CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 10 de febrero de 2000 *

I. Introducción

1. El presente procedimiento prejudicial versa, fundamentalmente, sobre las siguientes cuestiones: por un lado, debe examinarse si el Ministry of Agriculture (Ministerio de Agricultura) puede comunicar al nuevo titular de una explotación agrícola los datos —protegidos— relativos a los cultivos herbáceos sembrados por el anterior titular de la explotación en los años precedentes, y, más concretamente, datos que el nuevo titular necesita para poder solicitar debidamente pagos compensatorios por la retirada de tierras de la producción. Por otro lado se plantea la cuestión de si las autoridades competentes pueden imponer sanciones contra el solicitante por proporcionar datos falsos en la solicitud de ayuda en el caso de que la falsedad se deba a que no le facilitaron información alguna. Asimismo se trata de la cuestión de si dichas sanciones, a su vez, pueden basarse en datos cuya comunicación se denegó.

II. Marco jurídico

1. *Derecho comunitario*

a) Reglamento (CEE) nº 1765/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos [1]

2. Mediante este Reglamento se introdujo un nuevo régimen de apoyo con el fin de garantizar un mayor equilibrio del mercado. En los considerandos del Reglamento se señala lo siguiente en relación con el equilibrio del mercado:

«el mejor modo de alcanzar dicho objetivo es aproximar los precios comunitarios de determinados cultivos herbáceos a los del mercado mundial y compensar las pérdidas de ingresos causadas por la reducción de los precios institucionales mediante un pago compensatorio a los productores que siembren tales productos; [...] por lo tanto las superficies susceptibles de ayudas deben limitarse a las sembradas de cultivos herbáceos o retiradas en el marco de un

* Lengua original: alemán.

1 — DO L 181, p. 12.

programa de ayudas con fondos públicos en el pasado [...]»

3. De conformidad con el artículo 1 del Reglamento, los cultivos herbáceos de que se trata están recogidos en su Anexo I.

4. El artículo 2 tiene el siguiente tenor:

«[...]

2. El pago compensatorio será fijado en una cantidad por hectárea y diferenciado por regiones.

El pago compensatorio será concedido por una superficie que esté sembrada de cultivos herbáceos, que haya sido retirada de conformidad con el artículo 7 del presente Reglamento, y que no sobrepase una superficie básica regional. Esta superficie básica regional se determinará como una media del número de hectáreas sembradas de cultivos herbáceos [en una región] [...]

3. En lugar de un sistema de superficies básicas regionales, un Estado miembro puede aplicar un sistema de superficie básica individual [...]

[...]

5. El pago compensatorio se concederá:

a) según un "sistema general" abierto a todos los productores; o

b) según un "sistema simplificado" abierto a los pequeños productores.

Los productores que soliciten un pago compensatorio con arreglo al sistema general estarán sujetos a la obligación de retirar de la producción parte de la tierra de sus explotaciones y percibirán una compensación por esta obligación.

[...]»

5. En el artículo 7 se dispone lo siguiente:

«1. El requisito de la retirada de tierras para cada productor que solicite los pagos compensatorios con arreglo al régimen general se fijará:

[...]

— en el caso de una superficie básica individual, en un porcentaje de reducción de su pertinente superficie básica.

[...] La tierra que se deje sin cultivar estará sujeta a rotación. [...]»

En la época en que se produjeron los hechos del presente asunto, se aplicaba un porcentaje de retirada de tierras del 10 %.

b) Reglamento (CEE) nº 3508/92 del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, por el que se establece un sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayuda comunitarios [2]

6. Tal como se desprende de los considerandos del Reglamento, hasta su adopción, «debido a la heterogeneidad de las estructuras de los diferentes regímenes de ayuda, tanto su gestión como su control por los Estados miembros se realiz[aban] según normas específicas de cada régimen; [...] no obstante, con la reforma de la Política Agrícola Común, la Comunidad da una nueva orientación a las medidas de mercado y recurre en gran medida a las ayudas directas a los productores tanto en el sector de la producción vegetal como en el de la producción animal; [...] con objeto de adaptar a la nueva situación los mecanismos de gestión y control y de aumentar su eficacia y rentabilidad, resulta necesario crear un nuevo sistema integrado de gestión y control [...]». Tal como se desprende asimismo de los considerandos del Reglamento, este nuevo sistema debe contribuir simultáneamente a prevenir y a sancionar las irregularidades. El sistema integrado de gestión y control prevé, ante todo, que los Estados miembros creen bases de datos informáticas y registren los datos procedentes de las solicitudes de ayuda.

2 — DO L 355, p. 1.

Los artículos pertinentes a efectos del presente caso tienen, en particular, el siguiente tenor:

7. Artículo 2

«El sistema integrado estará compuesto por los siguientes elementos:

a) una base de datos informática;

b) un sistema alfanumérico de identificación de las parcelas agrícolas;

[...]

d) las solicitudes de ayudas;

e) un sistema integrado de control.»

8. Artículo 3

«1. En la base de datos informática se registrarán, por explotación agraria, los datos incluidos en las solicitudes de ayuda. En particular, esta base de datos deberá permitir consultar de forma directa e inmediata a la autoridad competente del Estado miembro los datos correspondientes, como mínimo, a los tres últimos años civiles y/o tres campañas consecutivas.

[...]»

9. En relación con la protección de datos, en el artículo 9 se dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la protección de la información recogida.» [3]

c) Reglamento (CEE) nº 3887/92 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1992, por el que se establecen las normas de aplicación del sistema integrado de gestión y control relativo a determinados regímenes de ayudas comunitarias [4]

10. Estas normas de aplicación fueron adoptadas, como se indica en los conside-

3 — Las disposiciones nacionales pertinentes en el presente caso figuran en la Data Protection Act 1984.

