoridades públicas se encarguen de controlar la aplicación en su territorio de las disposiciones adoptadas en virtud de la Directiva. Cada una de las autoridades así establecidas estará dotada de la facultad de entablar procedimientos judiciales en caso de infracción de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la Directiva o de poner dichas infracciones en conocimiento de las autoridades judiciales. Las decisiones de la autoridad de control que den lugar a reclamaciones podrán ser recurridas ante los tribunales.

66. Los artículos 22 y 23 de la Directiva de Protección de Datos prevén, respectivamente, el derecho a un recurso judicial para las personas cuyos derechos derivados del Derecho nacional en materia de tratamiento hayan sido vulnerados y el derecho a una indemnización para toda persona que haya sufrido un perjuicio como consecuencia de un tratamiento ilícito o de un acto incompatible con las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la Directiva.

3. Reglamento (UE) 2016/679

67. El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L 119/1), entró en vigor el 24 de mayo de 2016. Dicha Directiva derogará la Directiva 95/46/CE a partir del 25 de mayo de 2018 (véase el artículo 99).

68. Los considerandos 4, 6, 9 y 153 del nuevo Reglamento establecen lo siguiente:

"- El tratamiento de datos personales debe estar concebido para servir a la humanidad. El derecho a la protección de los datos personales no es un derecho



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

25

absoluto, sino que debe considerarse en relación con su función en la sociedad y mantener el equilibrio con otros derechos fundamentales, con arreglo al principio de proporcionalidad. (considerando 4);

...

- La rápida evolución tecnológica y la globalización han planteado nuevos retos para la protección de los datos personales. La magnitud de la recogida y del intercambio de datos personales ha aumentado de manera significativa. La tecnología permite que tanto las empresas privadas como las autoridades públicas utilicen datos personales en una escala sin precedentes a la hora de realizar sus actividades. (considerando 6);

...

- Aunque los objetivos y principios de la Directiva 95/46/CE siguen siendo válidos, ello no ha impedido que la protección de los datos en el territorio de la Unión se aplique de manera fragmentada, ni la inseguridad jurídica ni una percepción generalizada entre la opinión pública de que existen riesgos importantes para la protección de las personas físicas, en particular en relación con las actividades en línea. (considerando 9);

...

- El Derecho de los Estados miembros debe conciliar las normas que rigen la libertad de expresión e información, incluida la expresión periodística, académica, artística o literaria, con el derecho a la protección de los datos personales con arreglo al presente Reglamento. El tratamiento de datos personales con fines exclusivamente periodísticos o con fines de expresión académica, artística o literaria debe estar sujeto a excepciones o exenciones de determinadas disposiciones del presente Reglamento si así se requiere para conciliar el derecho a la protección de los datos personales con el derecho a la libertad de expresión y de información consagrado en el artículo 11 de la Carta... A fin de tener presente la importancia del derecho a la libertad de expresión en toda sociedad democrática, es necesario que nociones relativas a dicha libertad, como el periodismo, se interpreten en sentido amplio (considerando 153)."

69. El artículo 85 del Reglamento, que sustituirá a la excepción de los fines periodísticos del artículo 9 de la Directiva, dispone lo siguiente:

"1. Los Estados miembros conciliarán por ley el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento con el derecho a la libertad de expresión y de información, incluido el tratamiento con fines periodísticos y fines de expresión académica, artística o literaria.

2. Para el tratamiento realizado con fines periodísticos o con fines de expresión académica, artística o literaria, los Estados miembros establecerán exenciones o excepciones de lo dispuesto en los capítulos II (principios), III (derechos del interesado), IV (responsable y encargado del tratamiento), V (transferencia de datos personales a terceros países u organizaciones internacionales), VI (autoridades de control independientes), VII (cooperación y coherencia) y IX (disposiciones relativas a situaciones específicas de tratamiento de datos), si son necesarias para conciliar el derecho a la protección de los datos personales con la libertad de expresión e información. "



4. *Jurisprudencia del TJUE sobre protección de datos y libertad de expresión*

70. El TJUE ha sostenido en repetidas ocasiones que las disposiciones de la Directiva sobre Protección de Datos, en la medida en que regulan el tratamiento de datos personales que pueden vulnerar las libertades fundamentales, en particular el derecho al respeto de la vida privada, deben interpretarse necesariamente a la luz de los derechos fundamentales garantizados por el Convenio y la Carta (véanse las sentencias *Österreichischer Rundfunk* y otros, C-465/00, C-138/01 y C-139/01, EU: C:2003:294, sentencia de 20 de mayo de 2003, apartado 68; *Google Spain* y *Google*, C-131/12, EU:C:2014:317, sentencia de 13 de mayo de 2014, apartado 68; y *Ryneš*, C-212/13, EU:C:2014:2428, sentencia de 11 de diciembre de 2014, apartado 29).

71. Dada la relevancia de la Directiva 95/46 para la ponderación de los derechos fundamentales a la intimidad y a la libertad de expresión ante las autoridades competentes y los tribunales nacionales finlandeses en el presente asunto, se expone con cierto detalle la jurisprudencia del TJUE en materia de protección de datos.

72. En el asunto *Österreichischer Rundfunk*, citado anteriormente, se trataba de una legislación nacional que obligaba a un organismo de control del Estado, el Tribunal de Cuentas, a recopilar y comunicar, a efectos de su publicación, datos sobre los ingresos de las personas empleadas por los organismos sujetos a su control, cuando superaran un determinado umbral. La finalidad de la recogida y publicación de la información era ejercer presión sobre los organismos públicos para que mantuvieran los salarios dentro de unos límites razonables. El TJUE consideró que, si bien el mero registro por parte de un empresario de los datos nominativos relativos a la remuneración abonada a sus empleados no puede constituir en sí una injerencia en la vida privada, la comunicación de dichos datos a terceros, en el presente caso una autoridad pública, vulnera el derecho de los interesados al respeto de la vida privada, cualquiera que sea el uso posterior de la información así comunicada, y constituye una injerencia en el sentido del artículo 8 del Convenio. Citando la sentencia *Amann c. Suiza* [GC], nº 27798/95, § 70, TEDH 2000 II, esta sostuvo también que, para determinar la existencia de tal injerencia, no importaba si la información comunicada era de carácter sensible o si las personas afectadas habían sufrido algún tipo de molestia (apartados 74-75). Por último, el TJUE estimó que la injerencia resultante de la aplicación de la legislación austriaca sólo puede estar justificada en virtud del artículo 8, apartado 2, del Convenio en la medida en que la amplia divulgación no sólo de los importes de los ingresos anuales superiores a un determinado umbral de las personas empleadas por los organismos sujetos al control del Tribunal



de Cuentas, sino también de los nombres de los beneficiarios de dichos ingresos, era necesaria y adecuada para el objetivo de mantener los salarios dentro de unos límites razonables, cuestión que corresponde examinar a los órganos jurisdiccionales nacionales (apartado 90). Por lo que respecta a la proporcionalidad de la injerencia y a la gravedad de ésta, el Tribunal de Justicia subraya que no es imposible que las personas afectadas sufran un perjuicio como consecuencia de los efectos negativos de la publicidad de sus ingresos laborales (apartado 89).

73. En el asunto *Lindqvist* (sentencia de 6 de noviembre de 2003, C-101/01, EU:C:2003:596), el TJUE consideró que el hecho de referirse, en una página de Internet, a varias personas e identificarlas por su nombre o por otros medios, por ejemplo, facilitando su número de teléfono o información sobre sus condiciones de trabajo y sus aficiones, constituía un tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre Protección de Datos. Observando que la Directiva pretende garantizar no sólo la libre circulación de esos datos entre los Estados Miembros, sino también la salvaguardia de los derechos fundamentales de las personas y que esos objetivos pueden ser incompatibles entre sí, el TJUE estimó que los mecanismos que permiten equilibrar esos diferentes derechos e intereses figuran, por una parte, en la propia Directiva y, por otra, resultan de la adopción, por los Estados Miembros, de disposiciones nacionales de adaptación a dicha Directiva y de su aplicación por las autoridades nacionales (apartados 79 a 82). Las disposiciones de la Directiva no suponen, por sí mismas, una restricción que entre en conflicto con los principios generales de la libertad de expresión o de otras libertades y derechos aplicables en la UE y consagrados, entre otros, en el artículo 10 del Convenio. Según el TJUE, corresponde a las autoridades y a los órganos jurisdiccionales nacionales encargados de aplicar la legislación nacional que transpone la Directiva, garantizar un justo equilibrio entre los derechos e intereses en cuestión, incluidos los derechos fundamentales protegidos por el ordenamiento jurídico de la UE (apartados 83 a 90).

74. En el asunto *Volker und Markus Schecke GbR* (sentencia de 9 de noviembre de 2010, C-92/09 y C-93/09, EU:C:2010:662), el TJUE consideró que la obligación impuesta por la normativa de la UE de publicar en un sitio web los datos relativos a los beneficiarios de las ayudas de los fondos de desarrollo agrícola y rural de la UE, incluidos sus nombres y los ingresos percibidos, constituía una injerencia injustificada en el derecho fundamental a la protección de los datos personales. Refiriéndose a la sentencia *Amann*, antes citada, y a la sentencia *Rotaru c. Romania* [GC], nº 28341/95, TEDH 2000 V, señaló que el carácter profesional de las actividades a las que se referían los datos no implicaba la ausencia de un derecho a la intimidad. El hecho de que los beneficiarios de la ayuda



hubieran sido informados de que los datos podrían hacerse públicos no era suficiente para determinar que habían dado su consentimiento a su publicación. En cuanto a la proporcionalidad de la injerencia en el derecho a la intimidad, el TJUE consideró que no parecía que las instituciones de la UE hubieran ponderado adecuadamente el objetivo de interés público de la utilización transparente de los fondos públicos con los derechos que se reconocen a las personas físicas en virtud de los artículos 7 y 8 de la Carta. Teniendo en cuenta que las excepciones y limitaciones en materia de protección de datos personales sólo deben aplicarse en la medida de lo estrictamente necesario y, que era posible prever medidas que habrían afectado menos negativamente a ese derecho fundamental de las personas físicas y que seguirían contribuyendo eficazmente a los objetivos de las normas de la UE en cuestión, el TJUE consideró que los reglamentos de la UE superaban los límites que impone el respeto del principio de proporcionalidad y los anuló.

75. En la sentencia *Google Spain*, anteriormente mencionada, el TJUE declaró que las operaciones realizadas por el operador de un motor de búsqueda en Internet deben calificarse de "tratamiento" en el sentido de la Directiva sobre protección de datos, independientemente de que estos ya hayan sido publicados en Internet y no sean modificados por el motor de búsqueda. En la medida en que la actividad de un motor de búsqueda puede afectar de forma significativa a los derechos fundamentales de intimidad y de protección de los datos personales, este debe asegurarse de que la actividad cumple los requisitos de la Directiva para que las garantías establecidas por ella surtan pleno efecto y se logre realmente una protección efectiva y completa de los interesados, en particular de su derecho a la intimidad. Por lo que respecta a la excepción del artículo 9 de la Directiva, si bien el TJUE no excluyó que el tratamiento efectuado por el editor de una página web pueda, en determinadas circunstancias, llevarse a cabo "únicamente con fines periodísticos" y beneficiarse así de dicha excepción, no pareció ocurrir lo mismo con el tratamiento efectuado por el operador de un motor de búsqueda. El TJUE también sostuvo que el tratamiento de datos personales puede ser incompatible con la Directiva no sólo porque los datos sean inexactos sino también porque "sean inadecuados, irrelevantes o excesivos en relación con los fines del tratamiento, que no se mantengan actualizados o que se conserven durante más tiempo del necesario, salvo que su conservación sea necesaria para fines históricos, estadísticos o científicos" (apartado 92).

76. En la sentencia *Schrems* [sentencia de 6 de octubre de 2015 (Gran Sala), C 362/14, EU:C:2015:650, apartados 41 y 42], el TJUE declaró que las autoridades nacionales de control deben, en particular, garantizar un equilibrio justo entre, por una parte, la observancia del derecho fundamental a la intimidad y, por otra, los intereses que exigen la libre circulación de



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

29

datos personales. Según el TJUE, una legislación que no prevé la posibilidad de que una persona interponga un recurso para acceder a los datos personales que le conciernen, o para obtener su rectificación o supresión, no respeta la esencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta (apartado 95).

77. Más recientemente, en el asunto *Tele2 Sverige* (sentencia de 21 de diciembre de 2016, C 203/15, EU:C:2016:970), en el que tuvo que interpretar un reglamento de la UE relativo al tratamiento de datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas, cuyas disposiciones particularizan y completan la Directiva 95/46 (apartado 82), el TJUE declaró, en el apartado 93:

" Así, la importancia tanto del derecho al respeto de la vida privada, garantizado por el artículo 7 de la Carta, como del derecho a la protección de los datos personales, que garantiza el artículo 8 de ésta, tal como se deriva de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [...], debe tomarse en consideración a la hora de interpretar el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2002/58. Lo mismo cabe afirmar del derecho a la libertad de expresión, habida cuenta de la especial importancia que tiene esta libertad en toda sociedad democrática. Este derecho fundamental, garantizado en el artículo 11 de la Carta, constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y pluralista, y forma parte de los valores en los que se basa, con arreglo al artículo 2 TUE, la Unión [...]"

78. En el asunto *Connolly c. Comisión* (sentencia del 6 de marzo de 2001, C-274/99 P, EU:C:2001:127), un caso relacionado con el derecho a la libertad de expresión de un funcionario de la UE y con las limitaciones impuestas al mismo, el TJUE declaró, en los apartados 37 a 42:

"Con carácter preliminar, debe recordarse que, según una reiterada jurisprudencia, los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia. Al efecto, el Tribunal de Justicia se inspira en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, así como en las indicaciones proporcionadas por los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos con los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido. El CEDH reviste a este respecto un significado particular [...].

Tal como ha declarado el Tribunal de Derechos Humanos, «la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de [una sociedad democrática], así como una de las condiciones primordiales para su progreso y para la realización de cada individuo. Con sujeción al apartado 2 del artículo 10 [del CEDH], se aplica no sólo a "informaciones" o "ideas" acogidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino a todas aquellas que ofenden, desconciertan o molestan. Tales son, en efecto, las exigencias del pluralismo, la tolerancia y la amplitud de espíritu sin las cuales no puede haber una "sociedad democrática"» (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 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, y *Vogt c. Alemania* de 26 de septiembre de 1995, serie A n° 323, § 52).



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

30

[...]

Sin embargo, estas limitaciones deben ser siempre objeto de interpretación restrictiva. Según el Tribunal de Derechos Humanos, el adjetivo «necesarias», en el sentido del artículo 10, apartado 2, implica una «necesidad social imperiosa» y, si bien «[l]os Estados contratantes disfrutan de un cierto margen de apreciación para declarar la existencia de dicha necesidad», la injerencia debe ser «proporcionada al objetivo legítimo perseguido» y «los motivos invocados por las autoridades nacionales para justificarla» deben ser «pertinentes y suficientes» (véanse, en particular, la sentencia Vogt c. Alemania, antes citada, § 52; Wille c. Liechtenstein de 28 de octubre de 1999, recurso n° 28.396/95, § 61 a 63). Además, cualquier restricción previa requiere un examen concreto (véase la sentencia Wingrove c. Reino Unido de 25 de noviembre de 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-V, p. 1957, § 58 y 60).

Además, las restricciones deben estar previstas en disposiciones normativas redactadas con la suficiente precisión para permitir a los interesados regular su conducta recurriendo, en caso de necesidad, a un asesoramiento adecuado (véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia Sunday Times c. Reino Unido de 26 de abril de 1979, serie A n° 30, § 49).

79. En *Philip Morris* (sentencia del 4 de mayo de 2016, C-547/14, EU:C:2016:325, apartado 147), el TJUE confirmó la correlación entre el artículo 10 del Convenio y el artículo 11 de la Carta:

" El artículo 11 de la Carta consagra la libertad de expresión y de información. Esta libertad también está protegida por el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, que, según resulta de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), se aplica en particular a la difusión por un empresario de informaciones de carácter comercial, en especial en forma de mensajes publicitarios. Pues bien, como sea que la libertad de expresión y de información prevista en el artículo 11 de la Carta tiene, según resulta del artículo 52, apartado 3, de ésta y de las explicaciones sobre la Carta referidas a su artículo 11, el mismo sentido y alcance que la libertad garantizada por el CEDH, se ha de considerar que esa libertad comprende la utilización por un empresario, en los envases y las etiquetas de los productos del tabaco, de menciones como las que son objeto del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2014/40"

B. Instrumentos internacionales relevantes y de derecho comparable

1. Documentos del Consejo de Europa

80. En el marco del Consejo de Europa, el Convenio sobre la Protección de Datos formula una serie de principios básicos para la recogida y el tratamiento de ellos. La finalidad del Convenio es, según su artículo 1, garantizar el respeto de los derechos y libertades fundamentales de toda persona, y en particular su derecho a la intimidad, en lo que respecta al tratamiento automatizado de los datos personales que le conciernen. El Convenio incluye los siguientes principios básicos:



[...]

"Artículo 5 - Calidad de los datos

Los datos de carácter personal que sean objeto de un tratamiento automatizado:

- a) Se obtendrán y tratarán leal y legítimamente;
- b) se registrarán para finalidades determinadas y legítimas, y no se utilizarán de una forma incompatible con dichas finalidades;
- c) serán adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con las finalidades para las cuales se hayan registrado;
- d) serán exactos y si fuera necesario puestos al día;
- e) se conservarán bajo una forma que permita la identificación de las personas concernidas durante un período de tiempo que no exceda del necesario para las finalidades para las cuales se hayan registrado.

Artículo 7 - Seguridad de los datos

Se tomarán medidas de seguridad apropiadas para la protección de datos de carácter personal registrados en ficheros automatizados contra la destrucción accidental o no autorizada, o la pérdida accidental, así como contra el acceso, la modificación o la difusión no autorizados.

Artículo 8 - Garantías complementarias para la persona concernida

Cualquier persona deberá poder:

- a) Conocer la existencia de un fichero automatizado de datos de carácter personal, sus finalidades principales, así como la identidad y la residencia habitual o el establecimiento principal de la autoridad controladora del fichero;
- b) obtener a intervalos razonables y sin demora o gastos excesivos la confirmación de la existencia o no en el fichero automatizado de datos de carácter personal que conciernan a dicha persona, así como la comunicación de dichos datos en forma inteligible;
- c) obtener, llegado el caso, la rectificación de dichos datos o el borrado de los mismos, cuando se hayan tratado con infracción de las disposiciones del derecho interno que hagan efectivos los principios básicos enunciados en los artículos 5 y 6 del presente Convenio;
- d) disponer de un recurso si no se ha atendido a una petición de confirmación o, si así fuere el caso, de comunicación, de ratificación o de borrado, que se refieren los párrafos b) y c) del presente artículo.

