

Informe Especial del Defensor del Pueblo Europeo al Parlamento Europeo como continuación del proyecto de recomendación remitido a la Comisión Europea en la reclamación 713/98/IJH

Informe especial

Caso 713/98/(IJH)GG - Abierto el 30/07/1998 - Decisión de 11/12/2001

(redactado de conformidad con el Art. 3 (7) del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo [1])

Reclamación

El demandante, el Sr. R., es Director de la empresa Bavarian Lager Company Ltd., que importa cerveza alemana para su comercialización en el Reino Unido. El demandante encontró dificultades a la hora de vender sus productos debido a los acuerdos exclusivos de compra, que obligan a muchos bares en el Reino Unido a obtener sus suministros de cerveza de determinadas fábricas de cerveza del Reino Unido. Estos acuerdos están regulados por una ley del Reino Unido, conocida como "Guest Beer Provision" ("Disposición sobre Cerveza de Importación"), que permite a los bares comprar también determinados tipos de cerveza a otros proveedores.

El demandante considera que la Disposición sobre Cerveza de Importación infringe el artículo 30 (ahora artículo 28) del tratado de la CE, pues supone una discriminación de las cervezas importadas. En abril de 1993 presentó una queja a este respecto ante la Comisión Europea. La Comisión registró la queja con la referencia P/93/4490/UK y abrió una investigación al amparo del artículo 169 (ahora artículo 226) del Tratado de la CE.

En agosto de 1996 el demandante leyó en una nota de prensa publicada por el Ministerio de Comercio e Industria del Reino Unido que se iba a celebrar, en octubre de 1996, una reunión tripartita entre la Comisión, las autoridades del Reino Unido y una asociación de empresarial, *la Confédération des Brasseurs du Marché commun* (CBMC), con objeto de discutir la Disposición sobre Cerveza de Importación. Solicitó a la Comisión que se le permitiera asistir a la reunión, pero su petición fue denegada.



A principios de marzo de 1997, las autoridades del Reino Unido propusieron una enmienda a la Disposición sobre Cerveza de Importación. La Comisión consideró que la enmienda propuesta era satisfactoria y dio por finalizada la investigación sobre la base del artículo 169.

En mayo de 1998 el demandante solicitó, al amparo de la Decisión 94/90 de la Comisión, relativa al acceso público a los documentos, tener acceso a cualquier alegato realizada en relación con la referencia P/93/4490/UK por parte de once empresas y organizaciones mencionadas y por tres categorías definidas de persona o empresa. La Comisión rechazó la solicitud y una petición de confirmación. El 8 de julio de 1998 el Sr. R. reclamó contra esta denegación ante el Defensor del Pueblo.

En febrero de 1999, durante la investigación del Defensor del Pueblo, el demandante dejó claro que su interés era obtener información. El demandante desea saber quién realizó las alegaciones a la Comisión durante su investigación de la Disposición sobre Cerveza de Importación y qué representantes de la CBMC asistieron a la reunión tripartita en octubre de 1996. El demandante intentó obtener esta última información directamente de la CBMC, la cual le recomendó que buscara la respuesta en la Comisión, ya que el personal implicado había abandonado la organización y los archivos se habían destruido.

El Sr. R. desea obtener esta información ya que sospecha que hubo comportamiento ilícito por parte de determinadas personas que, cuando sucedieron los hechos, se encontraban entre los funcionarios del Reino Unido y los políticos responsables de la industria cervecera.

De acuerdo con el procedimiento ordinario, el Defensor del Pueblo ha mantenido informado al demandante por escrito del progreso de la investigación.

Investigación

La investigación del Defensor del Pueblo se centró en un principio en el ámbito de aplicación del derecho de acceso a los documentos en virtud de la Decisión de la Comisión 94/90. Sin embargo, una vez que se hizo patente que el objetivo real del demandante era obtener información, el Defensor del Pueblo consideró que era apropiado proponer una solución amistosa. Por lo tanto, escribió a la Comisión el 3 de marzo de 1999 de conformidad con el artículo 3 (5) del Estatuto del Defensor del Pueblo, proponiendo a la Comisión que proporcionara la información que solicita el demandante.