4 — DO L 391, p. 36.

randos, para prevenir y sancionar las irregularidades y los fraudes. A tal fin, el artículo 9 establece sanciones escalonadas en función de la gravedad de la irregularidad cometida.

El artículo 9 tiene el siguiente tenor:

«[...]

2. Cuando se compruebe que la superficie declarada en una solicitud de ayuda "superficies" es superior a la superficie determinada, [...] la superficie efectivamente determinada se reducirá:

— el doble del excedente comprobado si éste fuera superior a un 2 % [...] y no supere el 10 % de la superficie determinada;

— un 30 % cuando el excedente comprobado sea superior al 10 % y no supere el 20 % de la superficie determinada.

En caso de que el excedente comprobado supere el 20 % de la superficie determinada, no se concederá ninguna ayuda ligada a la superficie.

Sin embargo, si se trata de una falsa declaración hecha deliberadamente o por negligencia grave:

— el productor afectado es excluido del régimen de ayudas de que se trate para el año civil considerado, y

— en caso de falsa declaración hecha deliberadamente, del beneficio de todo régimen de ayuda [...] para el año civil siguiente [...]

Las citadas reducciones no se aplicarán si, para la determinación de la superficie, el agricultor demostrara que se ha basado de forma correcta en datos reconocidos por la autoridad competente.

[...]»

2. *Procedimiento administrativo nacional*

11. Por lo que respecta al desarrollo del procedimiento nacional de solicitud, el órgano jurisdiccional remitente señala lo siguiente:

«En el Reino Unido, las solicitudes de pagos compensatorios por cultivos herbáceos deben formalizarse en el modelo SIGC, [5] que consta de dos partes: un modelo principal (Base Form) y un impreso sobre los datos relativos a las parcelas (Field Data Printout). En el impreso sobre los datos relativos a las parcelas se relacionan por separado cada una de las parcelas del solicitante; para cada parcela, el titular debe indicar el cultivo al que la destina o si se halla retirada de la producción. Cada año, el demandado remite a todos los solicitantes de pagos compensatorios por cultivos herbáceos que continúan explotando las mismas tierras un impreso informático en el que aparecen los datos que proporcionaron en la solicitud correspondiente al año anterior. Por lo tanto, para cumplimentar su solicitud SIGC el titular de la explotación únicamente debe introducir los cambios necesarios.

Todos los modelos principales del Reino Unido utilizados por el demandado exigen que el solicitante declare que la información contenida en ellos es exacta y que "el servicio o servicios agrícolas pueden transmitirla confidencialmente a agentes debidamente autorizados con el fin de comprobar su exactitud, apreciar el régimen o regímenes a que se refiere esa solicitud o servir de ayuda en las demás actividades realizadas en el seno de los servicios agrícolas de que se trata".

Debido a esta exigencia impuesta por el modelo británico básico, el agricultor recibe, durante el primer año de explotación de una determinada parcela, un impreso en blanco sobre los datos relativos a las parcelas y se presume que obtendrá de fuentes distintas del Ministry of Agriculture, Fisheries and Food la información que debe hacerse constar en dicho impreso. [6] En el supuesto de que el titular de una explotación pueda demostrar al demandado que concurren circunstancias excepcionales y que ha agotado todos los medios habituales para obtener la información que normalmente figura en el impreso sobre los datos relativos a las parcelas, el demandado puede revelar al titular una parte de la información que figura en dicho impreso.»

III. Hechos

12. Los demandantes en el procedimiento principal, el Sr. y la Sra. Fisher (en lo sucesivo, «demandantes») gestionan tres explotaciones agrícolas. Hasta 1995, dos de dichas explotaciones agrícolas, propiedad de la sociedad Flint Co. Ltd (en lo sucesivo, «Flint»), estuvieron arrendadas al Sr. Nicholson. En 1994, se instó un procedimiento de declaración de quiebra contra el Sr. Nicholson, resolviéndose el contrato de arrendamiento. Flint no recuperó las explotaciones agrícolas hasta finales de octubre de 1995.

5 — Formulario del sistema integrado de gestión y control.

6 — En lo sucesivo, «demandado».

13. En el verano de 1995, es decir, con anterioridad a la devolución de las explotaciones, los representantes de Flint pidieron al Sr. Fisher que inspeccionara los cultivos existentes en las dos explotaciones a fin de determinar los productos que podían ser cosechados. El Sr. Fisher efectuó dicha inspección acompañado de un perito agrónomo.

14. Tras haber recuperado Flint las explotaciones a finales de octubre de 1995, los demandantes empezaron a gestionarlas. Pretendían retirar de la producción determinadas parcelas y solicitar ayudas por dicha retirada.

15. Sin embargo, ni el Sr. Nicholson ni ninguna otra persona que actuara en su nombre suministraron a los demandantes información sobre la explotación anterior. En consecuencia, a principios de noviembre de 1995 los demandantes solicitaron dicha información al demandado, ya que no habían podido obtenerla de ninguna otra fuente. En particular, los demandantes pedían detalles acerca de las parcelas de ambas explotaciones agrícolas que podían tomarse en consideración a efectos de los pagos compensatorios por la retirada de tierras y de los impresos de los años anteriores sobre los datos correspondientes a las parcelas. Mediante escrito de 7 de noviembre de 1995, la autoridad competente se negó a proporcionar la información solicitada, remitiéndose a la Data Protection Act 1984 (Ley de 1984 sobre la protección de datos). A este respecto, añadió lo siguiente: «Si por circunstancias excepcionales le resulta a usted imposible obtener la información necesaria de las fuentes indicadas, consideraremos la posibilidad de suministrar información básica referida a las tierras».

