



**1806/16/ES
WP 239**

**Dictamen 02/2016 sobre la publicación de datos personales a efectos de transparencia en
el sector público**

Adoptado el 8 de junio de 2016

Este grupo de trabajo se creó en virtud del artículo 29 de la Directiva 95/46/CE. Se trata de un órgano consultivo europeo independiente sobre la protección de datos y la vida privada. Sus tareas se explican en el artículo 30 de la Directiva 95/46/CE y en el artículo 15 de la Directiva 2002/58/CE.

Las labores de secretaría son responsabilidad de la Dirección C (Derechos Fundamentales y Ciudadanía de la Unión) de la Comisión Europea, Dirección General de Justicia y Consumidores, B-1049 Bruselas, Bélgica, despacho n.º MO-59 02/013.

Página web: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_es.htm

1. INTRODUCCIÓN

1.1 ÁMBITO DEL DICTAMEN

En este Dictamen se explica cómo aplicar los principios sobre protección de datos en el tratamiento y la publicación de datos personales a efectos de transparencia en el sector público, en particular cuando se trata de medidas anticorrupción y de la gestión y prevención de conflictos de intereses¹. En este documento no se pretende abordar qué información debe estar disponible a través del acceso a documentos públicos ni en virtud de la legislación sobre libertad de información de los Estados miembros de la UE². El Dictamen tampoco limita la disponibilidad de la información pública de conformidad con la legislación nacional ni trata la ejecución del Reglamento (CE) n.º 45/2001 ni del Reglamento (CE) n.º 1049/2001³ aplicables a las instituciones y los organismos de la UE.

En términos generales, se podría exigir a los organismos del sector público que recaben, registren y archiven información sobre sus actividades y sus empleados y que, además, la publiquen en su sitio web oficial. Existe la posibilidad de que esta modalidad de tratamiento de la información conlleve también el tratamiento de datos personales, incluso su divulgación.

Este Dictamen va dirigido a las autoridades legislativas nacionales, a las administraciones, las instituciones u organismos nacionales y a otras instituciones competentes (en lo sucesivo, denominadas «instituciones competentes») del sector público que se ocupan de las medidas anticorrupción y de prevención de conflictos de intereses y de otras obligaciones relativas a la transparencia, así como a las autoridades de protección de datos. Se formulan recomendaciones conforme a una interpretación común del marco de protección de datos en el que tiene lugar dicho tratamiento de datos. En particular, se tratan la aplicación general de la Directiva 95/46/CE⁴ y los principios y valores del Reglamento general de protección de datos (en lo sucesivo, RGPD).

En los artículos 1 y 4 de la Directiva 95/46/CE se establece que los Estados miembros garantizarán 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 datos

¹ Sector público: a los efectos de este Dictamen, se entenderá por «sector público» el Estado, los entes territoriales, los organismos de derecho público y las asociaciones formadas por uno o varios de esos organismos de Derecho público, sin perjuicio de las definiciones consagradas en la legislación de los Estados miembros.

² Para obtener información, véase el Dictamen 06/2013 publicado por el WP 29 sobre datos abiertos y reutilización de la información del sector público («ISP»).

³ Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos, y Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

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.

personales. Los Estados miembros velarán también por que las disposiciones nacionales que se adopten en el marco de la Directiva y del RGPD regulen el tratamiento de datos personales para fines relacionados con las medidas anticorrupción, con el propósito de gestionar posibles conflictos de intereses y cualquier otra obligación sobre transparencia relacionada.

1.2 MOTIVOS DEL DICTAMEN

En este Dictamen se pretende ofrecer orientación práctica, recomendaciones y ejemplos de buenas prácticas dirigidos a los legisladores y las instituciones competentes de los Estados miembros sobre cómo garantizar el respeto del derecho a la protección de datos, pero equilibrando y satisfaciendo al mismo tiempo el interés público legítimo en la transparencia cuando las iniciativas legislativas y políticas sobre estas cuestiones exigen divulgar información sobre una persona física. El concepto de «transparencia»⁵ guarda relación con los principios de apertura, buena administración y buena gobernanza consagrados en los Tratados⁶ y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («Carta de la UE»)⁷.

La imparcialidad, la transparencia y la ética profesional entre los entes del sector público se consideran factores fundamentales para garantizar la excelencia y calidad en el desempeño de los cargos públicos pertinentes. Es preciso encontrar un equilibrio entre los derechos de los empleados del sector público⁸, por una parte, y el interés público en aquellas personas que cumplen sus obligaciones y responsabilidades de manera transparente, por otra. La publicación de información sobre los intereses privados de los empleados del sector público forma parte de un conjunto de medidas aplicadas para gestionar posibles conflictos de intereses y para reforzar la rendición de cuentas y promover la confianza del público. Si bien se observan variaciones entre las leyes y los reglamentos que rigen la gestión de los conflictos de intereses, en este Dictamen se ofrece orientación sobre cómo garantizar la igualdad en materia de protección de datos a todos los empleados del sector público en todos los Estados miembros.