Artículo 9 - Excepciones y restricciones

1. No se admitirá excepción alguna en las disposiciones de los artículos 5, 6 y 8 del presente Convenio, salvo que sea dentro de los límites que se definen en el presente artículo.
2. Será posible una excepción en las disposiciones de los artículos 5, 6 y 8 del presente Convenio cuando tal excepción, prevista por la ley de la Parte, constituya una medida necesaria en una sociedad democrática:



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

32

a) Para la protección de la seguridad del Estado, de la seguridad pública, para los intereses monetarios del Estado o para la represión de infracciones penales;

b) para la protección de la persona concernida y de los derechos y libertades de otras personas.

3. Podrán preverse por la ley restricciones en el ejercicio de los derechos a que se refieren los párrafos b), c) y d) del artículo 8 para los ficheros automatizados de datos de carácter personal que se utilicen con fines estadísticos o de investigación científica, cuando no existan manifiestamente riesgos de atentado a la vida privada de las personas concernidas.

El Convenio de Protección de Datos está en proceso de actualización.

2. *Material de derecho comparable*

81. De la información que dispone el Tribunal, parece que, aparte de Finlandia, sólo Islandia, Italia, Francia, Mónaco, Suecia y Suiza prevén alguna forma de accesibilidad pública de la información fiscal individual.

82. En cambio, de los 40 Estados del Consejo de Europa encuestados, 34 establecen, en principio, el secreto de la información fiscal individual. Dichos datos sólo pueden divulgarse con el consentimiento de la persona afectada o cuando esté previsto por ley. También existen excepciones a la regla del secreto para determinados tipos de datos fiscales (deudas y exenciones fiscales, registros públicos de la actividad empresarial...) y para aquellos relativos a los asuntos fiscales de los funcionarios públicos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. LAS OBJECIONES PRELIMINARES DEL GOBIERNO

83. El Gobierno planteó dos objeciones preliminares relativas a la supuesta falta de presentación de las empresas demandantes dentro del plazo de seis meses y a su falta de condición de víctimas.



A. Plazo de seis meses

84. Ante la Gran Sala, el Gobierno reiteró la objeción preliminar planteada ante la Sala en el sentido de que las denuncias en virtud de los artículos 6 § 1 y 10 del Convenio no habían sido presentadas dentro del plazo de seis meses en relación con la primera serie de procedimientos, tal como lo exige el artículo 35 § 1 del Convenio (véanse los párrafos 13-22 supra). Dado que el objeto de las dos series de procedimientos no era el mismo, el presente caso había implicado, en efecto, dos series distintas: la primera relativa a la cuestión de si las sociedades demandantes habían tratado ilegalmente datos fiscales personales y, la segunda, a la emisión de órdenes relativas al tratamiento de datos personales. En consecuencia, en opinión del Gobierno, en lo que respecta al primer conjunto de procedimientos, la solicitud debe ser declarada inadmisibles en virtud del artículo 35, apartados 1 y 4, del Convenio.

85. Las empresas demandantes alegaron que el objetivo inicial del Defensor de Protección de Datos había sido obtener una orden que impidiera a las empresas demandantes publicar *Veropörssi*. Dado que esto no se logró hasta la segunda ronda, el procedimiento no podía dividirse en dos conjuntos separados, cada uno con recursos internos independientes. Mientras que el Tribunal Supremo Administrativo había devuelto el caso al Comité de Protección de Datos en septiembre de 2009, podría haber emitido una orden directamente sin dicha remisión. Así, las empresas demandantes alegaron que sus reclamaciones en virtud de los artículos 6 § 1 y 10 del Convenio se habían presentado dentro del plazo de seis meses.

86. Como señaló la Sala, la primera ronda de procedimientos terminó el 23 de septiembre de 2009, cuando el Tribunal Supremo Administrativo anuló las decisiones de los tribunales inferiores y devolvió el caso al Comité de Protección de Datos. Como el caso había sido devuelto, no hubo una decisión final, pero el procedimiento continuó en una segunda ronda. El procedimiento interno no se convirtió en definitivo hasta el 18 de junio de 2012, cuando el Tribunal Supremo Administrativo dictó su segunda y definitiva resolución (véase el apartado 28 anterior).

87. Al igual que la Sala, la Gran Sala considera que, dado que hubo una única decisión final, solo hubo un conjunto de procedimientos a los efectos del plazo de seis meses para la presentación de solicitudes del artículo 35, apartado 1, a pesar de que el caso se examinara dos veces ante los diferentes niveles de jurisdicción.

88. En estas circunstancias, la primera objeción preliminar del Gobierno debe ser desestimada y las quejas en virtud de los artículos 6 § 1 y 10 del Convenio deben considerarse que estuvieron dentro del plazo.



B. Ausencia de la condición de víctima

89. En el curso de la audiencia pública ante la Gran Sala, el Gobierno planteó, por primera vez, una objeción preliminar adicional basada en el hecho de que la primera empresa demandante había sido declarada en quiebra el 15 de marzo de 2016, después de que el caso fuese remitido a la Gran Sala, con el resultado de que carecía de la condición de víctima a los efectos del artículo 34 del Convenio.

90. El Tribunal observa que la objeción del Gobierno se basa en la premisa de que la primera sociedad demandante y sus activos habían sido gestionados, desde esa fecha, en estado de quiebra y, que este cambio en su estatuto jurídico había privado a dicha sociedad de su condición de víctima.

91. Cabe señalar que no fue hasta septiembre de 2016, cuando el Gobierno puso este asunto en conocimiento del Tribunal. Las sociedades demandantes, por su parte, no informaron al Tribunal hasta un día antes de la vista del procedimiento concursal y de la capacidad de su representante para representarlas en la audiencia pública celebrada el 14 de septiembre de 2016.

92. El Tribunal recuerda que, según el artículo 55 del Reglamento del Tribunal, "toda excepción de inadmisibilidad debe ser planteada, en la medida en que su carácter y las circunstancias lo permitan, por la Parte Contratante demandada en sus observaciones escritas u orales sobre la admisibilidad de la demanda [...]". Sin embargo, la decisión sobre la admisibilidad de la solicitud se adoptó el 21 de julio de 2015, momento en el que el hecho en el que se basa la objeción del Gobierno aún no se había producido. Por lo tanto, el Gobierno no estaba en condiciones de cumplir con el plazo establecido en la Regla 55.

93. El Tribunal no ve la necesidad de determinar si el Gobierno está impedido de realizar la objeción mencionada debido a su retraso en plantearla (véanse los párrafos 89-91 supra), ya que considera, en cualquier caso, que se trata de una cuestión que entra en la jurisdicción del Tribunal y que no está impedido de examinar por propia iniciativa (véanse, por ejemplo, *R.P. y otros c. el Reino Unido*, no. 38245/08, § 47, de 9 de octubre de 2012; y *Buzadji c. la República de Moldavia* [GC], nº 23755/07, § 70, TEDH 2016 (extractos)).

94. El administrador de la quiebra no se opuso a que la empresa continuara con sus reclamaciones ante el Tribunal, como se indica en una carta enviada al Tribunal en vísperas de la audiencia pública. Teniendo en cuenta que la primera empresa demandante sigue existiendo, de acuerdo con la legislación finlandesa, como una persona jurídica independiente, aunque regida por la administración de la quiebra, el Tribunal considera que todavía puede reclamar ser víctima de las supuestas violaciones de los artículos 6 § 1 y 10 del Convenio.



95. En consecuencia, también se desestima la segunda objeción preliminar del Gobierno.

II. SUPUESTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 10 DEL CONVENIO

96. Las empresas demandantes se quejaron de que su derecho a la libertad de expresión, protegido por el apartado 1 del artículo 10 del Convenio, había sido interferido de una manera que no estaba justificada en virtud de su segundo apartado. La recogida de información fiscal no era ilegal como tal y la información obtenida y publicada era de dominio público. El derecho a la intimidad de las personas no fue violado.

97. El artículo 10 del Convenio dice lo siguiente:

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial."

A. La sentencia de la Sala

98. La Sala consideró que se había producido una injerencia en el derecho a la información de las empresas demandantes, pero que estaba "prevista por la ley" y perseguía el objetivo legítimo de proteger la reputación o los derechos de terceros. En cuanto a la necesidad de dicha injerencia en una sociedad democrática, la Sala observó que los datos fiscales ya eran un asunto de dominio público en Finlandia y, como tal, era una cuestión de interés público. Esta información se había recibido directamente de las autoridades fiscales y no había ninguna prueba, o incluso ninguna alegación, de errores de hecho, tergiversación o mala fe por parte de las empresas demandantes. La única cuestión problemática para las



autoridades y los tribunales nacionales era la forma y el alcance de la publicación de la información.

99. La Sala observó que, tras recibir la decisión prejudicial del TJUE, el Tribunal Supremo Administrativo había considerado que la publicación de toda la base de datos que contenía datos personales recogidos con fines periodísticos no podía considerarse una actividad periodística. Apoyaba que el interés público no exigía la publicación de datos personales en la medida en que se veía en el presente caso. Lo mismo se aplicaba al servicio de SMS. La Sala observó que, en su análisis, el Tribunal Supremo Administrativo había dado importancia tanto al derecho a la libertad de expresión de las empresas demandantes como al de respeto de la vida privada de los contribuyentes cuyos datos fiscales se habían publicado. En su razonamiento había equilibrado estos intereses, interpretando de forma estricta la libertad de expresión de las empresas demandantes, en línea con la sentencia del TJUE sobre la necesidad de un esclarecimiento de este tipo de excepciones de fines periodísticos, con el fin de proteger el derecho a la vida privada. La Sala consideró aceptable este razonamiento. Según ella, el Tribunal necesitaría, en tales circunstancias, razones de peso para sustituir su propia opinión por la de los tribunales nacionales.

100. Por lo que respecta a las sanciones impuestas por las autoridades nacionales, la Sala observó que no se había prohibido a las sociedades demandantes, de forma general, la publicación de la información en cuestión, sino sólo hasta cierto punto. Por lo tanto, su decisión de cerrar el negocio no fue una consecuencia directa de las medidas adoptadas por los tribunales y las autoridades nacionales, sino una decisión económica tomada por las propias empresas demandantes.

B. Las alegaciones de las partes ante la Gran Sala

1. Las sociedades demandantes

101. Las sociedades demandantes sostenían que las decisiones internas les habían impedido transmitir información y que, en consecuencia, les habían imposibilitado "totalmente" llevar a cabo sus actividades editoriales. Dicha interferencia había tomado la forma de una prohibición previa. El 1 de noviembre de cada año, cuando se hacían públicos los registros fiscales del año anterior, numerosos periódicos y otros medios de comunicación publicaban los datos fiscales personales en papel y en formato electrónico. Esto no se diferenciaba de lo que hacían las empresas demandantes, aparte de la cantidad de datos publicados. La mayoría de las personas cuyos datos eran accesibles de este modo no eran conocidas por el público y eran de orígenes y profesiones diversas. Nunca se había prestado



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

37

especial atención judicial a la identidad de las personas cuyos nombres y cantidades de ingresos imponibles se habían publicado. Tampoco las actividades de otros medios de comunicación se habían sometido nunca al escrutinio del Defensor de Protección de Datos.

102. Las empresas demandantes alegaron que esta injerencia en su derecho a la libertad de expresión no había sido "prescrita por la ley". En particular, la publicación de datos fiscales había sido aceptada por el legislador finlandés. En los trabajos preparatorios de la Ley sobre la Divulgación Pública y la Confidencialidad de la Información Fiscal se señalaba que dicha publicación se había realizado durante años y que, además, servía para determinados fines sociales. Durante el período de preparación de dicha Ley, también se había llevado a cabo un exhaustivo debate en el que se evaluaban los pros y los contras de la publicación de datos fiscales, y el legislador había decidido finalmente mantener el acceso público a ellos. La Ley de Datos Personales no pretendía restringir las actividades de publicación. En los trabajos preparatorios correspondientes se indicaba que el estatuto jurídico de los datos en cuestión debía permanecer inalterado. La excepción de los fines periodísticos debía aplicarse a las bases de datos destinadas a apoyar la publicación, con el fin de evitar restricciones previas, incluso indirectas, a la libertad de expresión. Las posibles violaciones de la intimidad debían examinarse y tratarse a posteriori. Sobre esta base, las empresas demandantes argumentaron que la interferencia no había sido "prescrita por la ley" en el sentido del artículo 10 § 2 del Convenio.

103. Las empresas demandantes además alegaron que la injerencia no había sido "necesaria en una sociedad democrática". Nunca se había cuestionado la exactitud de la información, sino su cantidad. Los criterios de ponderación aplicados por el Tribunal funcionaban mejor cuando se trataba de la intimidad de una o dos personas. En tales situaciones, los datos relativos a un individuo concreto adquieren protagonismo. Cuando se publican cientos de miles de nombres, todos de la misma manera, la información relativa a una persona concreta se "mezcla". La publicación de tales datos difícilmente podría violar la intimidad de nadie. Para esas situaciones, debería aplicarse un tipo diferente de criterio de ponderación para tener más en cuenta la naturaleza masiva de los datos, un criterio de protección de la intimidad de una gran población. Asimismo, cuando otros medios de comunicación habían publicado datos fiscales de, por ejemplo, 150.000 personas, nunca se había solicitado que esta información fuese examinada por los criterios de ponderación del Tribunal. Solo cuando las empresas demandantes habían publicado 1,2 millones de nombres estos fueron aplicados.

104. La cuestión del interés público había sido examinada cuando se promulgó la Ley sobre la Divulgación Pública y la Confidencialidad de la



Información Fiscal. Según las empresas demandantes, el acceso público a los datos fiscales permitía al público observar los resultados de las políticas fiscales y cómo evolucionaban las diferencias de ingresos y riqueza, por ejemplo, entre las distintas regiones, ocupaciones y sexos. También permitió la supervisión por parte de la administración fiscal finlandesa, ya que la gente comunicó sus sospechas de evasión fiscal directamente a ella. Solo en 2015, la administración fiscal había recibido 15.000 denuncias de este tipo. Así, las empresas demandantes alegaron que el legislador finlandés ya había alcanzado un equilibrio entre los registros fiscales públicos y publicables, por un lado, y la protección de la intimidad, por otro. Por lo tanto, no se dejó ningún margen de apreciación, o al menos uno muy estrecho, a las autoridades nacionales y, consecuentemente, no había necesidad de ningún reajuste. A diferencia de *Fressoz y Roire* c. Francia [GC], nº 29183/95, TEDH 1999-I, la información fiscal en el presente caso había sido obtenida legalmente por las empresas a partir de registros fiscales públicos, de la misma manera que cualquier otra persona podría. La afectación de la intimidad de una persona no podía ser diferente de manera significativa dependiendo de si la información se había recibido de las empresas demandantes, de otros medios de comunicación o a través de un servicio telefónico operado por la propia administración tributaria. Dado que la información había estado tan fácilmente disponible, su publicación no podía violar la intimidad de nadie.

105. Refiriéndose a la definición de actividades periodísticas establecida en el proyecto de Reglamento General de Protección de Datos de la UE, las empresas demandantes argumentaron que sus actividades de publicación debían considerarse como periodismo. El razonamiento del Tribunal Supremo Administrativo entraba en contradicción con esta definición, lo que ponía en peligro la idea misma de libertad de expresión. Teniendo en cuenta los términos de la sentencia del Tribunal Supremo Administrativo, había que preguntarse la cantidad de información a publicar para transgredir el límite entre la publicable y la no publicable. Según las empresas demandantes, nunca se definió la cantidad ni la forma en que podía publicarse legalmente la información fiscal. El tribunal nacional no había tenido en cuenta los criterios de ponderación de la jurisprudencia del Tribunal, solo el de interés público. En cualquier caso, no debería haber un límite máximo en la cantidad de información publicable.

2. El Gobierno

106. El Gobierno estuvo de acuerdo, en esencia, con la conclusión de la Sala de que no se había incurrido en violación, pero sostuvo que no había habido interferencia con el derecho de las empresas demandantes a



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

39

trasferir información. Las empresas demandantes podían seguir recopilando y publicando datos fiscales públicos en la medida en que cumplieran con los requisitos de la Legislación sobre Protección de Datos.

107. En el caso de que el Tribunal considerara que se había producido una injerencia, el Gobierno estaba de acuerdo con la conclusión de la Sala de que esta estaba prescrita por la ley y perseguía el objetivo legítimo de proteger la reputación o los derechos de los demás. En cuanto a la cuestión adicional de si la injerencia había sido necesaria en una sociedad democrática, el Gobierno compartía la opinión de la Sala de que el objeto general, los datos fiscales relativos a la renta imponible de las personas físicas, era una cuestión de interés público. Estos están a disposición del público en Finlandia, pero se debe acceder a ellos y utilizarlos de conformidad con la Ley de Datos Personales y la Ley sobre la Apertura de las Actividades Gubernamentales. El acceso público a esta información no implica que pueda publicarse siempre. El respeto a los datos personales y a la intimidad en virtud del artículo 8 del Convenio exigía que su divulgación estuviera sujeta a determinados controles.

108. El Gobierno subrayó que las sociedades demandantes habían solicitado los datos en cuestión al Ministerio de Hacienda en 2000 y 2001. Sobre la base de un dictamen recibido por parte del Defensor de Protección de Datos, el Ministerio había solicitado a las empresas que proporcionaran más información en relación con su solicitud, e indicó que los datos no podían ser revelados si los métodos de publicación de *Veropörssi* seguían siendo los mismos. Las empresas demandantes cancelaron entonces su petición, explicando que al año siguiente proporcionarían información al Defensor de Protección de Datos y al Ministerio de Hacienda, cosa que nunca hicieron. En su lugar, contrataron a personas para que recopilaran los datos fiscales manualmente en las oficinas tributarias locales.

109. El Gobierno señaló que, según las Directrices para periodistas que estaban en vigor en el momento de los hechos, el derecho a la intimidad también se aplicaba cuando se publicaban documentos u otra información procedente de fuentes públicas. Las Directrices dejaban claro que la disponibilidad pública de la información no implicaba necesariamente que pudiera publicarse libremente.