16. Mediante escrito de 21 de noviembre de 1995, la autoridad competente reconoció que los demandantes habían agotado todos los medios habituales para obtener la información que deseaban, y les transmitió datos básicos sobre las tierras de las dos explotaciones agrícolas e información acerca de las parcelas que habían sido retiradas de la producción en años anteriores. Sin embargo, no proporcionó información alguna sobre los cultivos a que se habían destinado las diferentes parcelas de acuerdo con los impresos sobre los datos relativos a las parcelas del año anterior.

17. Cuando los demandantes obtuvieron esta información, ya habían empezado a sembrar una parte de las tierras. Su intención era sembrar el resto de las tierras durante la primavera siguiente.

18. El 3 de mayo de 1996, los demandantes presentaron ante la autoridad competente su formulario de solicitud para la concesión de pagos compensatorios por la retirada de tierras de la producción. El 26 de noviembre de 1996 se les comunicó que al tramitar su solicitud se había comprobado que en realidad no podían concederse pagos compensatorios en relación con dos parcelas que habían sido retiradas de la producción por los demandantes, en razón de los cultivos anteriormente efectuados en las mismas. En consecuencia, debían denegarse dichos pagos.

19. Además, a los demandantes se les impusieron sanciones de conformidad con

el artículo 9 del Reglamento nº 3887/92, por haber retirado de la producción tierras que no podían beneficiarse de ayudas.

20. Los demandantes interpusieron un recurso contra la decisión por la que se les imponían sanciones, que fue desestimado. Posteriormente, interpusieron un recurso contencioso-administrativo ante la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, con el fin de obtener un auto de *certiorari,* por el que se anulara la decisión de la autoridad competente en relación con las sanciones, así como el pago de una indemnización por daños y perjuicios. En dicho procedimiento, los demandantes alegaron que el error cometido al retirar de la producción tierras que no podían recibir ayudas era imputable únicamente a la negativa de la autoridad competente a facilitarle información sobre los cultivos sembrados con anterioridad en las tierras retiradas de la producción. Además, alegaron que la autoridad competente no podía utilizar contra ellos información que se había negado a facilitarles.

21. El demandado contestó que no había podido facilitar información más detallada sobre los cultivos sembrados, pues de lo contrario hubiera vulnerado sus obligaciones frente al Sr. Nicholson y al liquidador. Sin embargo, aseguraba que se había visto obligado a utilizar dicha información para comprobar si las tierras retiradas de la producción por los demandantes podían beneficiarse de ayudas.

22. En el procedimiento principal, el demandado alegó asimismo —algo que también señaló el órgano jurisdiccional remitente— que los demandantes podían haberse cerciorado de si las tierras que habían retirado de la producción podían acogerse al régimen de ayudas si hubieran utilizado la información de que disponían gracias a la inspección de las tierras que ellos mismos habían efectuado en el verano de 1995 y la información que habían recibido de la autoridad competente en noviembre de 1995. No obstante, el órgano jurisdiccional llegó a la conclusión de que si los demandantes hubieran recibido la información adicional que habían solicitado antes de la siembra de la primavera de 1996 únicamente hubieran retirado de la producción tierras que pudieran acogerse al régimen de ayudas. El hecho de que no lo hicieran puede imputarse directamente a la circunstancia de que no hubieran recibido la información adicional solicitada.

23. Para poder aclarar en qué medida la autoridad competente estaba obligada a proporcionar a los demandantes la información solicitada y si, a pesar de su negativa, podía imponerles sanciones, el órgano jurisdiccional remitente planteó a este Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, tres cuestiones.

IV. Cuestiones prejudiciales

«1) a) ¿Permiten los artículos 3, apartado 1, y 9 del Reglamento (CEE) nº 3508/92, en relación con los principios generales de Derecho comunitario, que se comunique a terceros la información registrada en una base de datos informática,

creada con arreglo al artículo 2 y referente a datos facilitados por o en nombre de un antiguo solicitante de pagos con arreglo al régimen de pagos a tierras de cultivo ("Arable Area Payments")?

b) En el caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, letra a), la información que legalmente está obligada a comunicar la autoridad competente, ¿está limitada por lo que respecta a las personas a las que la información puede ser comunicada,

i) a las personas autorizadas por el antiguo solicitante en el modelo principal utilizado en el Reino Unido ("UK Base Form"), y/o

ii) a las personas que solicitan dicha información con motivo de una solicitud de ayuda agrícola en relación con las mismas tierras que las del antiguo solicitante, incluso en el supuesto de que éste se niegue a comunicar tal información,

y, por lo que respecta a la información que debe comunicarse:

iii) a la información que no tenga carácter de información comercial confidencial, y/o

iv) a la información cuya comunicación sea necesaria para garantizar que la persona que la pide pueda, mediante la adopción de medidas razonables, evitar incurrir en sanciones relacionadas con su propia solicitud de ayuda agrícola?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, letra a), y si las autoridades competentes se hubieran negado ilegalmente a comunicar la información solicitada en un caso en el que el interesado únicamente habría retirado de la producción las tierras que podían ser tomadas en consideración a efectos de los pagos relativos a la retirada de tierras si hubiera obtenido dicha información, ¿basta este único motivo para que sea ilícita la imposición de sanciones con arreglo al artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 3887/92?