2. MARCO JURÍDICO

El artículo 7 de la Carta de la UE dispone que toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones. Asimismo, el artículo 8 de la Carta estipula, entre otras cuestiones, que toda persona tiene derecho a la protección de los

⁵ Esta referencia se entiende sin perjuicio de las definiciones específicas estipuladas en la legislación y las políticas nacionales y se proporciona exclusivamente con la intención de facilitar la interpretación de este Dictamen.

⁶ Véanse los artículos 10 y 11 del Tratado de la Unión Europea y los artículos 15 y 298 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁷ Véase el artículo 41 de la Carta de la UE.

⁸ El derecho a la protección de datos debe interpretarse como un derecho consagrado en la Directiva de protección de datos y en el RGPD.

datos de carácter personal que la conciernan. 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. El artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «CEDH») establece que toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia y que no podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.

El artículo 7 de la Directiva 95/46/CE especifica los criterios para el tratamiento legítimo de los datos, además de los principios básicos relativos al tratamiento de los datos personales (artículo 6 de la Directiva 95/46/CE). En uno de los considerandos del RGPD se establece que la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo no altera ni afecta en modo alguno al nivel de protección de las personas físicas con respecto al tratamiento de datos personales con arreglo a las disposiciones del Derecho de la Unión y los Estados miembros.

En virtud del artículo 10 del CEDH, toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. En el CEDH se ha reconocido en varias ocasiones que este derecho comprende también el derecho de las personas a estar debidamente informadas y el derecho a recibir información en casos que no estén relacionados exclusivamente con los medios de comunicación o con los periodistas profesionales⁹.

En vista de las disposiciones anteriormente mencionadas, se recomienda tener en cuenta los siguientes principios para tratar datos personales en el contexto de las medidas sobre conflictos de intereses y la transparencia asociada.

3. PRINCIPIOS PARA EL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES

El artículo 6 de la Directiva 95/46/CE prevé que los datos personales sean:

- tratados de manera leal y lícita;
- recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no sean tratados posteriormente de manera incompatible con dichos fines;
- adecuados, pertinentes y no excesivos con relación a los fines para los que se recaben y para los que se traten posteriormente;

⁹ No obstante, hasta hace poco, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha determinado que la libertad para recibir información, tal y como garantiza el artículo 10, no podría interpretarse de tal modo que se imponga a un Estado la obligación positiva de difundir información o de hacerla pública; véanse los asuntos Leander/Suecia (1987), Gaskin/Reino Unido (1989), Guerra/Italia (1998) y Sîrbu/Moldavia (2004). Solo en dos casos recientes, el Tribunal parece haber avanzado hacia una interpretación amplia de la noción de libertad de información (véase la sentencia de 2006 sobre la admisibilidad de la solicitud en el asunto Sdružení Jihočeské Matky/República Checa y la sentencia de 2009 sobre el asunto de Társaság a Szabadságjogokért/Hungría).

- exactos y, cuando sea necesario, se actualicen;
- conservados en una forma que permita la identificación de los interesados durante un período no superior al necesario para los fines para los que fueron recogidos o para los que se traten ulteriormente.

Los requisitos previstos anteriormente están en consonancia con las disposiciones equivalentes del RGPD.

3.1 TRATAMIENTO LEAL Y LÍCITO

El artículo 7, letra c), de la Directiva 95/46/CE¹⁰ puede constituir la base jurídica para el tratamiento de los datos personales en el contexto de medidas sobre conflictos de intereses, donde se dispone que el tratamiento de los datos personales solo podrá efectuarse si es necesario para el cumplimiento de una obligación jurídica a la que esté sujeto el responsable del tratamiento. En este contexto, el tratamiento deberá estipularse por ley¹¹. Habría que evitar introducir disposiciones generales, a fin de que el responsable del tratamiento no tenga un grado excesivo de discrecionalidad acerca de cómo cumplir con la obligación jurídica¹².

En estas circunstancias, los legisladores tienen la obligación de garantizar que las obligaciones jurídicas encuentran un equilibrio entre los diferentes intereses en juego. De hecho, la legislación debe ser compatible con el derecho a la vida privada y familiar y a la protección de los datos personales en virtud del artículo 8 del CEDH y de los artículos 7 y 8 de la Carta de la UE¹³. Esto supone que la obligación jurídica de tratar los datos personales debe ser necesaria y proporcional a los objetivos legítimos perseguidos y estar en consonancia con el principio de limitación de los fines.

Las instituciones podrán basarse en el artículo 7, letra e), de la Directiva 95/46/CE, como base jurídica para tratar los datos personales en este contexto. Para determinar si las operaciones de tratamiento cumplen con el artículo 7, letra e), y habida cuenta de los distintos intereses en juego, las instituciones deben asegurarse de que:

¹⁰ Para obtener un análisis más minucioso, véase el Dictamen 06/2014 sobre el concepto de interés legítimo del responsable del tratamiento de los datos en virtud del artículo 7 de la Directiva 95/46/CE, WP 217. En algunos países, puede que sea posible considerar el artículo 7, letra f), como el fundamento jurídico para el tratamiento de este tipo de datos personales.