Respuesta de la Comisión

En su respuesta con fecha del 7 de junio de 1999 la Comisión consideraba que la Directiva sobre Protección de Datos [2] le impedía revelar las identidades de las personas implicadas sin su consentimiento expreso. La Comisión mostró su voluntad de buscar una solución *ad hoc* para la reclamación, pidiendo a las personas implicadas que accedieran a proporcionar sus nombres al demandante. La Comisión también afirmó que informaría al Defensor del Pueblo Europeo de sus respuestas y que comunicaría los nombres de aquellas personas que dieran su



autorización para ello.

Respuesta del Defensor del Pueblo.

El 30 de Julio de 1999, el Defensor del Pueblo envió un escrito a la Comisión, en el que afirmaba que no era de recibo afirmar que la Directiva sobre Protección de Datos pudiera impedir a la Comisión proporcionar la información en cuestión sin solicitar el consentimiento a las personas interesadas. No obstante, en vista de la solución *ad hoc* propuesta por la Comisión, todavía parecía posible alcanzar una solución amistosa. Por consiguiente, el Defensor del Pueblo pidió a la Comisión que le informara antes del 30 de septiembre de 1999 del número de personas a las que había solicitado su consentimiento para dar a conocer sus nombres, y del número de respuestas afirmativas y negativas recibidas.

En octubre y noviembre de 1999 la Comisión informó al Defensor del Pueblo que había enviado cartas a las personas interesadas, solicitando su consentimiento para revelar sus identidades al demandante, que se enviaron 45 cartas en total y que se habían recibido 20 respuestas, de las cuales 14 fueron afirmativas y 6 negativas. La Comisión también proporcionó los nombres y las direcciones de aquellas personas que habían dado una respuesta afirmativa.

La respuesta de la Comisión fue remitida al demandante, cuyos comentarios dejaron patente su insatisfacción ante la información incompleta proporcionada por la Comisión. Por consiguiente, el Defensor del Pueblo informó a la Comisión en diciembre de 1999 de que no era posible solucionar la reclamación de forma amistosa. También pidió a la Comisión una aclaración relativa a su opinión acerca de la aplicación de la Directiva sobre Protección de Datos, lo que le impediría revelar las identidades de las personas interesadas sin su consentimiento expreso, incluyendo una referencia precisa a las disposiciones de la Directiva que la Comisión considera que imponen una obligación legal de confidencialidad en este caso.

En enero de 2000 la Comisión respondió en los siguientes términos:

"En virtud del artículo 286 del Tratado de la CE, la Directiva 95/46/CE también se aplica a la Comisión.

Por lo que respecta a la interpretación de esta Directiva, se debería recordar que en virtud del artículo 2 de dicha Directiva, los datos solicitados por el Sr. R. son datos personales que se ajustan al significado de la Directiva. La comunicación de estos datos al Sr. R. constituye un tratamiento de datos personales que se ajusta al significado de la Directiva.

En virtud del artículo 7 de la Directiva, el tratamiento de datos personales sólo se permite si está contemplado en una de las seis opciones enumeradas en esta disposición. Por consiguiente, la revelación al Sr. R. de los nombres implicados sólo se permite si pudiera aplicarse una de las opciones contempladas en el artículo 7. En opinión de la Comisión, el tratamiento de datos personales en este caso sólo es permisible al amparo del artículo 7 (a) Las otras opciones de esta disposición no son procedentes al caso del Sr. R.. Por lo tanto, se requiere que el sujeto al que pertenecen los datos "dé inequívocamente su consentimiento". "Si él o ella rechazaba dar su



consentimiento, no puede procederse al tratamiento de sus datos personales" (se omite la nota al pie de página).