3) Tanto si la no comunicación de información por las autoridades competentes hubiera sido legal como si hubiera sido ilegal, ¿están facultadas dichas autoridades para utilizar contra una persona la información que, a pesar de sus solicitudes en tal sentido, se hubieran negado a suministrarle?»

V. Alegaciones de las partes

24. En relación con la primera cuestión, los demandantes alegan que el artículo 3 del Reglamento nº 3508/92 debe «interpretarse» en el sentido de que los Estados miembros están «obligados» a garantizar que los datos registrados en la base de datos informática puedan ser consultados previa solicitud dirigida a la autoridad competente. A su juicio, esta interpretación responde al objetivo fundamental del Reglamento, consistente en evitar los casos de fraude, a los objetivos de la Política Agrícola Común y a los principios generales del Derecho comunitario, como la transparencia, la igualdad de trato, la protección de la confianza legítima y la observancia de los derechos de defensa.

25. Según los demandantes, las limitaciones a la obligación de facilitar los datos no pueden derivarse del artículo 9 (protección de datos) del Reglamento nº 3508/92, sino que, a falta de disposiciones expresas, tan sólo pueden imponerse sobre la base de una ponderación de los intereses en juego que debe motivarse de forma detallada. En este contexto, debe respetarse asimismo la proporcionalidad, de modo que se utilicen únicamente los medios necesarios para la protección de los intereses contrapuestos. Ahora bien, dado que en el presente caso no se formularon dichos motivos, la negativa inicial a comunicar los datos no estaba justificada.

26. Ahora bien, si la autoridad competente —según alegan los demandantes en relación con la segunda cuestión— no ha facilitado los datos solicitados, en contra de lo establecido en el Reglamento nº 3508/92 y actuando, en consecuencia, de manera «ilegal», dicha autoridad no puede utilizar esos mismos datos como base para imponer sanciones con arreglo al Reglamento nº 3887/92. Además, o con carácter subsidiario —según se alega—, las sanciones carecen de una base jurídica clara e inequívoca. Por último, los demandantes afirman que la autoridad competente se excedió en sus facultades y/o vulneró su confianza legítima y/o impuso sanciones desproporcionadas. En todo caso, una autoridad no puede invocar su propio comportamiento «ilegal» para justificar sanciones. Habida cuenta de que los demandantes habían solicitado que se les facilitaran determinados datos que, sin embargo, les fueron denegados, no puede imponerse la misma sanción aplicable por negligencia o error involuntario.

27. Por lo que respecta a la tercera cuestión, los demandantes sostienen que la negativa a facilitarles los datos es contraria a los objetivos del Reglamento nº 3887/92 y/o a los principios generales del Derecho y, en particular, al principio de transparencia, de respeto de los derechos de defensa y de protección de la confianza legítima y, por tanto, es «ilegal». En todo caso, la autoridad competente no puede motivar las sanciones impuestas invocando información que no puso a disposición de los demandantes pese a que éstos la habían solicitado. En el caso de que se hubieran puesto a disposición de los demandantes los datos solicitados se hubiera evitado la indicación de datos falsos en el formulario de solicitud.

28. En opinión del Gobierno del Reino Unido, el artículo 3 (base de datos informática) del Reglamento nº 3508/92 debe interpretarse en relación con el artículo 9 (protección de datos). Puesto que el artículo 9 exige que se protejan los datos, el artículo 3 no puede prever su libre divulgación. Dado que los datos se registran con fines de gestión y control, sólo pueden ser consultados por las autoridades competentes para la gestión del sistema integrado a tal efecto. Esta interpretación del artículo 3 se ve confirmada por el sexto considerando del Reglamento, según el cual la base de datos informática se creó, *entre otras cosas, para poder realizar controles por contraste.* [7] El artículo 3 tiene por objeto permitir a las autoridades gestionar correctamente el sistema integrado, y no servir para comunicar información a los productores agrícolas. Según el Gobierno del Reino Unido, la protección de datos con arreglo al artículo 9 se refiere también a la confidencialidad de los datos, amparados por el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (protección de la vida privada). Por regla general, los datos facilitados por los solicitantes consisten en información económica delicada que se comunica a las autoridades de manera confidencial. De ello se desprende que la posibilidad de revelar datos confidenciales está limitada por el artículo 9.

29. Según el Gobierno del Reino Unido, el alcance de la protección de datos no se desprende del artículo 9, ya que éste no contiene ninguna norma al respecto, sino del Derecho nacional aplicable, que debe inspirarse en el sentido y la finalidad del sistema integrado.

30. En consecuencia, el Gobierno del Reino Unido considera que, por regla general, los datos recabados son confidenciales, ya que debe garantizarse a los solicitantes que dichos datos sólo se registran con fines administrativos y que, en principio, no se comunican a terceros. Sólo pueden introducirse excepciones a este principio con el consentimiento del afectado o si lo exige el interés público. Pero ni una ni otra cosa sucede en el presente caso. Dado que el Sr. Nicholson no había prestado su consentimiento a la comunicación de los datos, la autoridad competente no se consideró facultada para atender íntegramente la solicitud de los demandantes. Ahora bien, con el fin de evitar sanciones a los demandantes se les comunicó una información mínima razonable con respecto a la superficie de los cultivos. La ponderación de los intereses en juego —protección de los derechos y las libertades fundamentales, por un lado, y necesidad de contar con los datos para solicitar pagos compensatorios, por otro— llevó a facilitar únicamente dichos datos básicos.