¹¹ En el Dictamen 6/2014, el WP 29 reconoce que, para que el artículo 7, letra c), pueda aplicarse, la obligación debe imponerse por ley, siempre y cuando se cumplan todas las condiciones pertinentes para que la obligación sea válida y vinculante. En este sentido, el WP 29 señaló que «la legislación puede, en algunos casos, establecer solo un objetivo general, al tiempo que se imponen obligaciones más específicas en un nivel diferente, por ejemplo, bien en el Derecho derivado bien en una decisión vinculante de una autoridad pública en un caso concreto». A este respecto, en el considerando 41 del RGPD se aclara que «cuando el presente Reglamento hace referencia a una base jurídica o a una medida legislativa, esto no exige necesariamente un acto legislativo adoptado por un parlamento, sin perjuicio de los requisitos de conformidad del ordenamiento constitucional del Estado miembro de que se trate». Véase también el artículo 6, apartado 3, del RGPD.

¹² *Ibidem*.

¹³ Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE, de 20 de mayo de 2003, *Rundfunk*, asuntos acumulados C-465/00, C-138/01 y C-139/01, y de 9 de noviembre de 2010, *Volker und Markus Schecke*, asuntos acumulados C-92/09 y C-93/09.

- la actividad de tratamiento sea una tarea realizada en favor del interés público o que se lleve a cabo como parte de una misión inherente del ejercicio del poder público¹⁴;
- la operación de tratamiento resulte necesaria para el desempeño de dicha misión o para el ejercicio de la autoridad de que se trate (es decir, que las operaciones deben ser apropiadas para alcanzar el objetivo perseguido y no ir más allá de lo que resulte estrictamente pertinente para conseguirlo).

EJEMPLO: la indexación¹⁵ de los datos personales facilitados en una plataforma de transparencia, para permitir que los ciudadanos puedan buscar en ella, se consideraría una operación necesaria. La indexación de los datos de identificación para un motor de búsqueda externo no se consideraría necesaria, de forma predeterminada, para conseguir el objetivo de transparencia.

3.2 PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD, MINIMIZACIÓN Y CALIDAD DE LOS DATOS

Para poder aplicar estos principios, primero es necesario determinar los objetivos principales del tratamiento de los datos. Por ejemplo, las iniciativas en favor de la transparencia pueden destinarse a ampliar los conocimientos sobre las decisiones y las acciones del Gobierno y de sus órganos administrativos, ofreciendo información básica sobre sus procesos, sus operaciones y sus empleados. A su vez, esto permite a los ciudadanos exigir a los gobiernos que rindan cuentas sobre la forma en que llevan a cabo las tareas y gestionan los recursos públicos, a fin de promover la eficiencia y la eficacia. Las medidas abordadas en este Dictamen pretenden prevenir, detectar y sancionar conflictos de intereses, con miras a evitar que los intereses privados influyan en el ejercicio de las funciones públicas y a reforzar la integridad, la objetividad y la imparcialidad de los empleados del sector público, así como para aumentar la confianza de los ciudadanos en el Gobierno.

EJEMPLO: la función de las instituciones competentes consiste en determinar el valor de los recursos de los que disponían los empleados del sector público al principio y al final de su mandato y en determinar cómo se financiaban estos recursos. Para que esto sea posible, puede ser necesario recabar información sobre los cónyuges, sus parientes y los recursos de los que disponen. No obstante, esto no significa necesariamente que sea conveniente o proporcionado publicar toda esta información en línea. En cambio, la incursión en la vida privada de una persona debe ser necesaria y proporcionada para el fin legítimo del tratamiento de los datos.

3.2.1 PROPORCIONALIDAD

¹⁴ Como bien ha destacado el WP 29 en el Dictamen 6/2014, la misión pública o la autoridad oficial deben basarse en una disposición jurídica, o bien derivar de tal disposición. Véanse la sección III, apartado 2.5, y el considerando 41 y el artículo 6, apartado 3, del RGPD.

¹⁵ Definición de indexación:

Habrá que respetar el principio de proporcionalidad en todo momento durante la actividad del tratamiento y, sobre todo, en la fase de la recopilación y en cualquier publicación ulterior.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, el TJUE) ha resaltado la importancia de adoptar un enfoque proporcionado con respecto al tratamiento de los datos personales en varios casos. En los asuntos acumulados C-465/00, C-138/01 y 139/01 mencionados anteriormente, el TJUE se plante  la cuestión de «si la indicación del nombre de las personas afectadas junto con los ingresos que perciben es proporcionada a la finalidad legítima perseguida y si los motivos invocados ante el Tribunal de Justicia para justificar tal divulgación resultan pertinentes y suficientes» (apartado 86) e hizo hincapié en que corresponde a los órganos jurisdiccionales remitentes «comprobar si tal publicidad es, a la vez, necesaria y proporcionada (...) y, en particular, examinar si tal objetivo podrá haberse alcanzado con la misma eficacia mediante la transmisión de datos nominales únicamente a los organismos de control» (apartado 88). Asimismo, el TJUE se pregunta si hubiera sido factible utilizar otras vías para conseguir el objetivo legítimo perseguido, que pudieran haber tenido menos repercusión en la privacidad de las personas afectadas¹⁶.