110. El Gobierno señaló que, como habían dejado claro los tribunales nacionales, la forma y el alcance de la publicación eran importantes. Los datos publicados en *Veropörssi* habían abarcado datos relativos a 1,2 millones de personas, casi un tercio de todos los contribuyentes de Finlandia. Otros medios de comunicación finlandeses publicaban anualmente datos fiscales pertenecientes entre 50.000 y 100.000 personas, cifra considerablemente inferior a la de las empresas demandantes. Estas últimas publicaban, sin ningún tipo de análisis, datos



sobre personas con ingresos bajos o medios que no eran figuras públicas ni ocupaban cargos importantes en la sociedad. Por lo tanto, sus actividades de publicación no podían considerarse periodismo de datos destinado a extraer conclusiones y a llamar la atención sobre cuestiones de interés público para el debate. Dicha publicación no contribuía al debate público de manera que superara el interés público de proteger el tratamiento de los datos personales en la medida descrita, sino que satisfacía principalmente la curiosidad de los lectores. No se había impedido a las empresas demandantes publicar datos fiscales como tales ni participar en ningún debate público sobre una cuestión de importancia general.

111. En caso de que el interés público en garantizar la transparencia de los datos fiscales exigiera la posibilidad de su divulgación, por ejemplo, mediante la publicación de los datos por los medios de comunicación, el Gobierno consideró que este objetivo podría haberse cumplido sin tratar los datos personales en la medida prohibida por la Ley de Datos Personales y la Directiva sobre Protección de Datos. El presente caso difiere del caso *Fressoz y Roire* c. Francia, citado anteriormente, en el que la publicación de datos se refería a una sola persona que desempeñaba un papel clave en un debate público sobre una cuestión socialmente importante. Contrariamente a las alegaciones de las empresas demandantes, el presente caso no era abstracto e hipotético. Los particulares se habían visto afectados por sus actividades: entre 2000 y 2010 el Defensor de Protección de Datos había recibido varias quejas solicitando su intervención. Existía, pues, una necesidad social imperiosa de proteger la vida privada en virtud del artículo 8 del Convenio.

112. En cuanto a la interpretación de la Directiva de Protección de Datos, el TJUE había señalado en su sentencia preliminar que era necesario interpretar el concepto de periodismo de forma amplia y que las excepciones y limitaciones en relación con la protección de datos debían aplicarse únicamente en la medida en que fuera estrictamente necesario. En ningún momento se impidió a las empresas demandantes publicar información fiscal en general. Podrían haber ajustado sus actividades, si así lo hubieran deseado, para cumplir con la Ley de Datos Personales.

113. Refiriéndose al margen de apreciación, el Gobierno subrayó, al igual que la Sala, que el Tribunal necesitaría razones de peso para sustituir su propia opinión por la de los tribunales nacionales. Estos habían actuado dentro del margen de apreciación que se les había concedido y habían logrado un justo equilibrio entre los intereses en juego. La injerencia denunciada era "necesaria en una sociedad democrática" y no se había violado el artículo 10 del Convenio.



C. Observaciones de terceros

1. *European Information Society Institute (EISI)*

114. El European Information Society Institute señaló que el periodismo de datos consistía en hacer más útil para el público la información ya existente. El tratamiento y el análisis de los datos disponibles sobre un tema concreto es también una importante actividad periodística en sí misma. Suprimir el amparo del artículo 10 cuando los periodistas publican bases de datos, pondría en peligro la protección que debería otorgarse a una amplia gama de actividades en las que los periodistas se dedican a transferir información al público. Si el uso de las nuevas tecnologías no pudiera encontrar la protección del artículo 10, el derecho a impartir información, así como el derecho a recibirla, se vería gravemente perjudicado.

115. Los criterios tradicionales para definir los límites de la cantidad de información que pueden publicar y procesar los agentes privados no son adecuados para equilibrar las tensiones creadas por el periodismo de datos. Los factores de equilibrio utilizados anteriormente por el Tribunal no eran útiles en casos como el presente. Cuando los periodistas de datos facilitan información de interés público, sus acciones deben ser apoyadas en una sociedad democrática, no silenciadas. El European Information Society Institute sugirió, por tanto, que el Tribunal revisara su método de aplicación de la jurisprudencia existente en los casos en los que los periodistas procesan información para difundirla al público. Debería ampliar la protección del artículo 10 a las formas innovadoras de periodismo y reconocer que el criterio para determinar la forma en que el artículo 10 protege a los periodistas que se dedican al tratamiento de datos podría tener importantes consecuencias.

2. *NORDPLUS Law and Media Network*

116. NORDPLUS Law and Media Network señaló que era importante que el Tribunal desarrollara los principios relacionados con la libertad de expresión a la luz de las condiciones actuales y que considerara cómo se aplican los principios establecidos en el contexto de los medios digitales. Muchas directrices de la ONU, la UE y la OCDE hacen referencia a la neutralidad de los medios de comunicación y a la neutralidad tecnológica al abordar el entorno de los medios digitales. El presente caso proporcionó una oportunidad clave para revisar la definición existente de "periodista". Las directrices de la UE señalaron que era necesario ir más allá de la noción de periodista tradicional y ampliar su alcance en beneficio de



aquellos cuya libertad de expresión debe ser protegida. La ampliación del ámbito de aplicación también podría repercutir en la prueba de equilibrio y en su posible reevaluación. El Tribunal debería profundizar en la cuestión de si el concepto de "efecto amedrentador" debería considerarse de forma diferente en el entorno de los nuevos medios de comunicación.

117. El acceso a la información es una de las piedras angulares de la participación en el debate democrático y una condición previa para los medios de comunicación en el desempeño de su función de vigilancia pública. Muchos países tienen diferentes tradiciones a la hora de hacer pública la información. En Finlandia, la transparencia es un valor social muy importante. NORDPLUS Law and Media Network concluyó que la jurisprudencia del Tribunal necesitaba más aclaraciones para reducir la incertidumbre existente en el ámbito de la libertad de expresión y el derecho a la intimidad en el entorno de los medios de comunicación digitales.

3. *ARTÍCULO 19, the Access to Information Programme y Társaság a Szabadságjogokért*

118. ARTÍCULO 19, the Access to Information Programme y Társaság a Szabadságjogokért señalaron que el TJUE había adoptado, en 2008, una definición amplia de periodismo en el caso Satakunnan Markkinapörssi. El Comité de Ministros del Consejo también lo puntualizó como "toda persona física o jurídica que se dedique de forma habitual o profesional a la recopilación y difusión de información al público a través de cualquier medio de comunicación de masas". En Irlanda, el Tribunal Superior ha ampliado el privilegio periodístico a los blogueros y, el Relator Especial de la ONU sobre la Libertad de Expresión, en su informe de 2015, señaló que las personas distintas a los periodistas profesionales desempeñan una "función vital de vigilancia pública". Por lo tanto, el Tribunal no debería establecer un estándar de protección del artículo 10 inferior al mencionado.

119. La divulgación de datos personales públicos podría contribuir al bien de la sociedad al crear transparencia y responsabilidad en torno a las acciones de quienes ejercen poder dentro de ella o, por el contrario, están involucrados en conductas ilícitas. La publicación de esa información no se limitaba a satisfacer la curiosidad de los lectores, sino que contribuía sustancialmente a la consecución de periodismo de interés público. Estos argumentos se hacen aún más fuertes si los datos personales habían sido publicados previamente por el Estado o considerados públicos de otro modo en virtud de la legislación nacional. El hecho de que dicha información se hiciera pública implicaba que existía un interés público en cuanto su acceso, el cual pesa más que las consideraciones de privacidad y, una vez que la



publicación ha tenido lugar, la información ya no puede considerarse inherentemente privada.

D. Valoración del Tribunal

1. Observaciones preliminares sobre el alcance y el contexto

120. El Tribunal señala, en primer lugar, que el presente asunto es inusual en la medida en que los datos fiscales eran de acceso público en Finlandia. Además, como subrayan las empresas demandantes, no eran las únicas entre los medios de comunicación del país que recogían, trataban y publicaban datos fiscales como los que aparecían en *Veropörssi*. Su publicación se diferenciaba de la de esos otros medios por la forma y el alcance de los datos publicados.

121. Asimismo, como se indica en el apartado 81 supra, sólo un número muy reducido de Estados Miembros del Consejo de Europa prevé el acceso público a los datos fiscales, hecho que plantea cuestiones relativas al margen de apreciación de Finlandia a la hora de proporcionar y regular el acceso público a dichos datos y, de conciliar dicho acceso con las exigencias de las normas de protección de datos y del derecho a la libertad de expresión de la prensa.

122. Teniendo en cuenta este contexto y el hecho de que el centro del presente asunto es si se ha alcanzado el equilibrio correcto entre ese derecho y el de la intimidad, tal y como está plasmado en la legislación nacional de protección de datos y de acceso a la información, es necesario, por un lado, esbozar algunos de los principios generales que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal sobre el artículo 10 y la libertad de prensa y, por otro, el derecho a la intimidad previsto en el artículo 8 del Convenio en el contexto particular de la protección de datos.

123. Reparando en la necesidad de proteger los valores subyacentes al Convenio y considerando que los derechos de los artículos 10 y 8 del mismo merecen semejante respeto, es importante recordar que el equilibrio que deben establecer las autoridades nacionales entre ellos, ha de tratar de conservar la esencia de ambos (véase también *Delfi AS c. Estonia* [GC], nº 64569/09, § 110, TEDH 2015).

(a) El artículo 10 y la libertad de prensa

124. El Tribunal ha sostenido reiteradamente que la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y una de las condiciones básicas para el progreso y



autorrealización de cada individuo. A reserva de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 10, es aplicable no sólo a las "informaciones" o "ideas" que se reciben favorablemente o se consideran inofensivas o indiferentes, sino también a las que ofenden, chocan o molestan. Tales son las exigencias del pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras sin las cuales no hay "sociedad democrática". Tal como se consagra en el artículo 10, la libertad de expresión está sujeta a excepciones que, sin embargo, deben interpretarse de forma estricta, y la necesidad de cualquier restricción debe establecerse de forma convincente (véase *Von Hannover c. Alemania* (nº 2) [GC], nº 40660/08 y 60641/08, § 101, TEDH 2012; *Couderc y Hachette Filipacchi Associés c. Francia* [GC], nº. 40454/07, § 88, CEDH 2015 (extractos); y *Bédat c. Suiza* [GC], no. 56925/08, § 48, TEDH 2016).

125. Aunque la prensa no debe sobrepasar ciertos límites, relativos en particular a la protección de la reputación y de los derechos de los demás, su tarea es, sin embargo, la de difundir -de manera coherente con sus obligaciones y responsabilidades- informaciones e ideas sobre todos los asuntos de interés público. No obstante, la tarea de informar incluye necesariamente "deberes y responsabilidades", así como límites que la prensa debe imponerse espontáneamente (véanse las sentencias *Couderc y Hachette Filipacchi Associés*, antes citada, § 89; y *Von Hannover* (nº 2), antes citada, § 102).

126. El Tribunal ha reconocido, en repetidas ocasiones, el papel vital de los medios de comunicación para facilitar y fomentar el derecho del público a recibir y difundir información e ideas. No sólo la prensa tiene la tarea de transferir dicha información e ideas; el público también tiene derecho a recibirlas. Si no fuera así, ésta no podría desempeñar su función vital de "guardián del público" (véase, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría* [GC], nº 18030/11, § 165, 8 de noviembre de 2016, TEDH 2016; y otras autoridades).

127. Además, el Tribunal ha sostenido sistemáticamente que no le corresponde, al igual que a los tribunales nacionales, sustituir sus propias opiniones por las de la prensa en cuanto a las técnicas de información que deben adoptarse en un caso concreto (véanse las sentencias *Jersild c. Dinamarca*, 23 de septiembre de 1994, § 31, Serie A nº 298; y *Stoll c. Suiza* [GC], nº. 69698/01, § 146, TEDH 2007 V).

128. Por último, está establecido que la recopilación de información es un paso preparatorio esencial en el periodismo y, una parte inherente y protegida de la libertad de prensa (véase, más recientemente, *Magyar Helsinki Bizottság*, citada anteriormente, § 130).



(b) Artículo 8, derecho a la intimidad y a la protección de datos

129. Por lo que respecta, en las circunstancias del presente caso, el derecho a la intimidad en virtud del artículo 8 del Convenio está comprometido dado el carácter públicamente accesible de los datos fiscales tratados y publicados por las empresas demandantes. El Tribunal ha reiterado constantemente que el concepto de "vida privada" es un término amplio no susceptible de definición exhaustiva (véanse las sentencias *S. y Marper c. el Reino Unido* [GC], nº 30562/04 y 30566/04, § 66, CEDH 2008; y *Vukota-Bojić c. Suiza*, nº 61838/10, § 52, 18 de octubre de 2016).

130. Dejando de lado los numerosos casos en los que el Tribunal ha sostenido que el derecho a la intimidad del artículo 8 abarca la integridad física y psicológica de una persona, también se ha subrayado que la vida privada incluye actividades de carácter profesional o empresarial (véase *Niemietz c. Alemania*, 16 de diciembre de 1992, § 29, Serie A nº 251 B) o el derecho a vivir lejos de atenciones no deseadas (véase *Smirnova c. Rusia*, nº 46133/99 y 48183/99, § 95, TEDH 2003 IX (extractos)).

131. De hecho, el Tribunal también ha resaltado que existe una zona de interacción de una persona con otras, incluso en un contexto público, que puede entrar en el ámbito de la "vida privada" a efectos del artículo 8 del Convenio (véanse las sentencias *Couderc y Hachette Filipacchi Associés*, antes citada, § 83; y *P.G. y J.H. c. el Reino Unido*, no. 44787/98, § 56, ECHR 2001-IX).

132. La gran mayoría de los casos en los que el Tribunal ha tenido que examinar la ponderación por parte de las autoridades nacionales de la libertad de prensa en virtud del artículo 10 y del derecho a la intimidad en virtud del artículo 8 del Convenio, se han referido a supuestas infracciones del derecho a la intimidad de una o varias personas determinadas como consecuencia de la publicación de un material concreto (véanse, por ejemplo, *Flinkkilä y otros c. Finlandia*, nº 25576/04, 6 de abril de 2010; y *Ristamäki y Korvola c. Finlandia*, nº 66456/09, 29 de octubre de 2013).

133. En el contexto particular de la protección de datos, el Tribunal se ha referido en varias ocasiones al Convenio (véase el apartado 80 supra), que a su vez sustenta la Directiva sobre Protección de Datos aplicada por los tribunales nacionales en el presente asunto. Dicho Convenio define los datos personales en su artículo 2 como "toda información relativa a una persona física identificada o identificable". En la sentencia *Amann*, citada anteriormente, § 65, el Tribunal ofreció una interpretación de la noción de "vida privada" en el contexto del almacenamiento de datos personales al debatir la aplicabilidad del artículo 8:

"El Tribunal reitera que el almacenamiento de datos relativos a la "vida privada" de una persona entra en el ámbito de aplicación del artículo 8 § 1 (véase la sentencia *Leander c. Suecia* del 26 de marzo de 1987, Serie A nº 116, p. 22, § 48).



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

46

Señala a este respecto que el término "vida privada" no debe interpretarse de forma restrictiva. En particular, el respeto de la vida privada comprende el derecho a establecer y desarrollar relaciones con otros seres humanos; además, no existe ninguna razón de principio que justifique la exclusión de las actividades de carácter profesional o empresarial del concepto de "vida privada" (véase la sentencia Niemietz c. Alemania, 16 de diciembre de 1992, serie A nº 251-B, pp. 33-34, § 29; y la sentencia Halford antes citada, pp. 1015-16, § 42).

Esta interpretación amplia se corresponde con la del Convenio del Consejo de Europa, 28 de enero de 1981, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, que entró en vigor el 1 de octubre de 1985 y con objeto "garantizar a toda persona [...] el respeto de sus derechos y libertades fundamentales y, en particular, de su derecho a la intimidad, en lo que respecta al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal que le conciernen" (artículo 1), definiéndose estos datos personales como "toda información relativa a una persona física identificada o identificable" (artículo 2)."

134. El hecho de que la información sea ya de dominio público no elimina necesariamente la protección del artículo 8 del Convenio. Así, en *Von Hannover c. Alemania* (nº 59320/00, §§ 74-75 y 77, CEDH 2004 VI), relativo a la publicación de fotografías que habían sido tomadas en lugares públicos de una persona conocida que no ejercía ninguna función oficial, el Tribunal consideró que el interés de la publicación de dicha información debía sopesarse con las consideraciones relativas a la intimidad, aunque la apariencia pública de la persona pudiera asimilarse a una "información pública".

135. Del mismo modo, en la sentencia *Magyar Helsinki Bizottság*, citada anteriormente, §§ 176-178, la razón principal por la que el Tribunal desestimó los problemas de privacidad no fue el carácter público de la información a la que el solicitante quería acceder, que es un factor que debe considerarse en cualquier ejercicio de ponderación, sino el hecho de que las autoridades nacionales no evaluaron en absoluto el posible interés público de la información requerida por el solicitante. Dichas autoridades se ocuparon más bien de la condición de defensores públicos en relación con la cual se solicitaba la información desde la perspectiva de la Ley de Datos húngara, que en sí misma sólo permitía excepciones muy limitadas a la norma general de no divulgación de datos personales. Además, el Gobierno demandado en ese caso no demostró que la divulgación de la información solicitada pudiera haber afectado al derecho a la intimidad de los interesados (*ibíd.*, § 194).

136. De una jurisprudencia consolidada se desprende que, cuando se han recopilado datos sobre una persona concreta, se han tratado o utilizado datos personales o se ha publicado el material en cuestión de una manera o en un grado que va más allá de lo normalmente previsible, surgen



consideraciones relativas a la vida privada (véase *Uzun c. Alemania*, no. 35623/05, §§ 44-46, CEDH 2010 (extractos); véanse también las sentencias *Rotaru c. Rumanía*, antes citada, §§ 43-44; *P.G. y J.H. c. Reino Unido*, antes citada, § 57; *Amann*, antes citada, §§ 65-67; y *M.N. y otros c. San Marino*, nº 28005/12, §§ 52-53, 7 de julio de 2015).

137. La protección de los datos personales es de importancia fundamental para el disfrute del derecho al respeto de la vida privada y familiar, garantizado por el artículo 8 del Convenio. El derecho interno debe ofrecer las salvaguardias adecuadas para impedir cualquier uso de los datos personales que pueda ser incompatible con las garantías de este artículo (véase la sentencia *S. y Marper*, antes citada, § 103). El artículo 8 del Convenio prevé, pues, el derecho a una forma de autodeterminación informativa, que permite a las personas invocar su derecho a la intimidad en lo que respecta a los datos que, aunque sean neutros, se recogen, tratan y difunden colectivamente y de tal forma o manera que sus derechos recogidos por el mencionado artículo, pueden verse comprometidos.

138. A la luz de las consideraciones anteriores y de la jurisprudencia existente del Tribunal sobre el artículo 8 del Convenio, parece que los datos recogidos, tratados y publicados por las sociedades demandantes en el asunto *Veropörssi*, en los que se detallan los ingresos imponibles ganados y no ganados, así como el patrimonio neto imponible, se referían claramente a la vida privada de dichas personas, a pesar de que, con arreglo a la legislación finlandesa, el público podía acceder a esos datos, de acuerdo con determinadas normas.