31. Así pues, según el Gobierno del Reino Unido la segunda cuestión del órgano jurisdiccional remitente carece de objeto. No obstante, en el caso de que debiera responderse a dicha cuestión, el Gobierno del Reino Unido sostiene que debe tenerse presente que, de conformidad con el artículo 9, apartado 2, del Reglamento nº 3887/92, procede imponer sanciones aun en el caso de que no pueda atribuirse culpa alguna al solicitante. Dado que el sistema integrado tiene por objeto evitar los casos de fraude, cualquier dato incorrecto

7 — Subrayado por el Gobierno del Reino Unido en su escrito.

facilitado en el formulario de solicitud debe ser sancionado.

32. En consecuencia, el Gobierno del Reino Unido considera que procede responder a la tercera cuestión que las sanciones pueden basarse en datos de los que el solicitante no tuviera conocimiento. Según el Gobierno del Reino Unido, la autoridad competente no tiene ningún margen de apreciación a la hora de determinar si procede imponer sanciones o no, y está obligada, en consecuencia, a sancionar los datos falsos.

33. La Comisión sostiene la tesis según la cual, en el presente caso, el Derecho comunitario no se opone a la comunicación de los datos a los demandantes. Considera que, si la autoridad competente hubiera puesto a su disposición los datos solicitados, los demandantes sólo habrían retirado de la producción tierras que pudieran acogerse a las ayudas. Según la Comisión, en favor de la comunicación de los datos a los demandantes cabe aducir tres argumentos.

34. En primer lugar, la autoridad competente comunicó la información a los demandantes en el marco de la motivación de las sanciones, requisito necesario para la protección del derecho de defensa. En consecuencia, no ve ninguna razón por la cual no hubiera podido hacerlo antes.

35. En segundo lugar, el artículo 3 del Reglamento nº 3508/92 no se opone a la comunicación de los datos. Con arreglo a su tenor, dichos datos deben poder consultarse de forma directa e inmediata *a*[8] la autoridad competente. Esto significa que se pretendía permitir el acceso a los datos por personas distintas de las propias autoridades o sus agentes. El artículo 9 se limita a enunciar de manera general el principio de la protección de los datos, sin entrar en detalles concretos. La comunicación de los datos tan sólo quedaría excluida si se oponen a ello intereses superiores de la persona afectada.

36. En tercer lugar, en el presente caso la ponderación de los intereses en juego indica que los datos hubieran podido comunicarse. No obstante, el Reglamento nº 3508/92 no contiene ningún criterio para llevar a cabo dicha ponderación. La Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos[9] —que aún no era aplicable al presente caso—, proporciona más detalles a este respecto. Con arreglo al artículo 7 de dicha Directiva, es posible comunicar datos a terceros cuando ello sea necesario para la satisfacción de intereses legítimos y no se opongan a ello

8 — Subrayado por la Comisión en su escrito.
9 — DO L 281, p. 31.

los intereses o los derechos de la persona afectada. [10]

37. Según la Comisión, los demandantes dependían de dicha información para poder solicitar pagos compensatorios con arreglo al Reglamento nº 1765/92 y evitar que se les impusieran sanciones. Los datos de que se trataba en el procedimiento principal ya no afectaban a la situación jurídica del Sr. Nicholson, de modo que sus intereses ya no podían prevalecer. En cambio, la comunicación de los datos hubiera podido ayudar a los demandantes a ejercer sus derechos, sin que se hubiera causado ningún perjuicio al Sr. Nicholson. Según la Comisión, la obligación de comunicar información está prevista con mayor frecuencia en otros ámbitos jurídicos, como pueden ser el sector de los seguros, el Derecho de garantías crediticias y el Derecho laboral. En dichos ejemplos, se trata de información referida a las obligaciones y la responsabilidad de particulares. También en el presente caso se trata de cuestiones de responsabilidad (sanciones) y de obligaciones (retirada de la producción de las tierras que pueden acogerse a las ayudas). En todo caso, los datos hubieran podido comunicarse a los demandantes en formato alfanumérico, [11] conforme al artículo 4 del Reglamento nº 3508/92, de modo que quedara excluido su abuso por terceros, ya que éstos no hubieran podido establecer ninguna relación entre la información así facilitada y el anterior arrendatario (el Sr. Nicholson).

38. En relación con las cuestiones segunda y tercera planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, la Comisión alega que no podía imponerse ninguna sanción basada en información de la que los demandantes, a pesar de haberla solicitado, no tuvieran conocimiento. Lo contrario supondría vulnerar los derechos de defensa de los demandantes, ya que éstos no tendrían acceso a los datos con que se hubieran motivado las sanciones. Aun cuando en el presente caso se discute sobre la información que puede facilitarse para evitar sanciones, deben respetarse el derecho a ser oído y los derechos de defensa de los demandantes. Según la Comisión, también desde el punto de vista de la economía administrativa hubiera sido preferible que los datos se hubieran puesto antes en conocimiento de los demandantes para evitar el costoso procedimiento administrativo sancionador. Dado que, en este caso, la negativa de la autoridad competente a revelar los datos constituyó la causa de la imposición de las sanciones, ello no puede ir en detrimento de los demandantes. Ahora bien, según la Comisión la autoridad competente ya actuó de manera contraria a Derecho cuando se negó a comunicar los datos, de manera que no puede invocarlos para imponer sanciones.

10 — El artículo 7 de la Directiva 95/46 tiene el siguiente tenor: «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
[...]
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 [...]»