Además, en el apartado 74 de los asuntos acumulados C-92/09 y C-93/09 mencionados anteriormente, el TJUE señaló claramente que «es jurisprudencia reiterada que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los medios que aplica una disposición comunitaria sean aptos para alcanzar el objetivo legítimo propuesto por la normativa de la que se trata y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlo (sentencia de 8 de junio de 2010, Vodafone y otros, C-58/08, Rec. p. I-0000, apartado 51 y jurisprudencia citada)».

Los Estados miembros deben determinar con detenimiento las categorías de personas a las que se aplican las medidas sobre transparencia y conflictos de intereses. Al determinar qué datos se van a tratar, es posible que los Estados miembros deseen definir criterios objetivos pertinentes, entre otros, el poder público de una persona, la posibilidad de gastar o asignar dinero público, los salarios, la duración de un mandato y las prestaciones percibidas, teniendo en cuenta que el tratamiento no debe ir más allá «de lo necesario para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos, en especial habida cuenta de que tal publicación lesionaba los derechos reconocidos por los artículos 7 y 8 de la Carta»¹⁷.

La publicación en línea de la información que revela aspectos irrelevantes de la vida privada de una persona no está justificada a la luz de los principios de equidad y proporcionalidad.

❖ Aplicación de la proporcionalidad:

➤ *Diferencias entre la recopilación y la publicación en línea de los datos*

¹⁶ En el contexto objeto de estudio, el TJUE se plantea la cuestión de si «no habría sido suficiente informar al público en general de las retribuciones y otras ventajas pecuniarias». Véase el apartado 88 de la sentencia del Tribunal de Justicia en Rundfunk, asuntos acumulados C-465/00 y C-138/01.

¹⁷ Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia sobre los asuntos acumulados Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) y Hartmut Eifert (C-93/09) contra Land Hessen, apartados 79 y 80.

Las medidas sobre conflictos de intereses suelen abarcar dos actividades de tratamiento principales: el tratamiento no público exclusivo de datos personales en el seno de las instituciones competentes y la publicación en línea de determinados datos. En las disposiciones jurídicas pertinentes se debe especificar de manera explícita qué personas están obligadas a presentar informes a las instituciones competentes. Asimismo, también se deberá indicar qué datos personales deben contener los informes y cuáles se deben publicar de forma proactiva. En este Dictamen no se pretende determinar qué datos personales deben recabar las instituciones competentes que se ocupan de las medidas sobre conflictos de intereses ni tampoco establecer qué información debe difundirse en línea. No obstante, es conveniente destacar que, para decidir si publicar la información en línea, las instituciones competentes siempre deben tener en cuenta las consecuencias que ello pueda tener. De hecho, algunos de los datos personales recopilados pueden constituir información íntima sobre los empleados del sector público y, por tanto, su publicación en línea puede tener graves repercusiones en sus vidas privadas y en sus derechos a la protección de datos. También es importante destacar que lo que interesa a las personas no es lo mismo que aquello que resulta de interés público.

Por norma general, el volumen de datos personales publicados en línea probablemente sea más limitado que el que se presenta a las instituciones competentes, habida cuenta de que la divulgación proactiva de alguna información posiblemente no sea conveniente, por la posible repercusión que su publicación pueda tener en las personas a quienes se refieren los datos. Asimismo, algunos de los datos no sujetos a divulgación proactiva podrán divulgarse si así lo estipula la legislación relativa al acceso a la información, en virtud de la ley o de otra legislación pertinente, o por una resolución judicial que así lo exija. Para determinar si es necesario obtener o publicar datos personales sobre empleados del sector público, hay que tener en cuenta si las operaciones o transacciones de dichos empleados (financieras, contractuales o de otro tipo) han tenido lugar antes de que asumieran su cargo, cuando aún eran personas privadas que no desempeñaban ningún cargo público. No se impedirá a las instituciones competentes que recaben estos datos sobre esta base, en particular en situaciones en que hayan tenido lugar actividades sospechosas. No obstante, la publicación automática en línea de todas las operaciones y transacciones de los empleados del sector público antes de que asumieran su cargo, que se puedan buscar utilizando el criterio del nombre y que incluyan todos los detalles, sin distinción alguna, según la naturaleza, el tipo y el alcance de tales datos, puede ir más allá de lo que resulta necesario para conseguir los objetivos legítimos perseguidos.

Para tomar una decisión sobre la publicación en línea de los datos personales, es necesario estudiar los posibles riesgos que entraña tal divulgación. Por otra parte, se recomienda encarecidamente realizar una evaluación de impacto sobre la intimidad cuando se prevea una publicación rutinaria o extensa. También se deben contemplar otras vías alternativas para facilitar algunos datos personales, como de manera resumida o colectiva, cuando no sea posible identificar a las personas.