Proyecto de recomendación del Defensor del Pueblo Europeo

El 17 de mayo de 2000 el Defensor del Pueblo Europeo envió el siguiente proyecto de recomendación a la Comisión, de conformidad con el Artículo 3 (6) del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo:

"La Comisión debería informar al demandante de los nombres de los delegados de la *Confédération des brasseurs du marché commun* que asistieron a la reunión organizada por la Comisión el 11 de octubre de 1996, así como la identidad de las empresas y personas incluidas en las 14 categorías señaladas en la solicitud del demandante de acceso a los documentos, que formularon alegaciones ante la Comisión con referencia de archivo P/93/4490/YK." [3]

El Defensor del Pueblo Europeo argumentó su proyecto de recomendación en los siguientes términos:

1 La obligación de proporcionar información

1.1 El demandante solicitó de la Comisión que se le informaran de la identidad de aquellas personas que formularon alegaciones con relación a su reclamación contra la Disposición sobre Cerveza de Importación del Reino Unido, así como la de los representantes de una asociación empresarial (la *Confédération des brasseurs du marché commun*), que asistieron a la reunión organizada por la Comisión en el marco de su investigación sobre las alegaciones del demandante con respecto a una posible infracción del Derecho Comunitario por parte de un Estado miembro.

1.2 Los principios de buena práctica administrativa exigen que el funcionario responsable en el asunto que se trate deberá proporcionar al público la información que solicite. [4] Por lo tanto, se debería proporcionar al demandante los nombres que ha solicitado, a menos que la Comisión tenga la obligación legal de mantener la confidencialidad de esta información.

1.3 La única base legal para dicha obligación a la que la Comisión ha hecho referencia es la Directiva sobre Protección de Datos. [5] La Comisión considera que la Directiva le impide facilitar al demandante la identidad de las personas interesadas sin obtener previamente su consentimiento. Esta afirmación se valora en la siguiente sección.

2 La Directiva sobre Protección de Datos

2.1 El artículo 286 del tratado de la CE estipula que los actos comunitarios relativos a la



protección personas respecto del tratamiento de datos personales y a la libre circulación de dichos datos serán de aplicación a las instituciones y organismos establecidos por el presente Tratado o sobre la base del mismo. Por consiguiente, la Directiva sobre Protección de Datos [6] se aplica a las instituciones y organismos de la Comunidad, incluida la Comisión. [7]

2.2 La Directiva establece una serie de principios que se han de aplicar mediante legislación detallada en los Estados miembros. Al considerar la aplicación de la Directiva a la Comisión, debería recordarse que todavía no existe legislación detallada de aplicación que vincule a las instituciones y organismos comunitarios.

2.3 En lo que a principios se refiere, el Defensor del Pueblo constata que el Artículo 1 de la Directiva define su objeto que es garantizar la protección de "*las libertades y de los derechos fundamentales de las personas físicas, y, en particular del derecho a la intimidad, en lo que respecta al tratamiento de los datos personales*".

2.4 La información proporcionada a una autoridad administrativa por parte de toda persona interesada en un procedimiento administrativo no parece que sean "datos personales" relacionados con dicha persona, simplemente por el hecho de que él o ella los ha facilitado. El punto de vista contrario implicaría que existe un derecho fundamental a suministrar información a una autoridad administrativa en secreto, lo que no es el caso.

2.5 Además, al interpretar y aplicar la Directiva, es importante tener en cuenta el principio que reza "*las decisiones deberían ser tomadas de una manera tan transparente como sea posible*". Este principio está recogido en la Declaración sobre el derecho de acceso a la información, aneja al acta final del Tratado de Maastricht [8], en la jurisprudencia de los tribunales comunitarios [9] y en el artículo 1 [10] del Tratado de la Unión Europea.