11 — Es decir, codificados mediante una combinación de cifras y letras.
El artículo 4 que cita la Comisión tiene el siguiente tenor: «El sistema alfanumérico de identificación de las parcelas agrícolas se elaborará a partir de planos y documentos catastrales y otras referencias cartográficas, o de fotografías aéreas o imágenes espaciales, o de otras referencias justificativas equivalentes, o de varios de estos elementos.»

VI. Apreciación

1. *Sobre la primera cuestión*

39. Mediante la primera cuestión —que debe examinarse de manera conjunta con las subcuestiones que contiene—, el órgano jurisdiccional remitente pide, fundamentalmente, que se le informe de si los productores de cultivos herbáceos tienen derecho, en las circunstancias particulares del caso de que se trata en el procedimiento principal, a la comunicación de información registrada en una base de datos informática conforme al artículo 3 del Reglamento nº 3508/92. Dichas circunstancias particulares consisten, en particular, en el hecho de que los solicitantes en el procedimiento principal —los demandantes— pretendían explotar por vez primera las tierras de que se trata. En contra de la comunicación de la información relativa al uso a que se destinaron las tierras hasta entonces cabría invocar el artículo 9 (protección de datos) del Reglamento nº 3508/92.

40. De los artículos 3, apartado 1, y 9 del Reglamento nº 3508/92 no cabe deducir de manera inequívoca que la información solicitada por los demandantes hubiera debido serles facilitada. Hay que reconocer, con la Comisión, que la formulación del artículo 3, apartado 1 —que establece que la base de datos debe permitir consultar los datos correspondientes *a* la autoridad competente—, pone de manifiesto que dichos datos pueden ser consultados también por personas que no estén al servicio de dicha autoridad. Sin embargo, ello no quiere decir que pueda tratarse de terceros ajenos a aquélla. Tal como se desprende del sexto considerando,[12] los datos no se utilizan únicamente con ocasión de la comprobación de las solicitudes de ayuda, sino también con fines de control que van más allá de la actividad administrativa. Desde luego, los controles pueden ser efectuados por organismos distintos del que tramita la solicitud. En esa medida, procede acoger la alegación del Gobierno del Reino Unido, si bien de dicha consideración no se desprende a su vez, *a contrario,* una prohibición general de comunicación de los datos a terceros.

41. Tampoco del artículo 9, con arreglo al cual los datos están protegidos, cabe deducir que la autoridad competente puede facilitar información. Es cierto que existen elementos favorables a dicha comunicación, ya que en el caso de existir una prohibición general de comunicación de los datos no sería en modo alguno necesaria su protección. También la referencia a las medidas *necesarias* podría indicar que no debe excluirse con carácter general la comunicación de los datos. En todo caso, el tenor de ambos artículos no es suficientemente inequívoco como para poder responder a las cuestiones planteadas.

42. Es jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia que, en caso de conceptos poco claros o ambiguos, debe partirse del sentido y la finalidad de la

12 — El sexto considerando del Reglamento nº 3508/92 tiene el siguiente tenor:
«la gestión de los datos y su aprovechamiento para comprobar las solicitudes de ayuda requieren la creación de bases de datos informáticas muy completas que, entre otras cosas, permitan realizar controles por contraste».

normativa. [13] Tal como se desprende de sus considerandos, el Reglamento nº 3508/92 tiene por objeto mejorar la eficacia de las medidas de gestión y control. En aras de la eficacia, debe establecerse un procedimiento administrativo acelerado y simplificado que no entrañe grandes gastos para las autoridades, sin continuas peticiones de aclaraciones y sin correcciones *a posteriori*. La simplificación debe beneficiar igualmente al solicitante, según se desprende del quinto considerando del Reglamento nº 3887/92, aun cuando este último tiene un objeto diferente. [14] Sólo cuando los datos que debe facilitar el titular de la explotación de conformidad con el artículo 6 del Reglamento nº 3508/92 son completos y correctos desde un principio —para lo que en ocasiones necesita que las autoridades le faciliten los correspondientes datos— puede hablarse de un procedimiento eficaz.

43. Tal como se desprende asimismo de los considerandos del Reglamento nº 3508/92, éste tiene por objeto no sólo sancionar las irregularidades, sino también prevenirlas. De ello, en particular, cabe deducir que la autoridad está obligada a colaborar activamente para asegurar la regularidad de los datos ya desde la primera fase de presentación de la solicitud, en su caso, facilitando la correspondiente información. En ocasiones, esto puede llegar a materializarse en la obligación de facilitar información cuando el solicitante necesite inexcusablemente los datos para la solicitud de ayuda y para evitar sanciones, y cuando no se oponga a ello ningún derecho de terceros —especialmente en materia de protección de datos—, algo que debe comprobarse en cada caso concreto mediante una ponderación de los intereses en juego.

44. También los principios generales que rigen la protección de datos confirman esta apreciación. Conforme al principio general de la transparencia de la Administración estatal, sólo puede limitarse dicha transparencia cuando existan motivos especiales que lo justifiquen. Para ello, se requiere una ponderación detallada de los intereses en juego, ya que no basta con la protección de datos, considerada en su forma abstracta. Dado que el propio artículo 9 no contiene ninguna otra indicación sobre la configuración y el alcance de la protección de datos, corresponde en principio a los Estados miembros adoptar las medidas adecuadas al respecto. Sin embargo, no deben ir más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. [15] Esto es algo que también confirma la Directiva 95/46 relativa a la protección de datos. [16] Si bien es cierto que en la época en que se produjeron los hechos del litigio principal dicha Directiva aún no estaba vigente, cabe invocar sus disposiciones como elemento de reflexión, ya que la Directiva relativa a la protección de datos no introdujo —según se afirma en sus considerandos décimo y undécimo— ningún principio jurídico nuevo, sino que precisó los planteamientos ya existentes.