2. Existencia de una injerencia

139. El Tribunal señala que, en virtud de las resoluciones de las autoridades y tribunales nacionales de protección de datos, se prohibió a la primera sociedad demandante tratar los datos fiscales en la forma y medida en que lo había hecho en 2002 y transmitir la información a un servicio de SMS. Dichos órganos jurisdiccionales señalaron que la recogida de datos personales y su tratamiento en el fichero de antecedentes de la primera sociedad demandante no podían considerarse, como tales, contrarios a las normas de protección de datos, siempre que, entre otras cosas, estos se hubieran protegido adecuadamente. Sin embargo, teniendo en cuenta la forma y el grado en que los datos personales del fichero se habían publicado posteriormente en *Veropörssi*, la primera empresa demandante, que no podía acogerse a la excepción de los fines periodísticos, había tratado datos personales relativos a personas físicas infringiendo la Ley de Datos Personales. A la segunda sociedad demandante se le prohibió recoger, almacenar o transmitir a un servicio de SMS los datos recibidos de la base



de datos de la primera y publicados en *Veropörssi* (véase el apartado 23 anterior).

140. El Tribunal considera que la decisión del Comité de Protección de Datos, confirmada por los órganos jurisdiccionales nacionales, supuso una injerencia en el derecho a la información de las sociedades demandantes, garantizado por el artículo 10 del Convenio.

141. A la luz del apartado 2 del artículo 10, dicha injerencia en el derecho a la libertad de expresión de las sociedades demandantes debe estar "prevista por la ley", tener uno o varios objetivos legítimos y ser "necesaria en una sociedad democrática".

3. Legalidad

142. La expresión "prescrita por la ley" que figura en el segundo párrafo del artículo 10 no sólo exige que la medida impugnada tenga un fundamento jurídico en el derecho interno, sino que también se refiere a la calidad de la ley en cuestión, que debe ser accesible al interesado y previsible en cuanto a sus efectos (véase la sentencia *Delfi AS*, antes citada, § 120).

143. Por lo que respecta al requisito de previsibilidad, el Tribunal ha declarado en repetidas ocasiones que una norma no puede considerarse una "ley" en el sentido del artículo 10, apartado 2, a menos que esté formulada con suficiente precisión para permitir a una persona regular su conducta. Dicha persona debe ser capaz -en su caso, con un asesoramiento adecuado- de prever, en un grado razonable según las circunstancias, las consecuencias que puede acarrear una determinada acción. No es necesario que esas consecuencias sean previsibles con absoluta certeza. Aunque sea deseable, puede traer consigo una excesiva rigidez, y la ley debe ser capaz de seguir el ritmo de las cambiantes circunstancias. En consecuencia, muchas leyes están inevitablemente redactadas en términos que, en mayor o menor medida, son vagos, y cuya interpretación y aplicación son cuestiones de práctica (véanse además las sentencias *Delfi AS*, antes citada, § 121; y *Centro Europa 7 S.r.l. y Di Stefano c. Italia* [GC], no. 38433/09, § 141, ECHR 2012).

144. El papel de adjudicación que se confiere a los tribunales nacionales consiste precisamente en disipar las dudas interpretativas que puedan subsistir. La facultad del Tribunal de controlar el cumplimiento del Derecho interno es, por tanto, limitada, ya que corresponde en primer lugar a las autoridades nacionales, en particular a los órganos jurisdiccionales, interpretar y aplicar el Derecho interno (véase, entre otras autoridades, *Kudrevičius y otros c. Lituania* [GC], núm. 37553/05, § 110, TEDH 2015, con más referencias). Además, el nivel de precisión exigido a la legislación



interna -que no puede prever todas las eventualidades- depende en gran medida del contenido de la ley en cuestión, del ámbito que pretende abarcar y del número y la condición de los destinatarios (véanse las sentencias *Delfi AS*, antes citada, § 122; y *Kudrevičius*, antes citada, § 110).

145. El Tribunal ha constatado que las personas que ejercen una actividad profesional, acostumbradas a tener que proceder con un alto grado de precaución en el ejercicio de su profesión, puede esperarse, por este motivo, que tengan un cuidado especial en la evaluación de los riesgos que dicha actividad conlleva (véanse las sentencias *Delfi AS*, antes citada, § 122; y, en el contexto de los datos bancarios, *G.S.B. c. Suiza*, nº 28601/11, § 69, 22 de diciembre de 2015).

146. En el presente caso, las empresas demandantes y el Gobierno (véanse los párrafos 102 y 107 supra, respectivamente) discreparon en cuanto a si la injerencia en la libertad de expresión de la empresa demandante estaba "prescrita por la ley".

147. En cuanto a la existencia de una base legal clara para la injerencia impugnada, el Tribunal no encuentra ninguna razón para cuestionar la opinión adoptada por el Tribunal Supremo Administrativo, en el presente caso, de que ésta tenía una base legal en los artículos 2(5), 32 y 44(1) de la Ley de Datos Personales (véase el párrafo 22 supra).

148. Por lo que respecta a la previsibilidad de la legislación interna y a su interpretación y aplicación por los tribunales nacionales, a falta de una disposición que regule explícitamente la cantidad de datos que pueden publicarse y teniendo en cuenta que varios medios de comunicación en Finlandia también se dedicaban a la publicación de datos fiscales similares en cierta medida, se plantea si puede considerarse que las empresas demandantes preveían que sus actividades de publicación iban a incurrir en la legislación vigente, teniendo en cuenta la existencia de la excepción de fines periodísticos.

149. Para el Tribunal, los términos de la legislación pertinente en materia de protección de datos y la naturaleza y el alcance de la excepción periodística en la que las empresas demandantes pretendían basarse, eran suficientemente previsibles y se aplicaron siguiendo las orientaciones interpretativas proporcionadas por el TJUE al tribunal finlandés. La Ley de Datos Personales incorporó la Directiva de Protección de Datos al Derecho finlandés. Según la Ley, el tratamiento de datos personales significaba la recogida, el registro, la organización, el uso, la transferencia, la divulgación, el almacenamiento, la manipulación, la combinación, la protección, la supresión y el borrado de datos personales, entre otros (véase el apartado 34 anterior). Parece razonablemente claro, a partir de esta redacción y de los trabajos preparatorios correspondientes (véase el apartado 36 anterior), que existía la posibilidad de que las autoridades nacionales competentes llegaran un día a la conclusión, como hicieron en este caso, de que una base de datos



creada con fines periodísticos no podía difundirse como tal. La cantidad y la forma de los datos publicados no podían exceder el ámbito de la excepción y ésta, por su naturaleza, debía interpretarse de forma restrictiva, como indicó claramente el TJUE.

150. Incluso si el caso de las empresas demandantes fuera el primero de este tipo en el marco de la Ley de Datos Personales, no haría que la interpretación y aplicación de la excepción periodística por parte de los tribunales nacionales fuera arbitraria o imprevisible (véase *Kudrevičius*, citada anteriormente, § 115; y, mutatis mutandis, en relación con el artículo 7 del Convenio, *Huhtamäki c. Finlandia*, no. 54468/09, § 51, del 6 de marzo de 2012), tampoco lo haría el hecho de que el Tribunal Supremo Administrativo pidiera orientación al TJUE sobre la interpretación de la excepción del artículo 9 de la Directiva de Protección de Datos. En efecto, por lo que se refiere a esto último, el Tribunal ha subrayado regularmente la importancia, para la protección de los derechos fundamentales en la UE, del diálogo judicial mantenido entre los órganos jurisdiccionales internos de los Estados Miembros de la UE y el TJUE en forma de peticiones de decisión prejudicial de los primeros (véase *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda* [GC], no. 45036/98, § 164, TEDH 2005 VI; y *Avotiņš c. Letonia* [GC], no. 17502/07, §§ 105 y 109, TEDH 2016).

151. Además, las empresas demandantes eran profesionales de los medios de comunicación y, como tales, deberían haber sido conscientes de la posibilidad de que la recopilación masiva de datos y su difusión al por mayor -perteneciente a alrededor de un tercio de los contribuyentes finlandeses o 1,2 millones de personas, un número de 10 a 20 veces mayor que el cubierto por cualquier otra organización de medios de comunicación en ese momento- podría no considerarse como un tratamiento "exclusivamente" con fines periodísticos en virtud de las disposiciones pertinentes de la legislación finlandesa y de la UE.

152. En el presente caso, a raíz de sus solicitudes de datos al Ministerio de Hacienda en 2000 y 2001, las empresas demandantes fueron requeridas por el Defensor de Protección de Datos para que proporcionaran más información en relación con dichas peticiones y se les advirtió que los datos no podían ser revelados si *Veropörssi* continuaba publicándose en su forma habitual. En lugar de atender la reclamación del Defensor, las empresas eludieron la vía habitual de acceso de los periodistas a los datos fiscales y organizaron la recogida manual de éstos en las oficinas fiscales locales (véase el apartado 12 anterior). No corresponde al Tribunal especular sobre las razones por las que actuaron de este modo, pero el hecho de que lo hicieran sugiere cierta previsión, por su parte, de las dificultades para acogerse a la excepción de fines periodísticos y a la legislación nacional pertinente sobre el acceso a los datos fiscales.



153. Además, la versión de 1992 de las Directrices para periodistas - reproducidas en 2005, 2011 y 2014- indicaba claramente que los principios relativos a la protección de una persona también se aplicaban al uso de información contenida en documentos u otras fuentes públicas y que el mero hecho de que la información fuera accesible al público no siempre significaba que fuera libremente publicable. Estas directrices, que pretendían garantizar la autorregulación de los periodistas y editores finlandeses, debían ser conocidas por las empresas demandantes.

154. A la luz de las consideraciones anteriores, el Tribunal concluye que la injerencia impugnada en el derecho a la libertad de expresión de las sociedades demandantes estaba "prescrita por la ley".

4. *Objetivo legítimo*

155. Las partes no discuten que la injerencia en la libertad de expresión de las empresas demandantes pueda considerarse que perseguía el objetivo legítimo de proteger "la reputación y los derechos de los demás".

156. Sin embargo, las sociedades demandantes alegaron que, si bien la necesidad de protección contra las violaciones de la intimidad podía ser una consideración pertinente, ésta ya la había tenido en cuenta el legislador finlandés, además de valorado y aceptado al adoptar la Ley de Datos Personales. En su opinión, la supuesta necesidad de proteger la intimidad en el presente caso era abstracta e hipotética. Cualquier amenaza a ella había sido prácticamente inexistente y, el caso no se refería en absoluto a individuos específicos.

157. El Tribunal señala que, contrariamente a lo que sugieren las empresas demandantes, del expediente se desprende claramente que el Defensor de Protección de Datos actuó sobre la base de quejas concretas de particulares que alegaban que la publicación de los datos fiscales en *Veropörssi* vulneraba su derecho a la intimidad. Como indican las cifras del apartado 9, un grupo muy amplio de personas físicas, contribuyentes en Finlandia, se había visto directamente afectados por la práctica editorial de las empresas demandantes. Es discutible que todos los contribuyentes finlandeses se vieran afectados, directa o indirectamente, por la publicación de las sociedades demandantes, ya que sus ingresos imposables podían ser estimados por los lectores en virtud de su inclusión o exclusión de las listas publicadas.

158. Dejando a un lado la cuestión de si hubiera sido necesario identificar a los denunciantes individuales a nivel nacional, el argumento de las sociedades demandantes no aprecia la naturaleza y el alcance de las obligaciones de las autoridades nacionales de protección de datos con



arreglo, entre otros, al artículo 44 de la Ley de Datos Personales y a las disposiciones correspondientes de la Directiva de Protección de Datos. Por lo que respecta a esta última, cabe señalar que el TJUE declaró que la garantía de la independencia de las autoridades nacionales de control se estableció para reforzar la protección de los particulares y de los organismos afectados por las decisiones de dichas autoridades. Para garantizar esta protección, las autoridades nacionales de control deben, en particular, asegurar un justo equilibrio entre, por una parte, el respeto del derecho fundamental a la vida privada y, por otra, los intereses que exigen la libre circulación de los datos personales (véase la sentencia del TJUE en el asunto *Schrems*, citada en el apartado 76 supra). La protección de la intimidad estaba, pues, en el centro de la legislación sobre protección de datos cuyo respeto debía ser garantizado estas autoridades.

159. A la luz de las consideraciones anteriores y teniendo en cuenta los objetivos del Convenio de Protección de Datos, reflejados en la Directiva 95/46 y, más recientemente, en el Reglamento 2016/79 (véanse los apartados 59 y 67 anteriores), es evidente que la injerencia en el derecho a la libertad de expresión de las empresas demandantes perseguía el objetivo legítimo de proteger "la reputación o los derechos de los demás", en el sentido del artículo 10, apartado 2, del Convenio.

5. Necesario en una sociedad democrática

160. La cuestión central en el presente caso, como se ha indicado anteriormente, es si la injerencia en el derecho a la libertad de expresión de las empresas demandantes era "necesaria en una sociedad democrática" y si los tribunales nacionales lograron un justo equilibrio entre ese derecho y el del respeto de la vida privada.

161. Habiendo esbozado anteriormente -véase los párrafos 120-138- algunos principios generales relativos a los derechos a la libertad de expresión y al respeto de la vida privada, así como las razones por las que el artículo 8 del Convenio está claramente comprometido en circunstancias como las presentes, el Tribunal considera útil reiterar los criterios para equilibrar estos dos derechos en las circunstancias de un caso como el presente.

(a) Principios generales relativos al margen de apreciación y a la ponderación de los derechos

162. La elección de medios para garantizar el cumplimiento del artículo 8 del Convenio es, en principio, una cuestión que entra dentro del margen de apreciación de los Estados contratantes, tanto si las obligaciones



del Estado son positivas como negativas (véanse las sentencias *Couderc y Hachette Filipacchi Associés*, antes citada, § 90; y *Von Hannover (nº 2)*, antes citada, § 104). Asimismo, en virtud del artículo 10 del Convenio, los Estados contratantes disponen de un cierto margen de apreciación para determinar si es necesaria, y en qué medida, una injerencia en la libertad de expresión protegida por esta disposición (*ibíd.*).

163. En los casos en los que es necesario sopesar el derecho al respeto de la vida privada con el derecho a la libertad de expresión, el Tribunal reitera que el resultado de la demanda no debe variar, en principio, según haya sido presentada ante el Tribunal en virtud del artículo 8 del Convenio por la persona que fue objeto de la noticia, o en virtud del artículo 10 por el editor. De hecho, como se ha indicado anteriormente, estos derechos merecen el mismo respeto (véase el apartado 123 anterior). Consecuentemente, el margen de apreciación debería ser, en principio, exacto en ambas situaciones.

164. Según la jurisprudencia reiterada del Tribunal, la prueba de necesidad en una sociedad democrática exige que el Tribunal determine si la injerencia denunciada corresponde a una necesidad social imperiosa, si es proporcionada al objetivo legítimo perseguido y si las razones aducidas por las autoridades nacionales para justificarla son pertinentes y suficientes (véase *The Sunday Times c. el Reino Unido (nº 1)*, 26 de abril de 1979, § 62, Serie A nº 30). Sin embargo, el margen de apreciación que se deja a las autoridades nacionales para evaluar si existe tal necesidad y qué medidas deben adoptarse para hacer frente a ella no es ilimitado, sino que va de la mano de la supervisión europea por parte del Tribunal, cuya tarea es pronunciarse en última instancia sobre si una restricción es conciliable con la libertad de expresión protegida por el artículo 10. Como se ha indicado anteriormente, en el ejercicio de su función de control, la tarea del Tribunal no consiste en sustituir a los órganos jurisdiccionales nacionales, sino en controlar, a la luz del conjunto del asunto, si las decisiones que éstos han adoptado en virtud de su facultad de apreciación son compatibles con las disposiciones del Convenio invocadas [véase, en particular, el resumen de los principios pertinentes en *Perinçek c. Suiza [GC]*, nº 27510/08, § 198, TEDH 2015 (extractos); y, *Von Hannover (nº 2)*, ya citada, § 105]. Cuando el ejercicio de ponderación ha sido realizado por las autoridades nacionales de conformidad con los criterios establecidos en la jurisprudencia del Tribunal, este requeriría razones de peso para sustituir su opinión por la de los tribunales nacionales (véanse las sentencias *Couderc y Hachette Filipacchi Associés*, antes citada, § 92; y *Von Hannover (nº 2)*, antes citada, § 107).

165. El Tribunal ya ha tenido ocasión de establecer los principios pertinentes que deben guiar su apreciación - y, sobre todo, la de los tribunales nacionales - del estado de necesidad. Así, ha identificado una



serie de criterios para la ponderación de los derechos en conflicto. Estos han sido definidos hasta ahora como: la contribución a un debate de interés público, el grado de notoriedad de la persona afectada, la temática de la noticia, la conducta previa de la persona afectada, el contenido, la forma y las consecuencias de la publicación y, si fuese el caso, las circunstancias en las que se tomaron fotografías. Cuando examine una solicitud presentada en virtud del artículo 10, también estudiará el modo en que se obtuvo la información y su veracidad, así como la gravedad de la sanción impuesta a los periodistas o editores (véanse las sentencias *Couderc* y *Hachette Filipacchi Associés*, antes citada, § 93; *Von Hannover* (nº 2), antes citada, §§ 109-13; y *Axel Springer AG c. Alemania* [GC], no. 39954/08, §§ 90-95, 7 de febrero de 2012).

166. El Tribunal considera que los criterios así definidos pueden transponerse al presente caso, si bien algunos de ellos pueden tener más o menos relevancia dadas las circunstancias particulares, como se ha explicado anteriormente (véanse los apartados 8 y 9 supra), se referían a la recogida, tratamiento y publicación masiva de datos que eran accesibles al público con arreglo a determinadas normas y relacionados a un gran número de personas físicas del Estado demandado.

(b) Aplicación de los principios generales pertinentes al presente caso

(i) Contribución de la publicación impugnada a un debate de interés público

167. Como el Tribunal ha sostenido sistemáticamente, hay poco margen en virtud del artículo 10 § 2 del Convenio para las restricciones a la expresión política o al debate sobre asuntos de interés público (véase *Sürek c. Turquía* (nº 1) [GC], nº 26682/95, § 61, TEDH 1999-IV; y *Wingrove c. el Reino Unido*, 25 de noviembre de 1996, § 58, *Reports of Judgments and Decisions* 1996 V). El margen de apreciación de los Estados se reduce, pues, cuando se trata de un debate sobre una cuestión de interés público (véase la sentencia *Couderc* y *Hachette Filipacchi Associés*, antes citada, § 96).