2.6 El artículo 7 de la Directiva [11] establece seis categorías permisibles de tratamiento de datos personales (incluyendo la transmisión). Tres de estas categorías parecen ser aplicables a la revelación por parte de la Comisión de informaciones que le han sido remitidas y que hacen referencia al ejercicio de una de sus funciones. Dicha revelación podría ser considerada necesaria para:

- *el cumplimiento de una obligación jurídica*, ya que el Tratado de la Unión Europea establece que la transparencia es una obligación de las instituciones europeas;

- *el cumplimiento de una misión por razones de interés público o en ejercicio de su autoridad*, ya que hacer pública la información es parte normal del cumplimiento de su cometido en el ejercicio de autoridad;

- *en respeto de los legítimos intereses abrigados por el responsable del tratamiento o por un tercero o terceras personas a las que les son revelados los datos*, ya que la transmisión y la recepción de información oficial constituyen intereses legítimos perseguidos respectivamente por el controlador y por terceras partes.



2.7 Por los motivos anteriormente expuestos, el Defensor del Pueblo considera que, atendiendo a lo dispuesto en la Directiva sobre Protección de Datos, el derecho a la confidencialidad respecto al tratamiento de datos personales no obliga a la Comisión a tratar como confidencial opiniones o informaciones que le han sido remitidas en relación al ejercicio de sus funciones, así como tampoco los nombres de las personas que enviaron esas opiniones o informaciones.

2.8 El Defensor del Pueblo considera por lo tanto que la Comisión ha malinterpretado sus obligaciones con respecto a la Directiva sobre Protección de datos y ha infringido así el principio de transparencia. Ello constituye un caso de mala administración. En vista de que no es posible alcanzar una solución amistosa, el Defensor del Pueblo redacta un proyecto de recomendación dirigido a la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 3 (6) del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo.

Informe detallado de la Comisión

Tras la recepción del proyecto de recomendación y de conformidad con el Artículo 3 (6) del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo, la Comisión envió un informe detallado el 3 de julio de 1999.

En este informe, la Comisión manifestó en primer lugar que, en virtud del artículo 286 del Tratado de la CE, la Directiva sobre Protección de Datos también se aplica a la Comisión.

En segundo lugar, la Comisión mantuvo su punto de vista que consistía en la necesidad del consentimiento de toda persona interesada autorizando la divulgación de sus datos personales en este tipo de casos o asuntos. El informe manifiesta:

"El artículo 7a de la Directiva 95/46/CE requiere el consentimiento inequívoco de la persona concernida por la información.

En aplicación del artículo 7f de la Directiva 95/46/CE, el interés por los derechos y libertades fundamentales de esa persona, en especial por su vida privada, deben prevalecer sobre los legítimos intereses perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero o terceras personas a los que les son revelados los datos sin obtener el consentimiento del sujeto.

No obstante, la Comisión opina que, en el presente caso, los intereses de los sujetos a los que se les envió una carta para obtener su consentimiento no deben prevalecer cuando no hayan emitido una respuesta, en atención a los argumentos anteriormente expuestos. Por una parte, la carta se envió tras un contacto previo entre la Comisión y las personas registradas y, por otra, la Comisión envió dicha carta a las personas allí mencionadas en calidad de autoridad pública. Dicho de otro modo, en ausencia de respuesta a la carta, y teniendo en cuenta las circunstancias particulares del presente caso, la Comisión opina que los intereses o derechos y libertades fundamentales de las personas afectadas no deben prevalecer."



La Comisión adjuntó una tabla actualizada incluyendo los nombres de 25 personas que no habían contestado a la carta de la Comisión, y a las que invitaba a dar su consentimiento para revelar sus nombres al demandante.

Evaluación del Defensor del Pueblo del informe detallado de la Comisión

En resumen, el informe detallado de la Comisión:

- no se opone a la opinión del Defensor del Pueblo que afirma que los principios de buena práctica administrativa exige a la Comisión facilitar los nombres de las personas interesadas, salvo que tenga la obligación legal de preservar la confidencialidad de la información.
- mantiene la posición de que la Directiva sobre Protección de Datos prohíbe a la Comisión proporcionar los nombres de las personas interesadas sin su consentimiento inequívoco, teniendo en cuenta en especial sus intereses en su vida privada.
- considera que en el presente caso debería proporcionar los nombres de todas las personas implicadas, salvo los de aquéllos que han denegado expresamente su consentimiento.