45. Para poder comunicar datos protegidos incluso sin la aprobación expresa del interesado, deben cumplirse, sin embargo, algunos requisitos.

13 — Sentencias de 14 de octubre de 1999, Adidas (C-223/98, Rec. p. I-7081), apartado 23, y de 28 de octubre de 1999, ARD (C-6/98, Rec. p. I-7599), apartado 27, con otras referencias.

14 — El quinto considerando empieza con la siguiente frase: «para simplificar en la medida de lo posible la tarea [...]».

15 — Sentencia Adidas, citada en la nota 13 *supra*.

16 — Citada en el punto 36 y en las notas 9 y 10 *supra*.

46. En el presente caso, esto significa que el solicitante de la información debe ser una persona que necesite inmediatamente dichos datos para satisfacer una exigencia a efectos del Reglamento nº 3508/92. Es evidente que los terceros que puedan estar interesados en los datos por motivos distintos de los derivados del Reglamento, como por ejemplo entidades privadas de crédito, autoridades tributarias u organismos de protección del medio ambiente, no cumplen dichos requisitos. Sin embargo, el titular de explotación definido en el artículo 1, apartado 4, del Reglamento nº 3508/92 que necesita la información para poder facilitar los datos exigidos con arreglo al artículo 6 de dicho Reglamento sí es una persona con derecho a dicha información.

47. Asimismo, debe constar que el solicitante de la información no puede obtener los datos de otro modo. Este hecho es pacífico entre las partes en el presente caso. Es cierto que debe darse la razón al demandado y al Juez remitente cuando afirman que los demandantes hubieran podido comprobar, con ocasión de la inspección de las tierras efectuada en el verano de 1995 —en relación con los datos efectivamente facilitados más tarde por las autoridades—, a qué cultivos destinaba las tierras su anterior arrendatario. Poco importa la razón por la cual no consignaron dichas observaciones en su momento. Tal vez, puesto que el arrendador no recuperó ambas explotaciones hasta finales de octubre de 1995, no pudieran cosechar ellos mismos las tierras, como inicialmente pretendían. En consecuencia, no cabe reprocharles que no realizaran las necesarias comprobaciones con anterioridad, es decir, en el verano de 1995. En cambio, el hecho de que fuera posible comprobar a simple vista qué había cultivado el anterior arrendatario demuestra que los datos solicitados no eran merecedores de protección hasta el punto de que no pudieran ser comunicados.

48. Otro requisito es que los intereses del solicitante de la información deben prevalecer sobre los del titular de los datos protegidos. También a esto puede responderse de manera afirmativa en el presente caso, ya que dichos datos revestían una importancia económica y financiera considerable para los demandantes. Tanto la percepción de ayudas como la elusión de sanciones dependían de ello. Además, como consecuencia de la retirada errónea de la producción de tierras que de otro modo hubieran podido cultivarse, los demandantes sufrieron una disminución adicional de sus ingresos. Por otro lado, no se alcanza a comprender cuáles eran los intereses que seguía teniendo el anterior arrendatario en que no se revelaran los datos. En la vista, el representante de los demandantes señaló que la información solicitada les había sido comunicada en el marco de la motivación de las sanciones. Sin embargo, no se entiende por qué esta información, si iba finalmente a revelarse (o debía ser revelada), no podía comunicarse en una fecha anterior.

49. Además, debe poder determinarse que el titular de los datos no corre ningún riesgo de verse perjudicado por su divulgación. De los elementos obrantes en autos no se desprende ningún indicio de perjuicio. En todo caso, para evitar un posible perjuicio la información solicitada hubiera podido comunicarse en formato alfanumérico, es decir, codificada.

50. Sin embargo, corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar que con-

curren los mencionados requisitos, teniendo presentes los principios de la protección de los derechos y libertades de las personas por lo que se refiere al tratamiento de los datos personales.

51. Habida cuenta de las particularidades del presente caso y del sentido y la finalidad del sistema integrado, los artículos 3 y 9 del Reglamento nº 3508/92 permiten a las autoridades competentes, tras la correspondiente ponderación de los intereses en juego en el marco de la protección de datos, poner a disposición de un nuevo solicitante que lo requiera los datos relativos a los cultivos herbáceos sembrados con anterioridad que sean necesarios para presentar debidamente la solicitud de concesión de pagos compensatorios por la retirada de tierras de la producción.

2. *Sobre la segunda cuestión*

52. Mediante la segunda cuestión, el Juez remitente pretende saber, fundamentalmente, si la imposición de sanciones con arreglo al artículo 9 del Reglamento nº 3887/92 debía quedar excluida en el presente caso por el hecho de que la autoridad competente se hubiera negado a facilitar la información exigida a personas que, de lo contrario, se hubieran comportado con arreglo a Derecho.

53. Es cierto que, con arreglo a la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, las sanciones enumeradas en el artículo 9 del Reglamento nº 3887/92 pueden imponerse también cuando no sea posible demostrar la existencia de intencionalidad ni de negligencia grave del solicitante que proporciona las indicaciones falsas. En la sentencia National Farmers' Union y otros, [17] el Tribunal de Justicia debía examinar si las sanciones previstas en el artículo 9 podían imponerse también en caso de errores cometidos de buena fe. El Tribunal de Justicia respondió afirmativamente a esta cuestión, señalando, al respecto, que dichas sanciones no vulneran los principios de seguridad jurídica, no discriminación y proporcionalidad. Así se dedujo, fundamentalmente, del sentido y la finalidad del Reglamento nº 3887/92, que, con el fin de evitar los fraudes, sanciona cualquier indicación falsa en la solicitud de ayuda.