Asimismo, procede estudiar si la naturaleza y el alcance de los datos personales objeto de publicación pueden plantear un riesgo aparte de los relacionados con la protección de datos. Por ejemplo, la publicación de datos personales relacionados con la situación económica de la

persona a quien se refiere la información puede convertirla en vulnerable frente a los delincuentes. En este caso no se excluye la divulgación de estos datos a las instituciones competentes encargadas de la recopilación y el tratamiento de esta información.

Además, al publicar información sobre las relaciones contractuales o afines de los empleados del sector público, las instituciones competentes deben ser conscientes de que determinados datos podrían ser confidenciales (datos de interés comercial, bancarios, profesionales o de otro tipo). En estos casos, es posible que sea necesario encontrar un equilibrio entre los derechos a la protección de datos, la protección de la confidencialidad y el interés público para acceder a dicha información.

EJEMPLO: las instituciones competentes podrán recabar datos personales de los familiares o el hogar de empleados del sector público, como nombres, información de contacto, direcciones, entre otros, a fin de desempeñar sus funciones en este ámbito; no obstante, la publicación en línea de toda la información puede no ser proporcionada, si bien cada caso debe evaluarse en función de sus propias características.

➤ *Operaciones de tratamiento relacionadas con los diferentes grupos de personas afectadas*

Conviene adoptar un enfoque selectivo en cuanto al tratamiento de los datos personales, en el que se establezcan diferencias entre los distintos grupos de personas, casos y fines y se tengan en cuenta situaciones específicas relacionadas con el contenido de los datos personales objeto de publicación. Se deben utilizar distintos métodos para publicar la información, según proceda.

Habría que barajar las diferentes situaciones de diversas maneras para evaluar si el tratamiento debe incluir la divulgación pública en línea de los datos personales. Las instituciones competentes tal vez deseen tener en cuenta el grado en que la institución pública o el empleado del sector público afectado se exponen al riesgo de corrupción o a situaciones de conflictos de intereses, así como el alcance de las acciones o funciones que deben realizarse en favor del interés público y la cantidad de fondos públicos que estos empleados gestionan. En términos generales, puede resultar conveniente establecer diferencias, en función de las responsabilidades jerárquicas y decisorias, entre políticos, altos cargos del sector público u otras personalidades que ocupen cargos con responsabilidades políticas; aquellas personas que ocupan un cargo directivo del sector público común y que no desempeñan una función pública electiva, sino que solo asumen cargos directivos ejecutivos, y empleados del sector público común que no tienen ninguna responsabilidad decisoria.

En este sentido, si bien la divulgación en línea de datos personales a través del sitio web de la institución competente puede considerarse proporcionada para el primer grupo, esta misma solución puede no ser aplicable para el segundo o para el tercero. En el caso del segundo grupo, el nombre y el cargo podrían publicarse, si bien no se difundiría de forma predeterminada ningún dato personal sobre los agentes (aunque solo en relación con los datos personales sobre las acciones realizadas como empleado del sector público o en relación con

sus actividades profesionales¹⁸). Esto se entiende sin perjuicio de la disponibilidad de los datos en virtud de la legislación nacional que regula el acceso público a los documentos.

Es aconsejable realizar una distinción entre los diferentes grupos de empleados del sector público, funcionarios y otras personas en el marco de esta legislación específica, conforme a los criterios anteriormente especificados y a efectos de determinar los distintos niveles de obligaciones de presentar información a las instituciones competentes, según estas distinciones. El legislador debe contemplar esta distinción sobre todo en relación con cualquier obligación relativa a la publicación en línea.

Este enfoque facilitaría la presentación de diferentes volúmenes y tipos de datos personales en función del grupo de personas y, por tanto, también ayudaría a garantizar el cumplimiento de los requisitos de proporcionalidad, según los cuales el tratamiento de datos personales solo debe limitarse a aquellos que resulten estrictamente necesarios para conseguir el fin legítimo (detectar y sancionar conflictos de intereses).

¹⁸ En este sentido, en los asuntos acumulados de Rundfunk C-465/00 y C-138/01, el TJUE llama la atención sobre la jurisprudencia del CEDH en relación con el alcance de los términos «vida privada», refiriéndose a que «no debían interpretarse restrictivamente y que ninguna razón de principio permite excluir las actividades profesionales [...] del concepto de vida "privada"». Véase el apartado 79 de la sentencia del Tribunal.

EJEMPLO: la publicación de datos personales relacionados con declaraciones de conflictos de intereses de empleados del sector público que desempeñan funciones con responsabilidad administrativa exclusivamente se ha considerado desproporcionada, en algunos casos, teniendo en cuenta que no ocupan cargos electivos ni ministeriales. Por el contrario, la presentación de estos documentos ante las autoridades de control competentes se ha considerado justificada a los efectos de reforzar la integridad e imparcialidad de dichas personas y prevenir, detectar y sancionar situaciones de conflictos de intereses¹⁹.