168. Para determinar si una publicación que revela elementos de la vida privada se refiere también a una cuestión de interés público, el Tribunal tiene en cuenta su importancia y la naturaleza de la información revelada (véanse las sentencias *Couderc* y *Hachette Filipacchi Associés*, antes citada, § 98; y *Von Hannover no. 2*, citada anteriormente, § 109).

169. El público tiene derecho a ser informado, y es esencial en una sociedad democrática que, en circunstancias especiales, puede incluso extenderse a aspectos de la vida privada de las figuras públicas. Sin embargo, no se puede considerar que los artículos destinados únicamente a satisfacer la curiosidad de un público concreto sobre los detalles de la vida



privada de una persona, por muy conocida que sea, contribuyan a un debate de interés público (véase *Von Hannover*, citada anteriormente, § 65; *MGN Limited c. Reino Unido*, no. 39401/04, § 143, 18 de enero de 2011; y *Alkaya c. Turquía*, no. 42811/06, § 35, 9 de octubre de 2012).

170. Para comprobar si una publicación relativa a la vida privada de una persona no está destinada únicamente a satisfacer la curiosidad de un determinado público, sino que también se refiere a un tema de importancia general, es necesario valorar la publicación en su conjunto y tener en cuenta el contexto en el que aparece (véanse las sentencias *Couderc y Hachette Filipacchi Associés*, antes citada, § 102; *Tønsbergs Blad A.S. y Haukom c. Noruega*, no. 510/04, § 87, 1 de marzo de 2007; *Björk Eiðsdóttir c. Islandia*, no. 46443/09, § 67, 10 de julio de 2012; y *Erla Hlynsdóttir c. Islandia*, no. 43380/10, § 64, 10 de julio de 2012).

171. El interés público se refiere a los asuntos que afectan al público en tal nivel que puede interesarse legítimamente por ellos, que atraen su atención o que le conciernen en un grado significativo, especialmente en la medida en que afectan al bienestar de los ciudadanos o a la vida de la comunidad. Este es también el caso de los asuntos que pueden dar lugar a una controversia considerable, que se refieren a una cuestión social importante o que implican un problema sobre el que el público tendría interés en ser informado. El interés público no puede reducirse a la sed de información de estos sobre la vida privada de otros, o al deseo de sensacionalismo o incluso de voyeurismo de la audiencia (véase la sentencia *Couderc y Hachette Filipacchi Associés*, antes citada, §§ 101 y 103, y las demás referencias citadas en ella).

172. Es incuestionable que permitir el acceso del público a los documentos oficiales, incluidos los datos fiscales, tiene por objeto garantizar la disponibilidad de la información con el fin de permitir un debate sobre asuntos de interés público. Dicho acceso, aunque sujeto a claras normas y restricciones legales, tiene una base constitucional en la legislación finlandesa y ha sido ampliamente garantizado durante muchas décadas (véanse los párrafos 37-39 supra).

173. La política legislativa finlandesa de hacer accesibles al público los datos fiscales, se basa en la necesidad de garantizar que este pueda controlar las actividades de las autoridades gubernamentales. Si bien las empresas demandantes se refirieron al hecho de que el acceso a los datos fiscales permitía también la supervisión de los ciudadanos entre sí y la denuncia de la evasión fiscal, el Tribunal no ha podido confirmar, sobre la base de los trabajos preparatorios pertinentes y del material del que dispone, que éste fuera el objetivo del régimen de acceso finlandés (véase el apartado 43 supra) ni que, con el tiempo, se desarrollara esta finalidad de supervisión.

174. No obstante, el acceso público a los datos fiscales, sujeto a normas y procedimientos claros, y la transparencia general del sistema fiscal



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

56

finlandés no significan que la publicación impugnada haya contribuido por sí misma a un debate de interés público. Tomando la publicación en su conjunto y en su contexto, y analizándola según la jurisprudencia antes mencionada (véanse los apartados 162 a 166 supra), el Tribunal, al igual que el Tribunal Supremo Administrativo, no está convencido de que la publicación de datos fiscales en la forma y en la medida en que lo hicieron las empresas demandantes haya contribuido a dicho debate o, incluso, que su objetivo principal fuera hacerlo.

175. La excepción de los fines periodísticos que figura en el apartado 5 del artículo 2 de la Ley de Datos Personales tiene por objeto permitir a los periodistas el acceso, la recopilación y el tratamiento de datos para garantizar el desempeño de sus actividades periodísticas, reconocidas como esenciales en una sociedad democrática. Este punto fue claramente señalado por el Tribunal Supremo Administrativo en su decisión de 2009 (véase el apartado 22 anterior), donde afirmó que restringir el tratamiento de los datos fiscales por parte de los periodistas en la fase de pre publicación o divulgación habría sido inadmisibles, ya que en la práctica podría haber significado que se estaba tomando una decisión sobre el material que podía publicarse. Sin embargo, la existencia de un interés público en facilitar el acceso a grandes cantidades de datos fiscales y permitir su recopilación no significaba necesaria o automáticamente que también existiera un interés público en difundir en masa esos datos brutos en forma inalterada sin ninguna aportación analítica. En los trabajos preparatorios de la legislación nacional (véase el apartado 36 anterior) quedó claro que las bases de datos creadas con fines periodísticos no estaban destinadas a ser puestas a disposición de personas que no se dedican a actividades periodísticas, lo que subraya que el privilegio periodístico en cuestión se refiere al tratamiento de datos con fines internos. Esta distinción entre el tratamiento de datos con fines periodísticos y la difusión de los datos brutos a los que los periodistas tuvieron acceso privilegiado es claramente realizada por el Tribunal Supremo Administrativo en su primera decisión de 2009.

176. Además, el recurso a la excepción dependía de que el tratamiento de los datos se realizara "únicamente" con fines periodísticos. Ahora bien, como declaró el Tribunal Supremo Administrativo, la publicación de los datos fiscales en *Veropörssi* de forma casi literal, en catálogos, aunque divididos en diferentes partes y ordenados por municipios, equivalía a la divulgación de la totalidad del archivo conservado con fines periodísticos y no se podía hablar, en tales circunstancias, de un intento de expresar únicamente información, opiniones o ideas. Si bien las empresas demandantes alegaron que la divulgación de los registros fiscales permitía al público observar los resultados de la política fiscal -cómo evolucionan las diferencias de renta y patrimonio, por ejemplo, entre regiones, profesiones y en función del sexo-, no explicaron cómo sus



lectores podrían realizar este tipo de análisis a partir de los datos brutos, publicados en masa, en *Veropörssi*.

177. Por último, aunque la información podría haber permitido a los curiosos clasificar a las personas nombradas, que no son personajes públicos, en función de su situación económica, esto podría considerarse una manifestación de la sed de información del público sobre la vida privada de los demás y, como tal, una forma de sensacionalismo, incluso de voyeurismo (véase *Couderc y Hachette Filipacchi Associés*, citada anteriormente, § 101).

178. En virtud de estas consideraciones, el Tribunal no puede sino coincidir con el Tribunal Supremo Administrativo en que el único objeto de la publicación impugnada no era, como exige el Derecho interno y de la UE, la divulgación al público de informaciones, opiniones e ideas, conclusión confirmada por la disposición de la publicación, su forma, su contenido y la amplitud de los datos divulgados. Además, no contempla que la publicación impugnada pueda ser considerada como una contribución a un debate de interés público o asimilada al tipo de discurso, político, que tradicionalmente goza de una posición privilegiada en su jurisprudencia, por lo que exige un estricto escrutinio por parte del Convenio y permite un escaso margen de maniobra con arreglo al artículo 10 § 2 del Convenio para las restricciones (véanse, a este respecto, las sentencias *Sürek c. Turquía (nº 1)*, antes citada, § 61; y *Wingrove*, antes citada, § 58).

(ii) *Objeto de la publicación impugnada y grado de notoriedad de las personas afectadas*

179. Los datos publicados en *Veropörssi* comprendían los apellidos y nombres de las personas físicas cuyos ingresos anuales imponibles superaban determinados umbrales (véase el apartado 9 supra). Los datos incluían también el importe, con una aproximación de 100 euros, de sus rentas, salariales y no salariales, así como los detalles relativos a su patrimonio neto imponible. Cuando se publicaron en el periódico, los datos se expusieron en forma de lista alfabética y se organizaron según el municipio y el tramo de ingresos.

180. En el presente caso, 1,2 millones de personas físicas fueron objeto de la publicación *Veropörssi*. Todas ellas eran contribuyentes, pero sólo algunas, de hecho, muy pocas, eran personas físicas con una renta neta elevada, figuras públicas o personalidades conocidas en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal. La mayoría pertenecían a grupos de bajos ingresos. Se estimó que los datos abarcaban a un tercio de la población finlandesa y la gran parte, a trabajadores a tiempo completo. A diferencia de otras publicaciones del país, la información publicada por las empresas



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

58

demandantes no se refería específicamente a ninguna categoría concreta de personas, como políticos, funcionarios, figuras públicas u que pertenecieran a la esfera pública por sus actividades, elevados ingresos (véase, a este respecto, la sentencia *Krone Verlag GmbH & Co. KG c. Austria*, no. 34315/96, § 37, 26 de febrero de 2002; y *News Verlags GmbH & Co. KG c. Austria*, no. 31457/96, § 54, CEDH 2000 I) o su posición (véase *Verlagsgruppe News GmbH c. Austria (no. 2)*, no. 10520/02, § 36, 14 de diciembre de 2006). Como el Tribunal ha declarado anteriormente, tales personas se exponen inevitablemente y a sabiendas a un estrecho escrutinio tanto de los periodistas como del público en general (véase, entre otras, *Lingens c. Austria*, 8 de julio de 1986, § 42, Serie A nº 103 y *Couderc y Hachette Filipacchi Associés, ya citada*, §§ 120-121).

181. Las empresas demandantes se basan en el relativo anonimato de las personas físicas cuyos nombres y datos aparecían en el periódico y eran accesibles a través del servicio de SMS, así como en la gran cantidad de datos publicados, para restar importancia a cualquier injerencia en su derecho a la intimidad, sugiriendo que cuanto más publicaban, menos interferían en ella, lo que describen como un factor de "mimetización" (véase el apartado 103 supra). Sin embargo, incluso suponiendo que dicho factor pudiera operar para atenuar o disminuir el grado de injerencia resultante de la publicación impugnada, no tiene en cuenta la naturaleza personal de los datos y el hecho de que se facilitaron a las autoridades fiscales competentes para un fin, pero que las empresas demandantes accedieron a ellos para otro. También ignora que la forma y el alcance de la publicación supusieron que, de un modo u otro, se extendiera a toda la población adulta, descubierta como beneficiaria de una determinada renta si se incluía en la lista, pero también de no percibir dicha renta si se excluía debido a los umbrales salariales implicados (véase también el apartado 157 supra). Es la recopilación, el tratamiento y la difusión masiva de datos lo que la legislación de protección de datos, como la que se discute ante los tribunales nacionales, pretende abordar.

(iii) Forma de obtener la información y su veracidad

182. La veracidad de la información publicada nunca fue discutida en el presente caso. Esta se recogió en las oficinas tributarias locales y era exacta.

183. En cuanto a la forma en que se obtuvo la información, es importante recordar que, en el ámbito de la libertad de prensa, el Tribunal ha sostenido que, en razón de los deberes y responsabilidades inherentes al ejercicio de la libertad de expresión, la salvaguardia que el artículo 10 otorga a los periodistas en relación con la información sobre cuestiones de interés público está sujeta a la condición de que actúen de buena fe para



proporcionar una información exacta y fiable de acuerdo con la ética del periodismo (véase *Magyar Helsinki Bizottság*, citada anteriormente, § 159).

184. El Tribunal reitera que, en el presente caso, las empresas demandantes anularon su solicitud de datos al Ministerio de Hacienda y, en su lugar, contrataron a personas para que recopilaran manualmente los datos fiscales en las oficinas tributarias locales (véase el apartado 12 supra). De este modo, eludieron tanto las limitaciones legales (la obligación de justificar que los datos se recogerían con fines periodísticos y no se publicarían como una lista) como las prácticas (al contratar a personas para recoger la información manualmente con el fin de obtener un acceso ilimitado a los datos fiscales personales con vistas a su posterior difusión) impuestas por la legislación nacional pertinente. Los datos se publicaron posteriormente en bruto, como catálogos o listas.

185. Si bien el Tribunal no puede sino coincidir con la sentencia de la Sala en que los datos no se obtuvieron por medios ilícitos, es evidente que las empresas demandantes tenían una política de elusión de los canales normales abiertos a los periodistas para acceder a los datos fiscales y, en consecuencia, de los controles y equilibrios establecidos por las autoridades internas para regular el acceso y la difusión.

(iv) Contenido, forma y consecuencias de la publicación y consideraciones conexas

186. El Tribunal ha sostenido, como se ha indicado anteriormente (véase el apartado 127 supra), que el enfoque de la cobertura de un tema determinado es una cuestión de libertad periodística. No corresponde ni al Tribunal ni a los tribunales nacionales sustituir las opiniones de la prensa en este ámbito por las suyas propias (véanse las sentencias *Jersild*, antes citada, § 31, y *Couderc y Hachette Filipacchi Associés*, antes citada, § 139). El artículo 10 del Convenio también deja en manos de los periodistas la decisión sobre los detalles que deben publicarse para garantizar la credibilidad de un artículo (véanse las sentencias *Fressoz y Roire*, antes citada, § 54; e *ibíd*). Además, estos gozan de la libertad de elegir, entre las noticias que les llegan, cuáles van a tratar y cómo. Esta libertad, sin embargo, no está exenta de responsabilidades (*ibíd*). Las decisiones que toman a este respecto deben basarse en las normas deontológicas y los códigos de conducta de su profesión (véase *Couderc y Hachette Filipacchi Associés*, citada anteriormente, § 138).

187. En los casos en los que la información ya estaba previamente disponible públicamente, el Tribunal lo ha tenido en cuenta a la hora de evaluar si la restricción impugnada de la libertad de expresión era "necesaria" a efectos del artículo 10 § 2. En algunos de ellos, ha sido una consideración decisiva para declarar una violación de la garantía de dicho



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

60

artículo (véase *Weber c. Suiza*, 22 de mayo de 1990, §§ 48-52, Serie A nº 177; *Observer and Guardian c. Reino Unido*, 26 de noviembre de 1991, §§ 66-71, Serie A nº 216; *The Sunday Times c. Reino Unido (nº 2)*, 26 de noviembre de 1991, §§ 52-56, Serie A nº 217; y *Vereniging Weekblad Bluf! c. los Países Bajos*, 9 de febrero de 1995, §§ 41-46, Serie A nº 306-A), mientras que en otros, especialmente en lo que respecta a la libertad de la prensa para informar sobre los procedimientos judiciales públicos, se determinó que el hecho de que la información fuera de dominio público quedaba compensado por la necesidad de proteger el derecho al respeto de la vida privada en virtud del artículo 8 del Convenio (véase *Egeland y Hanseid c. Noruega*, no. 34438/04, §§ 62-63, 16 de abril de 2009; y *Shabanov y Tren c. Rusia*, no. 5433/02, §§ 44-50, 14 de diciembre de 2006).

188. Cabe destacar que el TJUE ha dejado claro -entre otras, en las sentencias *Satakunnan Markkinapörssi Oy*, antes citada, § 48; y *Google Spain*, antes citada, § 30- que el carácter público de los datos tratados no los excluye del ámbito de aplicación de la Directiva de Protección de Datos y de las garantías que ésta establece para la protección de la intimidad (véanse los apartados 20 y 75).

189. Si bien los datos fiscales en cuestión eran accesibles al público en Finlandia, sólo podían consultarse en las oficinas fiscales locales y, esta estaba sujeta a condiciones claras. La copia de dicha información en lápices de memoria estaba prohibida. Los periodistas podían recibir los datos fiscales en formato digital, pero también existían condiciones de recuperación y sólo se podía una determinada cantidad. Los periodistas debían especificar que la información se solicitaba con fines periodísticos y que no se publicaría en forma de lista (véanse los apartados 49-51). Por lo tanto, aunque la información relativa a las personas era de acceso público, su accesibilidad se regía por normas y salvaguardias específicas.

190. El hecho de que los datos en cuestión fueran accesibles al público en virtud del derecho interno no significaba necesariamente que pudieran publicarse de forma ilimitada (véanse los apartados 48 y 54 supra). Su publicación en un periódico, y su posterior difusión a través de un servicio de SMS, los hacía accesibles de una manera y en una medida no previstas por la legislación.

191. La recopilación de información es una etapa preparatoria esencial del periodismo y una parte inherente y protegida de la libertad de prensa (véase el párrafo 128 supra). Cabe destacar que, en el presente caso, el Tribunal Supremo Administrativo no pretendía interferir en la recopilación de datos brutos por parte de las empresas demandantes, una actividad que forma parte del núcleo de la libertad de prensa, sino en la difusión de los datos de la forma y en la medida indicadas previamente.

192. También es necesario, en este punto, reiterar que Finlandia es uno de los pocos Estados Miembros del Consejo de Europa que prevé este



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

61

grado de acceso público a los datos fiscales. Al valorar el margen de apreciación en un caso como el presente, además de la proporcionalidad de la injerencia impugnada y del régimen finlandés en virtud del cual se adoptó, el Tribunal debe evaluar también las opciones legislativas que la sustentan y, en ese contexto, la calidad del control parlamentario y judicial de la necesidad de dicha legislación y de las medidas adoptadas que interfieren en la libertad de expresión (véase, a este respecto, *Animal Defenders International c. Reino Unido* [GC], n.º. 48876/08, §§ 108 y 110, TEDH 2013 (extractos)).

193. Como han demostrado ambas partes, el examen parlamentario de la legislación finlandesa relativa al acceso a la información y a los datos fiscales en particular, así como la de la protección de datos, ha sido exigente y pertinente. Ese escrutinio y debate a nivel interno se reflejó, además, en el contexto de la protección de datos a nivel de la UE, cuando se produjo la adopción de la Directiva de Protección de Datos y, posteriormente, del Reglamento 2016/79.

194. El Tribunal observa que el legislador finlandés había decidido, al adoptar la Ley sobre la Divulgación Pública y la Confidencialidad de la Información Fiscal, mantener la accesibilidad pública de los datos fiscales en cuestión. Si bien es cierto que el Parlamento finlandés realizó un ejercicio de ponderación entre los intereses privados y públicos en juego al decidir esta cuestión, no se deduce que el tratamiento de dichos datos fiscales ya no esté sujeto a ninguna consideración en materia de protección de datos, como sostienen las empresas demandantes. El apartado 5 del artículo 2 de la Ley de Datos Personales se adoptó para conciliar los derechos a la intimidad y a la libertad de expresión y para dar cabida al papel de la prensa, pero el recurso a esta excepción periodística dependía, como indicó el Tribunal Supremo Administrativo, del cumplimiento de determinados requisitos. La Ley de Divulgación y Confidencialidad de la Información Fiscal también establecía claramente que dicha información "es pública en la medida prevista en esta Ley" (véase el párrafo 39 anterior).