El informe detallado de la Comisión no rebate directamente los argumentos jurídicos contenidos en el proyecto de la recomendación del Defensor del Pueblo. Sin embargo, este informe hace referencia a " *el interés por los derechos y libertades fundamentales del sujeto afectado, en especial a su vida privada* ". Aún reconociendo su transcendencia, el Defensor del Pueblo considera, por las razones expuestas en el proyecto de recomendación de 17 de mayo de 2000, que no existe un derecho fundamental de proporcionar información en secreto a una autoridad administrativa, así como que la Directiva sobre Protección de Datos no exige a la Comisión mantener en secreto la identidad de las personas que le remitan puntos de vista o información relativa al ejercicio de sus funciones.

Recomendación del Defensor del Pueblo Europeo

En opinión del Defensor del Pueblo, el informe detallado de la Comisión no expone ninguna razón válida para no cumplir con el proyecto de recomendación del Defensor del Pueblo del 17 de mayo de 2000. Por consiguiente el Defensor del Pueblo se reafirma en su proyecto como recomendación a la Comisión:

La Comisión debería facilitar al demandante la identidad de los delegados de la *Confédération des brasseurs du marché commun* que asistieron a la reunión organizada por la Comisión con fecha 11 de octubre de 1996 así como el de las empresas y personas incluidas en las 14 categorías señaladas en la solicitud de acceso a los documentos, que formularon alegaciones a la Comisión bajo la referencia de archivo P/93/4490/YK.



El Parlamento Europeo podría considerar la adopción de la recomendación como resolución.

Estrasburgo

Jacob Söderman

[1] Decisión 94/262 de 9 de marzo de 1994 del Parlamento Europeo sobre los Estatutos y Condiciones Generales que rigen el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo Europeo. DO 1994 L 113/15

[2] Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y el Consejo de 24 de octubre de 1995 sobre la protección de las personas con respecto al tratamiento de datos personales y la libre circulación de dichos datos, 1995 DO L 281/31.

[3] Se redactó una primera versión del proyecto de recomendación el 6 de abril de 2000. Contenía un error y fue retirada pidiendo disculpas tanto al demandante como a la Comisión.

[4] Véase el Artículo 22 del *Código de Buena Práctica Administrativa* del Defensor del Pueblo Europeo de 19 de julio de 1999.

[5] 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, 1995 DO L 281/31.

[6] *ibid.*

[7] La Directiva también se aplica al Defensor del Pueblo Europeo. Véase la decisión del Defensor del Pueblo del 30 de noviembre de 1999 relativa a la designación de un funcionario encargado de la protección de datos, que se encuentra disponible en la página web del Defensor del Pueblo: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/LBASIS/EN/Dataprot.htm>

[8] Declaración 17: "La Conferencia considera que la transparencia del proceso de toma de decisiones refuerza la naturaleza democrática de las instituciones y la confianza de los ciudadanos en la administración. Por consiguiente la Conferencia recomienda que la Comisión remita al Consejo a más tardar en 1993 un informe sobre las medidas encaminadas a mejorar el acceso público a la información a disposición de las instituciones".

[9] Véase por ejemplo el Asunto C-58/94, *Países Bajos c. Consejo* [1996] ECR I-2169.

[10] El segundo párrafo afirma: "El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creados de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las



decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible" (énfasis añadido)

[11] "Los Estados miembros dispondrán que el tratamiento de datos personales sólo pueda efectuarse si:

- a) el interesado ha dado su consentimiento de forma inequívoca, o
- b) es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado sea parte o para la aplicación de medidas pre-contractuales adoptadas a petición del interesado, o
- c) es necesario para el cumplimiento de una obligación jurídica a la que esté sujeto el responsable del tratamiento, o
- d) es necesario para proteger el interés vital del interesado, o
- e) es necesario para el cumplimiento de una misión de interés público o inherente al ejercicio del poder público conferido al responsable del tratamiento o a un tercero a quien se comuniquen los datos, o
- f) es necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos, siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran protección con arreglo al apartado 1 del artículo 1 de la presente Directiva.