3.2.2 PRINCIPIO DE MINIMIZACIÓN

Por cuanto atañe al principio de minimización, debe realizarse una evaluación exhaustiva de la necesidad y proporcionalidad de los datos tratados (artículo 6 de la Directiva 95/46/CE y disposiciones del RGPD). Habrá que determinar claramente el volumen y el tipo de datos personales tratados. Cuando sea necesario tratar datos personales, estos deben ser adecuados, pertinentes y no excesivos para los fines especificados, en virtud de la ley, y, por tanto, no se tratará bajo ningún concepto aquella información que no proceda para la consecución de tales objetivos. El tratamiento de datos personales para aplicar medidas sobre conflictos de intereses y transparencia debe centrarse en el fin legítimo, y ser pertinente a tal efecto, a fin de evitar el tratamiento de datos innecesarios. A su vez, esto puede propiciar un tratamiento de los datos más eficaz y eficiente.

Existe la posibilidad de que la publicación en línea no siempre resulte necesaria para conseguir el fin del tratamiento; en algunos casos, podría ser suficiente con ofrecer información general básica sobre una esfera particular del gobierno o con facilitar detalles de las decisiones y acciones del sector público en forma de indicadores de rendimiento. También se podrá presentar información más minuciosa y completa a las autoridades de control competentes, a fin de permitir, si procede, la publicación en línea o la disponibilidad pública de tales datos en virtud de la legislación nacional que rige el acceso a los documentos públicos.

EJEMPLO: en caso de que sea necesario recopilar y publicar información en línea sobre los recursos de personas que tienen algún vínculo con empleados del sector público (como parejas, hijos y otros parientes o miembros del núcleo familiar), hay que tener en cuenta el principio de minimización si los recursos de los miembros del núcleo familiar deben publicarse de manera desglosada o deben limitarse a la cuantía total del valor. También es necesario estudiar en qué medida es necesario publicar las identidades de todos los parientes o miembros del núcleo familiar para conseguir el objetivo perseguido.

¹⁹ Véase *Conseil constitutionnel de la République Française* (Tribunal Constitucional de la República Francesa), *Décision n.º 2013-675 DC*, de 10 de septiembre de 2013, sobre la *Loi organique relative à la transparence de la vie publique* (Ley Orgánica de Transparencia de la Vida Pública (Proyecto de ley aprobado el 17 de septiembre de 2013, TA n.º 209).

EJEMPLO: algunas leyes nacionales sobre transparencia prevén la publicación en línea de información relativa a la renta de las personas físicas y a las remuneraciones percibidas por personas que desempeñan labores administrativas de alto nivel (por ejemplo, quienes ocupan altos cargos administrativos). Por norma general, a efectos de cumplir tales obligaciones, con arreglo al principio de minimización, puede bastar con publicar la cuantía monetaria total que hayan percibido las personas afectadas. No obstante, es poco probable que sea proporcionado publicar datos, como números de identificación fiscal, informes financieros completos, datos pormenorizados extraídos de declaraciones tributarias o nóminas, información bancaria o direcciones particulares, números de teléfono personales o correos electrónicos personales.

EJEMPLO: cuando se trata de publicar datos financieros en línea sobre personas físicas (como deudas o préstamos), se recomienda, en virtud del principio de minimización, publicar solo la información necesaria o básica, teniendo en cuenta la vulnerabilidad de estos datos y los riesgos potenciales que entraña tal publicación en línea. Por tanto, es aconsejable que la legislación estipule los detalles sobre la publicación en línea de datos financieros, a fin de evitar posibles abusos o la publicación en línea excesiva de estos datos que pueda ir más allá de los fines razonables o legítimos, pero contemplando también el interés público.

❖ Tipo de datos

Al tratar datos personales en relación con medidas sobre conflictos de intereses y transparencia en el sector público, uno de los propósitos será determinar si los cambios de la capacidad financiera de los empleados del sector público son legítimos. En general, todos los datos recabados o publicados deben ser útiles; por ejemplo, para detectar si estas personas han adquirido activos de manera ilegal, si han infringido alguna medida sobre conflicto de intereses o si han cometido algún acto ilícito o deshonesto. No es conveniente recabar y tratar datos personales que no resulten útiles para evaluar tales infracciones o detectar cualquier posible conducta inapropiada. Se recomienda que los marcos jurídicos y prácticos se diseñen de tal forma que se centren en la consecución de la gestión legítima de los conflictos de intereses y la transparencia asociada, a fin de prevenir cualquier tratamiento de datos personales innecesario, ilegítimo e incorrecto.

EJEMPLO: si las relaciones comerciales terminan durante la vigencia del cargo público, puede ser un indicio de una conducta ilícita, por lo que las instituciones competentes podrán someter este hecho a un análisis más exhaustivo. Por tanto, la información podrá tratarse si resulta pertinente para verificar si el empleado del sector público ha obtenido ganancias económicas inapropiadas o de otro tipo de manera directa o indirecta (a través de su pareja o un pariente).