195. El Tribunal subraya que las salvaguardias de la legislación nacional se incorporaron precisamente debido a la accesibilidad pública de los datos fiscales personales, a la naturaleza y a la finalidad de la legislación sobre protección de datos y, a la excepción periodística que la acompaña. En estas circunstancias, y en consonancia con el enfoque establecido en *Animal Defenders International* (citado anteriormente, § 108), las autoridades del Estado demandado gozaron de un amplio margen de apreciación para decidir cómo lograr un justo equilibrio entre los respectivos derechos en virtud de los artículos 8 y 10 del Convenio. Además, si bien el margen de apreciación de cualquier Estado debe ser limitado y su ejercicio está sujeto a la supervisión externa del Tribunal, éste también puede tomar en consideración, al evaluar el equilibrio global alcanzado, el hecho de que



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

62

dicho Estado, de forma un tanto excepcional, como elección constitucional y, en aras de la transparencia, haya optado por hacer accesibles al público los datos fiscales.

196. En el presente caso, los tribunales nacionales, al ponderar estos derechos, trataron de encontrar un equilibrio entre la libertad de expresión y el derecho a la intimidad consagrado en la legislación sobre protección de datos. Aplicando la excepción del apartado 5 del artículo 2 de la Ley de Datos Personales y la evaluación del interés público a la injerencia impugnada, ellos y, en particular, el Tribunal Supremo Administrativo, analizaron la jurisprudencia pertinente del Convenio y del TJUE y, aplicaron cuidadosamente la del Tribunal a los hechos del presente caso.

(v) *Gravedad de la sanción impuesta a los periodistas o editores*

197. Como se indica en la sentencia de la Sala, no se prohibió a las empresas demandantes publicar datos fiscales ni seguir publicando *Veropörssi*, aunque debían hacerlo de forma compatible con las normas finlandesas y de la UE sobre protección de datos y acceso a la información. El hecho de que, en la práctica, las limitaciones impuestas a la cantidad de información que debía publicarse pudieran hacer menos rentables algunas de sus actividades comerciales no constituyen, como tal, una sanción en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal.

(vi) *Conclusión*

198. De acuerdo con lo previamente expuesto, el Tribunal considera que, al valorar las circunstancias sometidas a su apreciación, las autoridades internas competentes y, en particular, el Tribunal Supremo Administrativo tuvieron debidamente en cuenta los principios y criterios establecidos por la jurisprudencia del Tribunal para ponderar el derecho al respeto de la vida privada y el derecho a la libertad de expresión. Al hacerlo, el Tribunal Supremo Administrativo concedió especial importancia a la constatación de que la publicación de los datos fiscales en la forma y con el alcance descritos no contribuía a un debate de interés público y que los demandantes no podían alegar, en esencia, que se había hecho únicamente con una finalidad periodística en el sentido del Derecho interno y de la UE. El Tribunal no percibe ninguna razón de peso que le obligue a sustituir su opinión por la de los tribunales nacionales y a anular la ponderación realizada por éstos (véanse las sentencias *Von Hannover* (nº 2), antes citada, § 107; y *Perinçek*, antes citada, § 198). Está convencido de que los motivos invocados eran pertinentes y suficientes para demostrar que la injerencia



denunciada era "necesaria en una sociedad democrática" y que las autoridades del Estado demandado actuaron dentro de su margen de apreciación al establecer un justo equilibrio entre los intereses en juego.

199. Por lo tanto, el Tribunal concluye que no ha habido violación del artículo 10 del Convenio.

III. SUPUESTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 6 § 1 DEL CONVENIO

200. Las empresas demandantes se quejaron, en virtud del artículo 6 § 1 del Convenio, de la duración del procedimiento ante los tribunales nacionales. Las partes pertinentes del artículo 6 § 1 del Convenio dicen lo siguiente:

" Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella."

A. Sentencia de la Sala

201. La Sala observó que el procedimiento impugnado ante las autoridades y los tribunales nacionales había durado más de seis años y seis meses en dos niveles de jurisdicción y, ambos niveles dos veces. No hubo ningún período de inactividad especialmente largo por parte de ninguno de ellos. Aunque el caso había sido de cierta complejidad, no podía decirse que esto justificara por sí mismo toda la duración del procedimiento. Según la Sala, la excesiva duración total podía atribuirse esencialmente al hecho de que el caso había sido examinado dos veces por cada nivel de jurisdicción.

B. Alegaciones de las partes

1. Las empresas demandantes

202. Las empresas demandantes alegaron que el procedimiento judicial en el presente caso había durado ocho años en tres niveles de jurisdicción, examinando cada jurisdicción el caso dos veces. El Tribunal Supremo Administrativo habría podido dictar la orden de prohibición en su primera decisión en 2009, sin remitir el caso al Comité de Protección de Datos. Esto podría haberse hecho en nombre de la economía procesal y respetando el derecho de las empresas demandantes a un juicio justo en un



plazo razonable. Por tanto, la duración del procedimiento había violado el derecho de las empresas demandantes garantizado por el artículo 6, apartado 1, del Convenio.

2. *El Gobierno*

203. El Gobierno no estuvo de acuerdo con las conclusiones de la Sala. Consideraron que, excluyendo el tiempo que duró la cuestión prejudicial ante el TJUE, el primer procedimiento había durado tres años y tres meses y medio y el segundo, unos dos años y tres meses. Por lo tanto, la duración total había sido de cinco años y siete meses, de los que habría que deducir seis meses por estar relacionados con la preparación a nivel nacional de dicha remisión prejudicial. La duración total fue, pues, de cinco años y siete días.

204. El Gobierno señaló que ninguna de las etapas procesales había durado mucho tiempo. El caso había implicado dos series de procedimientos separados, ya que el objeto de ambas no era el mismo, a pesar de se referían a las mismas partes y a los mismos hechos. El primer procedimiento hacía referencia a si las empresas demandantes habían tratado datos personales en contra de las disposiciones de la Ley de Datos Personales. El Tribunal Supremo Administrativo anuló la decisión recurrida y devolvió el asunto al Comité de Protección de Datos, que tuvo que realizar un nuevo examen y decisión administrativa. La segunda serie se refería a si la nueva decisión del Comité de Protección de Datos, de 26 de noviembre de 2009, se correspondía con la anterior del Tribunal Supremo Administrativo.

205. El Gobierno señaló que el asunto era excepcionalmente complejo desde el punto de vista jurídico. Además de la preparación normal del caso, incluía la redacción de la solicitud de decisión prejudicial al TJUE, la decisión interlocutoria correspondiente y dos audiencias. El presente caso fue el primero de este tipo en el que las autoridades nacionales se ocuparon de la libertad de impartir información fiscal y de la protección de datos. No existía jurisprudencia nacional previa sobre este asunto.

206. Además, el comportamiento de las empresas demandantes había prolongado la segunda serie de procedimientos durante un mes y medio, un retraso que no podía atribuirse al Gobierno.

207. El Gobierno concluyó que, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso, el procedimiento se había llevado a cabo dentro de un plazo razonable en el sentido del artículo 6 § 1 del Convenio.



C. Valoración del Tribunal

208. El Tribunal señala que el período que debe tomarse en consideración comenzó el 12 de febrero de 2004, cuando se recurrió la primera resolución del Comité de Protección de Datos, y finalizó el 18 de junio de 2012, cuando el Tribunal Supremo Administrativo dictó una resolución definitiva sobre el asunto. El caso estuvo pendiente de resolución prejudicial ante el TJUE durante un año y diez meses, tiempo que, según la jurisprudencia del Tribunal, debe excluirse de la duración atribuible a las autoridades nacionales (véanse *Pafitis y otros c. Grecia*, 26 de febrero de 1998, § 95, *Reports* 1998 I; y *Koua Poirrez c. Francia*, no. 40892/98, § 61, ECHR 2003 X). Deduciendo este período del total, los procedimientos impugnados ante las autoridades y tribunales nacionales duraron más de seis años y seis meses, dos veces en dos niveles de jurisdicción diferentes.

209. El carácter razonable de la duración del procedimiento debe evaluarse, de acuerdo con una jurisprudencia bien establecida, en virtud de las circunstancias del caso y con referencia a los siguientes criterios: la complejidad, la conducta de los demandantes y de las autoridades competentes y aquello que está en juego para los demandantes en el litigio (véase, entre otras muchas autoridades, *Frydlender c. Francia* [GC], no. 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII; y *Lupeni Greek Catholic Parish and Others c. Rumania* [GC], no. 76943/11, § 143, CEDH 2016 (extractos)).

210. El Tribunal está de acuerdo con el Gobierno en que el procedimiento no se caracterizó por ningún período de inactividad particularmente largo por parte de las autoridades y los tribunales nacionales. Este estuvo pendiente ante las autoridades y tribunales internos durante aproximadamente un año y medio para cada etapa, lo que no puede considerarse excesivo como tal.

211. La duración total del procedimiento es, sin embargo, excesiva, lo que parece haber sido causado por el hecho de que el caso fue examinado dos veces por cada nivel de jurisdicción. El Tribunal considera que incluso si se aceptara el argumento del Gobierno de que la conducta de las empresas demandantes había prolongado la segunda serie de procedimientos en un mes y medio y que, este período debería deducirse de la duración total, esta seguiría siendo excesiva.

212. El Tribunal considera que el asunto era ciertamente complejo desde el punto de vista jurídico, lo que queda demostrado por la escasa jurisprudencia a nivel finlandés, por la necesidad de remitir al TJUE las cuestiones relativas a la interpretación del Derecho de la Unión y por el hecho mismo de que el asunto se remitiera a la Gran Sala de este Tribunal. Sin embargo, no puede decirse que la complejidad jurídica del asunto justifique la duración del procedimiento. Parte de esta complejidad fue,



además, causada porque el caso fue devuelto al Comité de Protección de Datos para un nuevo examen.

213. Por lo que respecta a lo que estaba en juego para las empresas demandantes, es indiscutible que las decisiones nacionales impugnadas tuvieron consecuencias tanto en el alcance como en la forma en la que ellas podían publicar datos fiscales y, por tanto, continuar sus actividades sin cambios.

214. Tras examinar todo el material presentado, el Tribunal considera que, incluso teniendo en cuenta la complejidad del asunto desde el punto de vista jurídico, la duración del procedimiento en su conjunto fue excesiva e incumplió el requisito del plazo razonable.

215. Por lo tanto, se ha producido una violación del artículo 6 § 1 del Convenio debido a la duración del procedimiento.

IV. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 41 DEL CONVENIO

216. El artículo 41 del Convenio dispone:

"Si el Tribunal declara que ha habido violación del Convenio o de sus Protocolos y si el Derecho interno de la Alta Parte Contratante sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de dicha violación, el Tribunal concederá a la parte perjudicada, si así procede, una satisfacción equitativa."

A. Daños y perjuicios

217. Las sociedades demandantes reclamaron 900.000 euros en concepto de daños patrimoniales, correspondientes a una pérdida neta de ingresos durante tres años. No especificaron más que su reclamación de daños pecuniarios con referencia a los dos artículos del Convenio que alegaban haber sido violados.

218. El Gobierno coincidió con la Sala en que no se había establecido ninguna relación de causalidad entre los daños reclamados y la supuesta violación del artículo 6 § 1 del Convenio. Tampoco se había establecido ninguna relación entre el daño reclamado y la supuesta violación del artículo 10 del Convenio. Según el Gobierno, no debería concederse ninguna indemnización por este concepto. Si el Tribunal considerara que se debe un daño pecuniario, debería reservarse la aplicación del artículo 41 de este.

219. El Tribunal no discierne, sobre la base de los elementos que le han sido presentados, ninguna relación de causalidad entre la violación constatada en virtud del artículo 6 del Convenio y el perjuicio patrimonial alegado por las empresas demandantes. Por lo tanto, el Tribunal rechaza esta



alegación. En cuanto al perjuicio no pecuniario, señala que las empresas demandantes no han formulado ninguna alegación en este sentido.

B. Costes y gastos

220. Las empresas demandantes reclamaron 58.050 euros en concepto de costes y gastos incurridos tanto ante los tribunales internos como ante el Tribunal.

221. El Gobierno señaló que la Sala les había concedido 9.500 euros (impuesto sobre el valor añadido incluido) para cubrir los gastos reclamados en ambas instancias. En opinión del Gobierno, esta suma era razonable y no debía ser aumentada.

222. Según la jurisprudencia del Tribunal, un demandante sólo tiene derecho al reembolso de los costes y gastos en la medida en que se demuestre que éstos se han producido real y necesariamente y son razonables en cuanto a su cuantía. En el presente caso, no se ha presentado al Tribunal ningún documento justificativo de la reclamación de los honorarios de los abogados ante la Gran Sala, como exige el artículo 60, apartado 2, del Reglamento del Tribunal. Por lo tanto, debe desestimarse la reclamación adicional de gastos y costos incurridos en el procedimiento ante esta. Teniendo en cuenta la prueba documental aportada por las empresas demandantes en apoyo de su reclamación ante la Sala y los criterios anteriores, el Tribunal considera razonable conceder la suma de 9.500 euros (incluido el impuesto sobre el valor añadido) que cubre los gastos incurridos ante los tribunales nacionales y la Sala.

C. Intereses de demora

223. El Tribunal considera adecuado que el tipo de interés de demora se base en el tipo marginal de crédito del Banco Central Europeo, al que habría que añadir tres puntos porcentuales.

POR ESTOS MOTIVOS, EL TRIBUNAL



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

68

1. *Resuelve*, por unanimidad, las excepciones preliminares del Gobierno;
2. *Declara*, por quince votos contra dos, que no ha habido violación del artículo 10 del Convenio;
3. *Declara*, por quince votos contra dos, que se ha producido una violación del artículo 6 § 1 del Convenio;
4. *Declara*, por catorce votos contra tres,
 - (a) que el Estado demandado deberá pagar a las empresas demandantes, en el plazo de tres meses, 9.500 euros (nueve mil quinientos euros), incluidos los impuestos que puedan ser exigibles, en concepto de costes y gastos;
 - (b) que, desde el vencimiento de los tres meses mencionados hasta la liquidación, se pagarán intereses simples sobre el importe anterior, a un tipo igual al marginal de crédito del Banco Central Europeo durante el período de incumplimiento más tres puntos porcentuales;
5. *Desestima*, por quince votos a favor y dos en contra, el resto de la demanda de las empresas por satisfacción equitativa.

Hecho en inglés y en francés, y pronunciado en audiencia pública en el Edificio de Derechos Humanos de Estrasburgo, el 27 de junio de 2017.

Lawrence Early
Secretario adjunto

András Sajó
Presidente

De conformidad con el artículo 45 § 2 del Convenio y el artículo 74 § 2 del Reglamento del Tribunal, se adjuntan a la presente sentencia los siguientes votos particulares:

- (a) Voto parcialmente disidente de los Jueces Nussberger y López-Guerra;
- (b) Voto disidente de los Jueces Sajó y Karakaş.

A.S.
T.L.E.



VOTO PARCIALMENTE DISIDENTE DE LOS JUECES NUSSBERGER Y LÓPEZ-GUERRA

1. La idea central de este importante caso es equilibrar los derechos de protección de datos y la libertad de expresión. Estamos totalmente de acuerdo con la posición de la mayoría.

2. Sin embargo, tenemos que marcar nuestra disidencia en relación con una cuestión secundaria. No podemos estar de acuerdo en que haya habido una violación del artículo 6 § 1 del Convenio debido a la duración del procedimiento.

3. Es cierto que el procedimiento en su conjunto duró más de seis años y seis meses en dos niveles de jurisdicción (véase el apartado 208 de la sentencia), pero es importante señalar que cuatro tribunales distintos se ocuparon del caso, permitiendo cada vez un nuevo examen de las cuestiones jurídicas. En primer lugar, fue el Tribunal Administrativo de Helsinki el que resolvió el recurso del Defensor de Protección de Datos contra la decisión del Comité de Protección de Datos de no prohibir a las empresas demandantes el tratamiento de los datos fiscales en la forma y medida en que lo habían hecho en 2002 y la transmisión de ellos por servicio de SMS. El Tribunal Supremo Administrativo tuvo que decidir entonces como segunda y última instancia. Tras la decisión prejudicial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el caso se devolvió al Comité, es decir, a la instancia administrativa, para que dictara la correspondiente prohibición. Fueron entonces las empresas demandantes las que, sabiendo que la cuestión jurídica ya había sido resuelta por dos tribunales, recurrieron la decisión del Comité. El Tribunal Administrativo de Turku, y por tanto otro tribunal, rechazó el recurso. Las empresas siguieron sin aceptar esta sentencia y volvieron a presentar el caso ante el Tribunal Administrativo Supremo, sin ninguna perspectiva de éxito.

4. Por lo tanto, los dos procedimientos se configuraron de forma diferente. El primer conjunto se basaba en el recurso del Defensor contra la negativa del Comité a prohibir la actividad de los demandantes, mientras que el segundo en el recurso de los demandantes contra la decisión contraria. Al principio la controversia se refería a la inactividad de las autoridades, pero luego, en la segunda serie, a la actividad de las autoridades.

5. Es importante señalar que la segunda serie de procedimientos fue iniciada únicamente por los demandantes. Utilizaron un recurso legal a su disposición que es perfectamente legítimo. Sin embargo, según la jurisprudencia reiterada del Tribunal, si bien no se puede culpar a los



demandantes por hacer pleno uso de los recursos que les ofrece el derecho interno, esto debe considerarse como un hecho objetivo que no puede atribuirse al Estado demandado y que debe tenerse en cuenta para determinar si se ha superado o no el plazo razonable al que se refiere el artículo 6 § 1 (véase *Erkner y Hofauer c. Austria*, no. 9616/81, § 68, 23 de abril de 1987; *Girardi c. Austria*, no. 50064/99, § 56, 11 de diciembre de 2003; *Sociedade de Construções Martins & Vieira, Lda. y otros c. Portugal*, no. 56637/10 y otras 5, § 48, 30 de octubre de 2014; *O'Neill y Lauchlan c. Reino Unido*, nº 41516/10 y 75702/13, § 92, 28 de junio de 2016).

6. Es cierto que el Tribunal Supremo podría haber decidido por sí mismo. Eso habría imposibilitado que los demandantes recurrieran una vez más; habría reducido el alcance de sus recursos legales. Resulta, en cierto modo, contradictorio que los demandantes se quejen de que se les haya ofrecido la posibilidad de recurrir y luego la hayan utilizado. Esta estrategia procesal fue delibere elección, no se les impuso.

7. Además, hay que tener en cuenta la complejidad jurídica del caso, puesta de manifiesto también por el hecho de que el procedimiento ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha durado también casi cinco años.