54. Ahora bien, el presente caso se distingue de los hechos de que se trataba en aquel asunto en la medida en que los demandantes solicitaron a la autoridad competente datos que no podían obtener de otro modo y que necesitaban para poder presentar debidamente la solicitud de pagos compensatorios. Sólo por ello proporcionaron indicaciones falsas. El demandado alegó que se había visto obligado a imponer las sanciones a causa de la inexistencia de margen de apreciación al respecto. No cabe acoger este supuesto determinismo. Tal como se desprende del artículo 9, apartado 2, párrafo cuarto, del Reglamento nº 3887/92 —citado en el punto 10 *supra*—, las reducciones «no se aplicarán si, para la determinación de la superficie, el agricultor demostrara que se ha basado de forma correcta en datos reconocidos por la

17 — Sentencia de 17 de julio de 1997 (C-354/95, Rec. p. I-4559).

autoridad competente». Así pues, la autoridad competente debe aceptar que se invoque en su contra su comportamiento si la solicitud de ayuda es falsa como consecuencia de sus propias indicaciones. No pueden imponerse sanciones —las reducciones citadas en el artículo 9, apartado 2— cuando la solicitud se basa en indicaciones falsas de la autoridad competente. A este respecto, no es necesario que la autoridad incurra en falta alguna. *A contrario,* el mismo razonamiento debe ser válido también si las indicaciones proporcionadas en la solicitud fueran falsas por no haber recibido el solicitante ningún dato de la autoridad competente. Esto es así —igualmente por analogía— independientemente de que la autoridad pueda comunicar los datos o no.

55. Dado que en este caso se trata también de la aplicación del Derecho comunitario, por lo que respecta a las disposiciones de los Reglamentos n^{os} 3508/92 y 3887/92 deben observarse los principios generales de seguridad jurídica, legalidad de la Administración, respeto de los derechos de defensa y proporcionalidad. De ello se desprende que, en principio, un comportamiento administrativo no puede basarse en un acto anterior en sentido contrario para imponer sanciones. No sería lógico que la autoridad pudiera imponer sanciones si ya sabía, en razón de la solicitud recibida, que el solicitante no tenía ningún dato y que no había podido tampoco obtenerlos de otro modo hasta el momento de presentar la solicitud, de modo que era de esperar que los datos contenidos en la solicitud de ayuda fueran falsos. En un caso de inactividad como éste, la autoridad competente debe admitir —ya que hubiera podido, e incluso debido, de acuerdo con las indicaciones precedentes, evitar las indicaciones falsas— que se invoque en su contra su propio comportamiento, por analogía con lo dispuesto en el artículo 9, apartado 2, párrafo cuarto, del Reglamento n° 3887/92, al igual que sucede cuando es ella quien proporciona las indicaciones falsas.

3. *Sobre la tercera cuestión*

56. Mediante la tercera cuestión, el Juez remitente pretende saber si a efectos de la imposición de sanciones puede invocarse contra el interesado información cuya comunicación le fue denegada a pesar de haberla solicitado. La respuesta a esta cuestión es innecesaria habida cuenta de la respuesta que se ha dado a las dos primeras cuestiones. Por lo demás, la utilización de los datos no comunicados para imponer una sanción tampoco es posible. Si se facilitaran en el marco de la motivación, dándolos por tanto a conocer públicamente, ello equivaldría a una comunicación *a posteriori* y sería contrario —como queda indicado— al propio comportamiento anterior de las autoridades. El resultado sería el mismo si los datos inicialmente denegados no fueran dados a conocer en la motivación. Entonces dicha motivación sería incompleta y habría que acoger la alegación de la Comisión según la cual, en ese caso, la imposición de una sanción sería ilegal, fundamentalmente por vulnerar los derechos de defensa.

VII. Costas

57. Los gastos efectuados por el Gobierno del Reino Unido y la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

VIII. Conclusión

58. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales:

«1) Los artículos 3 y 9 del Reglamento (CEE) nº 3508/92 del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, por el que se establece un sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayuda comunitarios, deben interpretarse en el sentido de que permiten a las autoridades competentes de un Estado miembro, en un caso como el presente, poner a disposición de un nuevo titular de una explotación agrícola, que lo requiera, datos protegidos relativos a los cultivos herbáceos sembrados por su predecesor cuando:

— sea necesario para la presentación regular de la solicitud de pagos compensatorios por la retirada de tierras de la producción,

— los datos no puedan obtenerse de otro modo,

— los intereses del nuevo titular prevalezcan sobre los del anterior titular de la explotación y

— no quepa esperar que el anterior titular de la explotación se vea perjudicado por la divulgación de los datos.

2) Cuando las autoridades competentes no comuniquen dichos datos a un solicitante de pagos compensatorios con arreglo al Reglamento (CEE) nº 1765/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos, o lleguen a la conclusión, tras comprobar si se cumplen los requisitos al efecto, de que no deben comunicar dichos datos, no pueden imponerse sanciones, en virtud del artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 3887/92 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1992, por el que se establecen las normas de aplicación del sistema integrado de gestión y control relativo a determinados regímenes de ayudas comunitarias, al solicitante que haya proporcionado indicaciones falsas por no contar con dichos datos.»