3.3 TRATAMIENTO DE CATEGORÍAS ESPECIALES DE DATOS PERSONALES (DATOS CONFIDENCIALES)

El artículo 8, apartado 1, de la Directiva 95/46/CE considera categorías especiales los datos personales que revelen el origen racial o étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos y los datos relacionados con la salud o la

vida sexual. En el RGPD se amplían las categorías especiales de datos personales para englobar también los datos genéticos y los datos biométricos, a fin de identificar a una persona de manera inequívoca, y los datos sobre la orientación sexual. Tanto en la Directiva 95/46/CE como en el RGPD se contempla la prohibición de tratar tales datos por regla general, si bien se especifican varias excepciones en las que sí se pueden tratar tales datos.

Asimismo, el artículo 8, apartado 5, de la Directiva 95/46/CE, estipula que el tratamiento de datos relativos a infracciones, condenas penales o medidas de seguridad solo podrá efectuarse bajo el control de la autoridad pública o si hay previstas garantías específicas en el Derecho nacional, sin perjuicio de las excepciones que podrá establecer el Estado miembro basándose en disposiciones nacionales que prevean garantías apropiadas y específicas. En el RGPD se ha incluido una disposición similar.

Habida cuenta de las disposiciones anteriores, la divulgación proactiva de tales datos se realizará con carácter excepcional, respaldada por una base jurídica específica y teniendo siempre en cuenta el equilibrio apropiado entre la protección de la vida privada y el interés público legítimo.

EJEMPLO: si resulta necesario en el proceso de candidatura, podría ser aceptable publicar información sobre las personas elegidas que representan a partidos políticos que divulguen sus vínculos con algunos grupos políticos o sindicales.

3.4 PERÍODOS DE RETENCIÓN

El período de retención de datos personales de una forma que permita identificar a las personas a quienes se refieren los datos debe determinarse conforme a los objetivos legítimos por los que se archivan. Los datos solo deben tratarse durante el período necesario para conseguir los objetivos legítimos pertinentes. El tratamiento en el seno de las instituciones competentes se considerará de manera independiente con respecto al objetivo de la publicación de datos personales. Es preferible establecer claramente los períodos de retención e incluir también disposiciones sobre la disponibilidad en línea.

Se pueden definir diferentes pasos: un período para el tratamiento de los datos para el fin principal, un período para la publicación de los datos y un período para el archivado. Se podrán aplicar diferentes períodos para datos o conjuntos de datos distintos.

3.5 PRECISIÓN DE LOS DATOS

Los datos personales deberán ser precisos y, en caso necesario, se mantendrán actualizados. En virtud del artículo 6 de la Directiva 95/46/CE, se adoptarán todas las medidas razonables para garantizar que los datos sean exactos y se mantengan actualizados, habida cuenta de los fines para los que fueron recogidos o para los que fueron tratados posteriormente. Por otra parte, con arreglo al RGPD, el empleado del sector público tendrá derecho a obtener de las autoridades competentes, sin demora injustificada, la rectificación de los datos personales que no sean precisos o no estén actualizados. Asimismo, el artículo 16 del RGPD establece que, en función de los fines para los que se hayan tratado los datos, los interesados tendrán derecho

a que se completen los datos personales que sean incompletos, inclusive mediante una declaración adicional.

En caso de que la ley exija la publicación en línea de determinados datos, se aconseja que, en vista del principio de veracidad, las instituciones competentes creen formularios/declaraciones claros y exclusivos que contengan solo los datos pertinentes.

También se recomienda que las autoridades competentes apliquen procedimientos adecuados para preservar la precisión de los datos personales recopilados y mantenerlos actualizados, en consonancia con el artículo 6 de la Directiva 95/46/CE y a la luz del RGPD. Es conveniente, además, indicar la fecha de publicación o de la última actualización en cualquier conjunto de datos publicado.

3.6 LIMITACIÓN DE LOS FINES

Los datos recabados solo pueden tratarse en el marco de los fines especificados y para cualquier otro propósito compatible. El artículo 6, apartado 1, letra b), de la Directiva 95/46/CE establece que los datos deben recogerse con fines determinados, explícitos y legítimos y no deben tratarse posteriormente de manera incompatible con dichos fines.

Además, en el RGPD existe una disposición similar que prevé que los datos personales deben recogerse con fines determinados, explícitos y legítimos y no deben tratarse posteriormente de manera incompatible con dichos fines; el tratamiento ulterior de los datos personales para fines de archivado en favor del interés público o con propósitos de investigación científica e histórica o estadísticos no se considerará incompatible con la finalidad inicial.

Es importante destacar que, en varios Estados miembros, algunos responsables del tratamiento de los datos han añadido información específica para explicar los límites de la reutilización de los datos publicados. De hecho, como bien destacó el WP 29 en el Dictamen 06/2013 sobre datos abiertos y reutilización, los reutilizadores potenciales tendrían que cumplir con la legislación sobre protección de datos cuando traten datos personales, a menos que las actividades de tratamiento se acojan a la exención de actividades domésticas contemplada en el artículo 3 de la Directiva 95/46/CE.