8. Por último, pero no por ello menos importante, no hubo un período de inactividad especialmente prolongado por parte de las autoridades y los tribunales nacionales.

9. Por lo tanto, en nuestra opinión, de acuerdo con los criterios bien establecidos del Tribunal en los casos de duración de los procedimientos, no hay base para encontrar una violación del artículo 6 § 1 del Convenio en el presente caso.

VOTO DISIDENTE DE LOS JUECES SAJÓ Y KARAKAŞ

1. El Tribunal ha sostenido durante mucho tiempo que los medios de comunicación -que desempeñan un papel preeminente como "vigilantes públicos"- tienen derecho a una sólida protección de su derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, la sentencia de hoy considera oportuno debilitar estas protecciones al declarar de forma inverosímil que un periódico que publica un conjunto de datos de información disponible públicamente no ejerce una "actividad periodística" y, defender la medida de censura especialmente severa de ese periódico, que ahora ha quebrado.

2. No creemos que los tribunales nacionales deban juzgar lo que cuenta como "actividad periodística". Nos parece poco convincente la



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

71

apreciación del Tribunal de que la información sobre los contribuyentes - objeto de varias leyes en Finlandia- no es una cuestión de auténtico "interés público". No creemos que el margen de apreciación se haya aplicado correctamente en este caso, ni que los derechos en conflicto de la libertad de expresión de los demandantes y la privacidad individual de los contribuyentes finlandeses se hayan equilibrado correctamente.

3. Por lo tanto, disentimos respetuosamente de la opinión del Tribunal.

A. Actividad periodística y contribución a un interés público legítimo

4. No se discute que ha habido una injerencia en la libertad de expresión de los demandantes (§ 140 de la sentencia). Sin embargo, compartimos con la mayoría la legalidad de dicha injerencia.

5. En virtud de la legislación finlandesa, la información sobre la renta y el patrimonio imponibles de los contribuyentes es pública². En 2002, las empresas demandantes publicaron una parte de dicha información. En abril de 2003, el Defensor de Protección de Datos, invocando los intereses de los contribuyentes en materia de intimidad, solicitó al Comité de Protección de Datos que impidiera a las empresas demandantes publicar los datos fiscales. La solicitud fue desestimada por considerar que estas se dedicaban al periodismo y, por tanto, tenían derecho a una excepción a las restricciones previstas por la ley sobre el tratamiento de datos³. En febrero de 2007, el Tribunal Supremo Administrativo, al examinar el caso, planteó una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre la interpretación de la Directiva de Protección de Datos de la UE⁴, que también regía el tratamiento de datos impugnado. En diciembre de 2008, el TJUE dictaminó que las actividades relacionadas con el tratamiento de datos a partir de documentos de dominio público podían calificarse de "actividades periodísticas" si su objeto era divulgar al público

² Ley de Divulgación y Confidencialidad de la Información Fiscal, sección 5.

³ La Ley de Datos Personales regula la protección de la privacidad individual en lo que respecta a los datos personales. Establece, entre otras cosas, que el tratamiento de estos debe realizarse únicamente bajo una lista específica de condiciones. Sin embargo, el artículo 2(5) de la ley exime a quienes ejercen una "actividad periodística" de la mayoría de estas condiciones.

⁴ 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.



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

72

informaciones, opiniones o ideas, con independencia del medio utilizado para transmitirlos. En septiembre de 2009, el Tribunal Supremo Administrativo concluyó que la publicación de toda la base de datos no podía considerarse una actividad periodística, y ordenó al Comité de Protección de Datos que prohibiera a las empresas solicitantes publicarlos.

6. De acuerdo con la Ley de Datos Personales, estos sólo pueden ser tratados sin el consentimiento individual en una serie de condiciones estrictamente limitadas, entre las que se encuentran la ejecución de contratos, la protección de los intereses vitales de una persona, o cuando el Comité de Protección de Datos haya permitido el tratamiento en virtud de "un interés público importante", así como en pocas situaciones más (artículo 8). Sin embargo, un procesador de datos no está sujeto a estas limitaciones siempre que se dedique al "periodismo o a la expresión artística o literaria" (sección 2(5)). Del mismo modo, la Directiva de Protección de Datos de la UE limita los fines para los que pueden tratarse los datos, al tiempo que ordena que "los Estados Miembros establecerán excepciones" a estas limitaciones "para el tratamiento de datos personales realizado exclusivamente con fines periodísticos" (artículo 9). Por lo tanto, la cuestión de si los demandantes están realizando una "actividad periodística" es de vital importancia, ya que, en caso afirmativo, los medios empleados para obtener los datos y el uso que se haga de ellos son irrelevantes.

7. El Tribunal, basándose en el dictamen del Tribunal Supremo Administrativo finlandés, afirma que "la publicación de los datos fiscales en *Veropörssi* de forma casi literal [...] equivalía a la divulgación de la totalidad del fichero conservado con fines periodísticos y *no se podía hablar, en tales circunstancias, de un intento de expresar únicamente información, opiniones o ideas*" (§ 176 de la sentencia, énfasis añadido). Ilógico a primera vista - ¿se puede afirmar sin más que la publicación de datos no es un intento de "expresar información"? - esta conclusión también es incoherente con nuestra jurisprudencia, que nunca ha sostenido que una empresa periodística registrada que publica datos en su periódico no esté ejerciendo una "actividad periodística". También es incoherente con la descripción que el propio Tribunal hace de los demandantes como "profesionales de los medios de comunicación" (§ 151 de la sentencia).

8. La sentencia de hoy hace hincapié en el hecho de que las empresas demandantes publicaron "datos [fiscales] en bruto y sin alterar, sin ninguna aportación analítica" (§ 175 de la sentencia), pero nuestro Tribunal nunca ha exigido a un periodista que realice una "aportación analítica" para que se considere que está cumpliendo con su deber de impartir información al público. Tampoco, como ha insistido nuestra jurisprudencia desde hace tiempo, corresponde a este Tribunal -o a los tribunales nacionales, en su caso- sustituir las opiniones de la prensa sobre la técnica informativa que debe adoptarse (véase *Axel Springer AG c. Germany* [GC], no. 39954/08, §



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

73

81, 7 de febrero de 2012; *Jersild c. Dinamarca*, § 31, 23 de septiembre de 1994, Serie A nº 298). Siempre que actúen de buena fe (véase la sección D más adelante) y sobre una base fáctica exacta, de acuerdo con la ética del periodismo, el artículo 10 indica que ellos han decidir sobre divulgar o no información de cuestiones de interés general (véase *Fressoz y Roire c. Francia* [GC], nº 29183/95, § 54, TEDH 1999 I). El periodismo es, ante todo, una recopilación y presentación de hechos y no una aportación "analítica"⁵. Los hechos tienen prioridad sobre las opiniones.

9. El Tribunal intenta diluir aún más la importancia de las reivindicaciones de los demandantes en materia de expresión argumentando que la "publicación impugnada" no puede considerarse ni una contribución a un debate de interés público ni una forma de expresión política, que goza de una posición privilegiada en la jurisprudencia de este Tribunal (véase el apartado 178 de la sentencia). Consideramos que este razonamiento es forzado, por la razón obvia de que la política legislativa finlandesa ha considerado oportuno que los datos fiscales sean accesibles al público. Lo más destacado es que, como señala la mayoría, Finlandia forma parte de una minoría de Estados del Convenio que da mayor peso al interés público en la publicidad y la transparencia de los datos fiscales (véanse los apartados 81, 120 y 121 de la sentencia).

10. La mayoría afirma que "la existencia de un interés público en facilitar el acceso a grandes cantidades de datos fiscales y en permitir su recopilación no significaba necesaria ni automáticamente que también existiera en difundir en masa esos datos brutos" (véase el apartado 175 de la sentencia)⁶. ¿Quiere esto decir que lo que está a disposición del público no

⁵ En *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría* [GC], nº 18030/11, § 109, 8 de noviembre de 2016, el Tribunal sostuvo que "la recopilación de información es una parte esencial del periodismo y existía la obligación por parte del Estado de no impedir el flujo de información". Véanse también la "Recomendación nº R (2000)7 del Consejo de Europa sobre el derecho de los periodistas a no revelar sus fuentes de información", adoptada el 8 de marzo de 2000, en la que se definía el término "periodista" como "toda persona física o jurídica que se dedique regular o profesionalmente a la recopilación y difusión de información al público a través de cualquier medio de comunicación de masas"; y la "Recomendación CM/Rec (2011)7 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre la nueva noción de medios de comunicación", adoptada el 6 de julio de 2011, que acogía una nueva noción amplia de medios de comunicación: "... abarca todos los actores que participan en la producción y difusión, a un número potencialmente grande de personas, de contenidos (por ejemplo, información, análisis, comentarios, opinión, educación, cultura, arte y entretenimiento en forma de texto, audio, visual, audiovisual o de otro tipo) y aplicaciones que están diseñadas para facilitar la comunicación interactiva de masas... conservando... el control editorial y la supervisión".

⁶ En la sentencia *Dammann c. Suiza*, nº 77551/01, § 52, de 25 de abril de 2006, el Tribunal sostuvo que la recopilación de información era un paso preparatorio esencial del periodismo y una parte inherente y protegida de la libertad de prensa (véase también *Shapovalov c. Ucrania*, nº 45835/05, § 68, 31 de julio de 2012).



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

74

es, sin embargo, apto para ser publicado? La difusión de información es una de las finalidades habituales del mantenimiento de una colección⁷ de datos de acceso público. Además, el Tribunal ha decidido que la publicación de una cantidad "determinada" de datos no goza de la protección de la ley, aunque esta no especifica en ninguna parte un umbral de este tipo. El mero hecho de que la ley finlandesa pusiera a disposición del público esos datos demuestra que su difusión no sólo era legal, sino que también era una cuestión de grave interés público en el contexto finlandés. De hecho, la Ley sobre la Divulgación Pública y Confidencialidad de la Información Fiscal, estipula que sus disposiciones deben prevalecer sobre la Ley de Apertura de las Actividades Gubernamentales y la Ley de Datos Personales (artículo 2; véase también el artículo 15 de las alegaciones de los demandantes del 23 de abril de 2014 y el artículo 26 del 17 de marzo de 2016).

11. La mayoría intenta, además, alegar que, debido a que los datos se publicaron "*en masa*" y en forma "bruta", su mero tamaño haría que el público no pudiera dedicarse a la tarea de observar y controlar las actividades del Gobierno (véase el § 176 de la sentencia). El Tribunal añade que la información podría permitir a los miembros curiosos de la sociedad satisfacer una sed sensacionalista o incluso voyerista de información sobre la vida privada de los demás (véase el artículo 177 de la sentencia). Por lo tanto, el Tribunal concluye que el "único objeto" de la publicación no pudo ser la divulgación al público de información importante (véase el § 178 de la sentencia).

12. Sin embargo, el Tribunal no tiene en cuenta que una mayor cantidad de datos sí contribuye al interés público, ya que promueve la transparencia fiscal (que es la razón por la que se aprobó la ley en primer lugar). Además, el hecho de que los datos puedan ser utilizados con fines voyeuristas no socava (y mucho menos impide) el interés público de la información publicada. La publicación de más información no puede significar automáticamente que sea de menor valor, tenga menos interés público, sea voyeurista o se preste al sensacionalismo (véase, por implicación inversa, *Von Hannover c. Alemania*, no. 59320/00, § 65, ECHR 2004 VI). La publicación impugnada no se refiere a aspectos íntimos de la vida privada, que son típicamente objeto de voyeurismo, término que la mayoría no define⁸.

⁷ En algunos Estados Miembros, los datos generados por los servicios secretos son a veces accesibles a historiadores o a las personas afectadas ("objetos de vigilancia"), pero su divulgación al público está sujeta a limitaciones. Esto puede justificarse como una excepción (de la que se suele abusar en el caso de los archivos de los servicios secretos comunistas), pero en este caso no se da tal circunstancia.

⁸ El voyeurismo se define como "la práctica de obtener placer observando a otros cuando están desnudos o realizando una actividad sexual" o, alternativamente, "el disfrute de ver el dolor o la angustia de otros." (Diccionario Oxford, Oxford University Press, 2017). Se



B. La legalidad de la prohibición de publicación

13. Dado que no podemos estar de acuerdo con el Tribunal en que la publicación impugnada no era "periodística", debemos concluir que la orden del Comité de Protección de Datos de prohibir retrospectivamente a los demandantes la publicación de datos fiscales en la forma solicitada era imprevisible y, por tanto, no estaba prescrita por la ley (§§ 13, 34 de la sentencia).

14. La Ley sobre la Divulgación Pública y la Confidencialidad de la Información Fiscal establece que los datos fiscales, incluidos el nombre, el año de nacimiento y el municipio de domicilio del contribuyente, son públicos (artículo 5). Específica, además, que la Ley de Datos Personales no restringe la recogida de datos con fines periodísticos (sección 16(3)). Como ya se ha mencionado, en virtud de la Ley de Datos Personales, los periodistas están sujetos a un conjunto de restricciones menos estrictas cuando tratan datos personales que el resto de la población⁹. En el caso de los datos fiscales, la obligación de protección debe entenderse en el contexto del marco legal que hace públicos estos datos.

15. A la luz de estas leyes, la solicitud del Defensor de Protección de Datos en 2003 y la consiguiente sentencia del Tribunal Supremo Administrativo en 2007 (!) de cesar la publicación fue imprevisible y arbitraria. En particular, la sentencia se oponía, no a la publicación de los datos en sí, sino a la extensión y formato en que se publicaban, un criterio que los demandantes no podían prever razonablemente. Y lo que es más importante, dada la exención periodística contenida tanto en la Ley de Divulgación Pública como en la Ley de Protección de Datos, era eminentemente razonable que los demandantes hubieran creído que su publicación estaba protegida. La confusión presenciada en múltiples niveles de los órganos de revisión judicial sobre si la exención periodística se aplica en el presente caso, también apoya este punto (véase, entre otros, los §§ 15, 17, 19, 20, 23 de la sentencia).

utilizó en este sentido en *Von Hannover* (§ 65) y *Couderc y Hachette Filipacchi Associés c. Francia* [GC], no. 40454/07, §§ 99 y 101, TEDH 2015, en cuyos casos el Tribunal lo relaciona de forma general con la curiosidad sexual. Cabe señalar que ninguno de los elementos anteriores está presente aquí, a menos que se asuma que los datos fiscales son la fuente de placer sexual.

⁹ Estas restricciones incluyen la obligación de proteger los datos (sección 32) y los códigos de conducta sectoriales, las órdenes del Comité de Protección de Datos y la posible responsabilidad por daños y perjuicios y ciertas disposiciones penales mientras los datos no hayan sido publicados (secciones 39(3), 40(1) y (3), respectivamente).



16. El Tribunal ha sostenido reiteradamente, como señala la mayoría, que una norma no puede ser considerada una "ley" en el sentido del artículo 10 § 2 a menos que esté formulada con suficiente precisión para permitir a una persona regular su conducta (§ 143 de la sentencia). En el presente caso, la idea de que los demandantes, dos empresas de medios de comunicación, hubieran previsto que no estarían protegidos por la exención periodística es altamente inverosímil (véase el § 143 de la sentencia) a la vista de la ley aplicable y la comprensión del periodismo por parte de este Tribunal. Además, dos aplicaciones anteriores de la Ley de Datos Personales habían sostenido, respectivamente, que los datos fiscales públicos podían facilitarse a los medios de comunicación en entregas masivas en formato electrónico y, que un medio que había publicado datos sobre un grupo de 10.000 personas consideradas las más ricas de Finlandia, los había tratado con fines periodísticos (véase el § 38 de la sentencia)¹⁰.

17. A la luz de las consideraciones anteriores, debemos concluir que la injerencia no era previsible y, por tanto, no estaba prescrita por la ley.

C. Margen de apreciación

18. En cuanto al margen de apreciación que debe concederse en el presente caso, consideramos que las autoridades del Estado demandado no actuaron dentro de él, al establecer un justo equilibrio entre los intereses contrapuestos en juego.

19. Para comenzar, en este caso se presume que el Parlamento finlandés actuó dentro de su margen de apreciación al proporcionar un cierto grado de acceso público a los datos fiscales (sin tener en cuenta que Finlandia es uno de los pocos miembros del Consejo de Europa que lo hace). Este Tribunal ha concedido previamente gran importancia a la calidad del control parlamentario de la necesidad de legislación que restrinja derechos (véase *Animal Defenders International c. Reino Unido* [GC], no.

¹⁰ La sentencia habla de voyeurismo. ¿Es realmente cierto que la riqueza personal de los más ricos es un asunto de interés público, pero no lo es en el caso de los menos pudientes? ¿Acaso el derecho a la intimidad de los ricos es menos importante que el de todos los ciudadanos? Además, la gran cantidad de datos revelados por los demandantes proporciona al público una visión más precisa de toda una serie de cuestiones de interés público. Por ejemplo, ¿qué porcentaje de los ingresos pagan en concepto de impuestos las personas más ricas en comparación con las que tienen ingresos más modestos; ¿o en qué medida los ingresos y la riqueza se ven afectados por el género, la ocupación o el municipio de cada uno? (véase las alegaciones de los demandantes de 17 de marzo de 2016, § 53).



48876/08, §§ 108 y 110, TEDH 2013 (extractos)¹¹. En este caso, la mayoría considera que el control realizado por el Parlamento finlandés es "exigente y pertinente" (§ 193 de la sentencia). Sin embargo, es contradictorio conceder un amplio margen de apreciación a las autoridades finlandesas para aprobar una ley por su legitimidad democrática y, al mismo tiempo, conceder ese margen de apreciación a los tribunales nacionales para limitar el alcance de lo que se ha debatido y aprobado democráticamente. Cuando el legislador ya ha alcanzado un equilibrio entre intereses contrapuestos, este Tribunal contradeciría su propia posición expresada en la doctrina de *Animal Defenders* al fomentar el desconocimiento de las opciones democráticas nacionales, especialmente si la única razón para conceder el margen de apreciación en primer lugar fue la calidad del control parlamentario¹².

20. La sentencia es, en este sentido, ambigua. No está claro si concede a los tribunales un amplio margen de apreciación para revisar la legislación y establecer un nuevo equilibrio entre los derechos implicados (limitando así su propio ámbito de revisión), o si concede un pequeño margen de apreciación al Parlamento para interpretar estrictamente una ley de modo que favorezca un derecho a la intimidad que no estaba favorecido en el fichero. Incluso, parece decir que las restricciones al artículo 10 (supuestamente basadas en la Ley de Datos Personales) deben tener un amplio margen de apreciación, pero las restricciones al artículo 8 (basadas en la Ley de Divulgación y Confidencialidad de la Información Fiscal) no. El lenguaje es, en el mejor de los casos, tentativo, y no se da ninguna razón para la preferencia del Tribunal, salvo su deseo de ponerse del lado de un tribunal nacional contra la legislación. La sentencia de hoy ilustra claramente, una vez más, que no existe un principio objetivo para aplicar la doctrina del margen de apreciación¹³, especialmente después de su

¹¹ Véase, más adelante: *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Reino Unido*, no. 31045/10, del 8 de abril de 2014, que introduce en el ámbito del artículo 11 el amplio margen de apreciación que originalmente se aplicaba a las políticas socioeconómicas. Esto es bastante irónico. En virtud de los artículos 10 y 11, el interés público no puede ser un motivo de restricción a menos que se trate de una cuestión de orden público, etc. Sin embargo, una vez que una medida se califica como parte de la política socioeconómica, de repente se proporciona una virtual "carta blanca" en forma de un amplio margen de apreciación.

¹² Uno de nosotros también fue juez disidente en el caso de *Animal Defenders*. Según la opinión disidente en cuestión, la idea de que el proceso democrático de la legislación podría ser habilitado para bajar el estándar de revisión en materia de derechos humanos era inaceptable. Aquí nos referimos a *Animal Defenders* sólo para mostrar las contradicciones internas del razonamiento de la mayoría.

¹³ Véase Lech Garlicki, "Cultural Values in Supranational Adjudication: is there a 'cultural margin of appreciation' in Strasbourg?", en Klaus Stern, Michael Sachs y Helmut Siekmann, *Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat: Festschrift für Klaus Stern zum 80.*



aplicación en *Animal Defenders*. Mientras que el Tribunal pretende conceder un amplio margen de apreciación a las autoridades del Estado demandado para lograr un equilibrio entre los derechos implicados, también desea permitir a los tribunales nacionales no sólo derogar judicialmente lo que se ha aprobado democráticamente, sino también redefinir los significados de "actividad periodística" y "finalidad periodística".

21. La actividad y finalidad periodística no pueden ser cuestiones que deban decidir los tribunales nacionales, independientemente de que se trate de conceptos ligados al contexto. De ello se deduce que no se puede conceder a las autoridades nacionales un margen de apreciación para tomar tal decisión. Un enfoque similar se está adoptando en relación con el concepto de "periodismo responsable", que se ha utilizado, aunque no explícitamente, para permitir un análisis menos estricto de la ponderación realizada por el Estado y la proporcionalidad de la medida adoptada (véase, respectivamente, *Pentikäinen c. Finlandia* [GC], núm. 11882/10, § 90, TEDH 2015; y más recientemente, *Erdtmann c. Alemania* (dec.), núm. 56328/10, § 20, 5 de enero de 2016). "El periodismo responsable" se ha usado como uno de los factores para conceder un margen de apreciación más amplio, lo que ha dado lugar a un menoscabo de la libertad de prensa (véase *Rusu c. Rumanía*, nº 25721/04, § 24, 8 de marzo de 2016, donde se reinterpretó y aplicó ampliamente *Pentikäinen*; *Bédat c. Suiza* [GC], nº. 56925/08, §§ 49-54, TEDH 2016; *Salihu y otros c. Suecia* (dec.), no. 33628/15, §§ 53-56, 10 de mayo de 2016; *Kunitsyna c. Rusia*, nº 9406/05, § 45, 13 de diciembre de 2016; y *Travaglio c. Italia* (dec.), nº 64746/14, § 36, 24 de enero de 2017). Permitir que los Estados determinen los límites de estos conceptos es avalar implícitamente una posición, que está surgiendo en algunos Estados Miembros, de que la actividad periodística que critica al Estado no es periodística, sino lisa y llanamente ilegal por ser una forma de terrorismo o una amenaza a la seguridad nacional. El artículo 10 no confiere a los tribunales nacionales una autoridad tan fundamental, y tampoco debería hacerlo este Tribunal.

22. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores y el hecho de que en este caso se trata de un discurso de interés público expuesto por una publicación con fines periodísticos, el Estado demandado no debería tener un amplio margen de apreciación para restringirlo.

Geburtstag (2012); y George Letsas, "Two Concepts of the Margin of Appreciation", en *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press (2007), pp. 80-98



D. Equilibrio de los derechos en conflicto

23. Se podría disponer de reservas contra las leyes de transparencia fiscal de Finlandia y solicitar que este Tribunal revise la compatibilidad de dicha legislación con el artículo 8 cuando un individuo afectado presente un recurso adecuado contra ella. Sin embargo, esto no es lo que el Tribunal estaba llamado a hacer en el presente caso, y no puede realizarlo distorsionando la jurisprudencia para restringir la libertad de expresión. Por lo tanto, cualquier preocupación por las leyes nacionales que permiten una transparencia fiscal absoluta debe quedar fuera del ejercicio de ponderación.

24. Corresponde al Tribunal decidir si aplica un enfoque de equilibrio o la prueba de necesidad. Hasta ahora, ha aplicado uno o el otro, pero nunca ambos, al contrario de lo que ocurre en esta sentencia. Si bien, según la jurisprudencia vigente, la ponderación entre dos derechos del Convenio exige que el Tribunal se remita a las opciones nacionales, los derechos en conflicto deben seguir siendo objeto de consideración (es decir, el Tribunal debe ejercer su propio control cuando un derecho se declara simplemente decisivo sin una motivación adecuada). Sin embargo, en el presente caso, al realizar la prueba de ponderación, los tribunales nacionales no tuvieron debidamente en cuenta los dos derechos en juego, y este Tribunal ni siquiera consideró la cuestión, a pesar de que su jurisprudencia se lo exige. En los casos en los que el ejercicio de ponderación realizado por el tribunal nacional excluye alguna de las consideraciones requeridas, el Tribunal debe declarar la existencia de una violación. La jurisprudencia de este Tribunal exige que se tengan debidamente en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

25. En primer lugar, la injerencia afecta a la prensa y al periodismo. Aunque este último no está exento de ciertos deberes y responsabilidades, su restricción provoca un escrutinio más estricto. En virtud del artículo 10 § 2 del Convenio, hay poco margen para restringir la expresión política o el debate de cuestiones de interés público. El Tribunal debe realizar un examen más minucioso cuando las medidas adoptadas o las sanciones impuestas por la autoridad nacional pueden desalentar la participación de la prensa en los debates sobre cuestiones de interés público legítimo (véase, por ejemplo, *Wingrove c. el Reino Unido*, 25 de noviembre de 1996, § 58, *Reports* 1996 V; *Bladet Tromsø y Stensaas* [GC], no. 21980/93, § 64, ECHR 1999-III; y *Jersild*, citada anteriormente, § 35). En el presente caso, los demandantes publicaron información que afectaba directamente a asuntos de interés público. Este Tribunal ya ha afirmado que el empleo, la remuneración y la transparencia fiscal son cuestiones relacionadas con ello (véase *Fressoz y Roire*, citada anteriormente, §§ 51 y 53).



26. En segundo lugar, la información publicada por los demandantes no pretendía causar (ni causó realmente) ningún perjuicio¹⁴. Al sopesar el artículo 8 y el artículo 10, el Tribunal también debe tener en cuenta "la gravedad de la intromisión en la vida privada y las consecuencias de la publicación de la fotografía para la persona afectada" (véase *Gurgenidze c. Georgia*, nº 71678/01, § 41, 17 de octubre de 2006). Al mismo tiempo, la injerencia impuso una gran carga y un daño real a los demandantes, obligándolos en última instancia a la quiebra. El perjuicio para el público en general, a diferencia del de los demandantes, fue especulativo y difuso. Dada la naturaleza pública y las dimensiones antes mencionadas del conjunto de datos publicados, cualquier daño resultante directamente de ellos era relativamente intrascendente en lo que respecta al público en general. La ausencia de impugnación individual de la ley no hace sino corroborar la ausencia de perjuicio individualizado en juego. Por otra parte, es una carga importante para los periodistas prescribir requisitos sobre la cantidad de datos que pueden recoger y publicar, y sobre la forma en que deben publicarlos, etc.

27. En tercer lugar, la información publicada por los demandantes se consideraba pública y no estaba sujeta a ningún requisito de confidencialidad. El derecho interno faculta a toda persona a acceder a la información de los contribuyentes¹⁵, y el artículo 12 de la Constitución finlandesa garantiza, además, el derecho a difundir y recibir información sin que nadie lo impida previamente. Este Tribunal ha garantizado en repetidas ocasiones que "no sólo los medios de comunicación tienen la tarea de impartir dicha información e ideas; el público también tiene derecho a recibirlas" (véase *News Verlags GmbH & Co. KGc. Austria*, no. 31457/96, § 56, TEDH 2000-I; *Dupuis y otros c. Francia*, no. 1914/02, § 35, 7 de junio de 2007; *Campos Dâmaso c. Portugal*, no. 17107/05, § 31, 24 de abril de

¹⁴ En la sentencia *Fressoz y Roire c. Francia*, citada anteriormente, § 48, la Gran Sala señaló expresamente que, en opinión del Gobierno, la publicación de las liquidaciones de impuestos personales de un individuo "se había publicado únicamente con el fin de perjudicarlo". No obstante, este Tribunal siguió dando la razón a los demandantes, que eran periodistas, y sostuvo que su condena por volver a publicar información fiscal que ya era pública constituía una violación del artículo 10. En una situación en la que sólo "los contribuyentes locales pueden consultar una lista de las personas sujetas a impuestos en su municipio, con los detalles de la renta imponible y la deuda tributaria de cada contribuyente" y en la que "esa información no puede difundirse". Sin embargo, el Tribunal de *Fressoz* consideró que "es, por tanto, accesible a un gran número de personas que, a su vez, pueden transmitirla a otras". Aunque la publicación de las liquidaciones fiscales en el presente caso estaba prohibida, la información que contenían no era confidencial" (§ 53).

¹⁵ Véase la "Ley sobre la Divulgación y Confidencialidad de la Información Fiscal", nº 1346/1999, §§ 5 - 9 y la "Ley sobre la Apertura de las Actividades Gubernamentales", nº 621/1999, §§ 2, 6, 7, 9, 13(1), 17(1) y 20 (entre otros).



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

81

2008; y *Axel Springer AG*, citada anteriormente, §§ 79-80). Al aplicar la prueba de equilibrio con respecto al artículo 10, la falta o la ausencia total de confidencialidad y/o de intimidad personal de la información publicada por los periodistas deben ser factores imperativos. En la sentencia *Fressoz y Roire*, citada anteriormente, el Tribunal examinó expresamente "si era necesario impedir la divulgación de una información que ya estaba a disposición del público y que podía ser conocida por un gran número de personas" (§ 53)¹⁶. Se consideró que impedir la divulgación de información pública no estaba justificado.

28. En cuarto lugar, las empresas demandantes actuaron de buena fe al publicar los datos de los contribuyentes. El estándar de responsabilidad periodística está sujeto a la condición de que estos actúen de buena fe para proporcionar una información exacta y fiable de acuerdo con los principios del periodismo responsable (véanse las sentencias *Pentikäinen*, antes citada, § 90; *Bladet Tromsø y Stensaas*, antes citada, § 65; *Fressoz y Roire*, antes citada, § 54; *Kasabova c. Bulgaria*, nº 22385/03, 19 de abril de 2011, §§ 61 y 63-68; y *Times Newspapers Ltd c. Reino Unido (nº 1 y 2)*, nº 3002/03 y 23676/03, § 42, TEDH 2009). Los medios inusuales para obtener información no caen en la mala fe según la jurisprudencia de este Tribunal (véase *Stoll c. Suiza [GC]*, nº 69698/01, § 103, CEDH 2007-V; y *Fressoz y Roire*, ya citada, § 54¹⁷). De acuerdo con la responsabilidad que este Tribunal ha impuesto a los periodistas, los demandantes actuaron de manera que proporcionaron información fiable y precisa y no hubo intención de engañar al público (véase *Stoll*, citada anteriormente, § 152; y *Couderc y Hachette Filipacchi Associés c. France [GC]*, no. 40454/07, § 131, TEDH 2015 (extractos)). Así, la Sala reconoció específicamente, y no fue contradicha por la Gran Sala, que los demandantes no cometieron errores de hecho, ni engañaron, ni actuaron de mala fe (§ 67 de la sentencia de la Sala y § 98 de la sentencia de la CG)¹⁸.

¹⁶ Véase también *Weber c. Suiza*, 22 de mayo de 1990, Serie A nº 177, p. 23, § 51; y *Vereniging Weekblad Bluf! c. Países Bajos*, 9 de febrero de 1995, Serie A nº 306-A, p. 15, § 41.

¹⁷ El Tribunal sostuvo, "en esencia, que el artículo [10] deja en manos de los periodistas la decisión de si es o no necesario reproducir tales documentos para garantizar la credibilidad. Protege el derecho de ellos a divulgar información sobre cuestiones de interés general siempre que actúen de buena fe, sobre una base fáctica exacta y proporcionen una información "fiable y precisa" de acuerdo con la ética del periodismo".

¹⁸ El Tribunal observó: "la exactitud de la información publicada no fue discutida ni siquiera ante los tribunales nacionales. No existe ninguna prueba, ni tampoco ninguna alegación, de errores de hecho, tergiversación o mala fe por parte de las empresas solicitantes" (véase también, en este sentido, *Flinkkilä y otros c. Finlandia*, nº 25576/04, § 81, 6 de abril de 2010).



29. Por último, los contribuyentes de Finlandia tenían pocas o ningunas expectativas en cuanto a la privacidad de la información publicada. Es un requisito inequívoco según la jurisprudencia de este Tribunal que exista una "expectativa legítima de protección y respeto de su vida privada" para que la libertad de expresión "ceda a las exigencias del artículo 8" (véase *Von Hannover c. Alemania (nº 2)* [GC], nºs 40660/08 y 60641/08, § 97, TEDH 2012). Además, es obligatorio que "la información en cuestión sea de carácter privado e íntimo y no exista un interés público en su difusión" (véanse las sentencias *Couderc* y *Hachette Filipacchi Associés*, antes citada, § 89; y *Mosley c. Reino Unido*, no. 48009/08, § 131, 10 de mayo de 2011). La información publicada ya era accesible a todo el mundo y no tenía carácter "íntimo"¹⁹. Por lo tanto, extender al presente caso las normas específicamente concebidas en *Von Hannover* y *Couderc* y *Hachette Filipacchi Associés* sobre la difusión de información "íntima" que ha causado un daño individualizado es una aplicación groseramente errónea de los principios del Tribunal.

30. La tarea de este Tribunal es determinar si la injerencia de las autoridades nacionales se basó en motivos adecuados y creíbles. Una vez expuestos los factores de ponderación que deberían haberse incluido en la evaluación, esta sentencia no demuestra por qué una prueba de ponderación (incluso si fuera aplicable) requiere que los demandantes (u otros editores) cedan a los requisitos del artículo 8 para la publicación de datos relativos a 1,2 millones de individuos, pero no para 150.000 individuos (véase el apartado 103 de la sentencia).

E. Conclusión

31. El artículo 10 consagra, por supuesto, el derecho a "difundir informaciones e ideas sin injerencia de la autoridad pública". La sentencia de hoy somete ese derecho a una limitación por parte del Estado demandado

¹⁹No es la primera vez que el Tribunal extiende las restricciones desarrolladas para situaciones específicas. En este caso, la sentencia ha aplicado erróneamente una norma desarrollada para datos de carácter íntimo sin mostrar la similitud de situaciones que, por lo demás, son diferentes. Citar mecánicamente fórmulas mágicas de casos importantes (o incluso de forma distorsionada, como se hizo con respecto al "periodismo responsable" en *Pentikäinen c. Finlandia*) no hace que la aplicación sea más convincente. No creemos que la extensión sea correcta, pero podemos estar equivocados. Sin embargo, ciertamente no erramos al afirmar que no tenemos nada que impugnar, ya que no se han dado razones. La extensión de un principio es siempre tediosa por el simple hecho de la falta de justificación. La autoridad no puede sustituir a la razón.



SENTENCIA SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSSI OY Y SATAMEDIA OY
c. FINLANDIA

83

que es imprevisible y desproporcionada con respecto a cualquier objetivo legítimo.

32. Conceder a las autoridades nacionales una amplia facultad para definir "actividad periodística" a efectos del artículo 10, puede conducir a esfuerzos sistemáticos para restringir la expresión política. Obsérvese que los tribunales de Finlandia estaban obligados a interpretar el término periodismo de forma amplia (véase el asunto C 3/07 *Tietosuojavalvutettu contra Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy*, sentencia de 16 de diciembre de 2008, Gran Sala del TJUE). En el presente caso, los demandantes, que eran profesionales de los medios de comunicación, vieron denegada su protección periodística por este Tribunal, que aplicó un amplio margen de apreciación al manejar la posición del tribunal nacional sobre la base de varios criterios que deben considerarse arbitrarios: la cantidad de información publicada, el formato utilizado para su publicación y la supuesta falta de un "interés público" implicado en la difusión de los datos de los contribuyentes²⁰. Aceptar estos criterios como válidos para restringir la expresión periodística significaría que las autoridades, en nombre del "interés general", podrían censurar las publicaciones que consideren que no promueven el debate sobre un tema de interés público. Según los artículos 8 al 11 del Convenio, existen varios objetivos legítimos que pueden justificar la injerencia en la manifestación de la libertad de expresión de un individuo. Esta enumeración es estrictamente exhaustiva y necesariamente restrictiva (véase *Leyla Şahin c. Turquía* [GC], nº 44774/98, § 154, TEDH 2005 XI). El mencionado "interés general" no está incluido entre ellos. Además, con el pretexto de utilizar un test de ponderación indulgente, el Tribunal omitió realizar un examen adecuado de la existencia o ausencia de un interés público en la publicación, que fue considerada como voyeurista sin explicación.

33. Aquí, bajo la apariencia de intereses de privacidad mal definidos y difusos, se están utilizando consideraciones de un interés general en la privacidad de los contribuyentes, en primer lugar, para limitar una ley que hizo pública dicha información, y, en segundo lugar, para restringir el derecho de los periodistas de transmitir información al público. Y lo que es peor, esta restricción no fue examinada bajo el nivel de escrutinio más estricto que exige el artículo 10 (2). Lamentamos el consiguiente recorte del derecho de los periodistas a comunicar información veraz de importante trascendencia pública, por lo que disentimos.

²⁰ Cabe destacar que ni siquiera el Gobierno negó la existencia de un interés público en la publicación: sólo afirmó que quedaba anulado por el derecho de la privacidad: "es obvio que las actividades de publicación en la forma y el alcance mencionados no contribuyeron al debate público de una manera que anule el interés público de proteger del tratamiento de los datos personales de las personas afectadas" (discurso del Gobierno de Finlandia en la vista de la Gran Sala de 14 de septiembre de 2016, § 53).