Para decidir si los datos personales deben estar disponibles a nivel global a través de motores de búsqueda, es conveniente tener en cuenta la finalidad de la disponibilidad global de la información. Existe un interés público global en que tales datos estén disponibles, sobre todo habida cuenta de la categoría de los interesados, por lo que es probable que tal divulgación esté justificada. Esto es posible siempre que se hayan contemplado todas las repercusiones en los derechos y libertades de los interesados. No obstante, si no existe un interés público global o su amplia divulgación no se considera conveniente, sería preferible que los datos estuvieran disponibles a través de motores de búsqueda internos²⁰ o mediante otros mecanismos de acceso selectivos (por ejemplo con un nombre de usuario o un *captcha*).

²⁰ A tal efecto, se podrán codificar normas de acceso específicas en cada archivo de texto (por ejemplo, con metaetiquetas noindex/noarchive y el archivo robots.txt, para configurarlo con el protocolo de exclusión de

Se recomienda que la reutilización de los datos se defina explícitamente como permitida o prohibida, además de establecer las condiciones eventuales para su reutilización²¹.

4. MEDIDAS DE SEGURIDAD

Las instituciones competentes, como los responsables del tratamiento de los datos, deben adoptar las medidas técnicas y organizativas pertinentes para velar por la seguridad de los datos personales, prevenir la destrucción o pérdida accidental, la alteración o la divulgación y el acceso no autorizados y otras formas ilícitas de tratamiento. Las medidas de protección deben adaptarse a la naturaleza de las actividades de tratamiento de las instituciones competentes.

A tal efecto, habría que aplicar medidas apropiadas para reducir el riesgo de que la información y los documentos disponibles en internet se puedan borrar, modificar, alterar o sacar de contexto; por ejemplo, se pueden especificar fuentes fiables de las que se puedan recuperar los documentos citados; también se pueden utilizar firmas electrónicas para garantizar la autenticidad e integridad de los documentos; pueden insertarse, además, «datos contextuales» en los archivos publicados en sitios web oficiales, como la información sobre versiones, el vencimiento y el órgano administrativo responsable.

5. DERECHOS DEL INTERESADO

A fin de garantizar un tratamiento correcto, el WP 29 recomienda que las instituciones competentes informen a los reutilizadores de las obligaciones en relación con los derechos de los interesados y sobre cómo cumplirlas.

Antes de recabar datos personales, las instituciones competentes deben informar al empleado del sector público cuyos datos se vayan a recopilar en virtud de los artículos 10 y 11 de la Directiva 95/46/CE. El derecho a ser informado puede resultar de la legislación pertinente en la que se estipule qué datos personales deben publicarse y pueden publicarse, por tanto, sin el previo consentimiento del empleado del sector público.

Asimismo, el interesado podrá obtener la siguiente información de parte de las instituciones competentes, a menos que se aplique alguna excepción prevista en la Directiva 95/46/CE:

- la confirmación de la existencia o inexistencia del tratamiento de datos que le conciernen, así como información por lo menos de los fines de dichos tratamientos, las categorías de datos a que se refieran y los destinatarios o las categorías de destinatarios a quienes se comuniquen dichos datos;
- la comunicación, en forma inteligible, de los datos objeto de los tratamientos, así como toda la información disponible sobre el origen de los datos;

robots). Esto se entiende sin perjuicio del uso de todas las herramientas que puedan facilitar la recuperación de la información y los documentos que se vayan a difundir en el sitio web oficial de un organismo público.

²¹ Véase el Dictamen del WP 207 del grupo de trabajo del artículo 29.

– el conocimiento de la lógica utilizada en los tratamientos automatizados de los datos referidos al interesado, al menos en los casos de las decisiones automatizadas.

Con arreglo al artículo 14 de la Directiva 95/46/CE, el interesado, en algunos casos²², tiene derecho a oponerse en cualquier momento al tratamiento de los datos. Se recomienda que el responsable del tratamiento informe de la oposición a todos los reutilizadores de tales datos²³.

Este derecho a la oposición podrá eludirse o limitarse en virtud de la ley según la finalidad de que se trate. Por ejemplo, se puede permitir que los interesados se opongan a la publicación en línea total o parcial de los datos referentes a ellos por motivos legítimos apremiantes relacionados con su situación particular y no con sus operaciones de tratamiento internas (diferentes a la divulgación de datos relativos a ellos).

Asimismo, cualquier interesado tendrá derecho a que las instituciones competentes rectifiquen, borren o bloqueen datos cuyo tratamiento no se atenga a las disposiciones de la Directiva 95/46/CE. Por otra parte, también se informará a los terceros a quienes se hayan divulgado los datos de tal rectificación, eliminación o bloqueo, a menos que no sea posible o que conlleve un esfuerzo desproporcionado.

En virtud del RGPD, el interesado tendrá derecho a rectificación, supresión y restricción, así como a presentar una reclamación ante la autoridad de protección de datos.

²² En este sentido, es importante señalar que el artículo 14 de la Directiva prevé que el interesado pueda ejercer el derecho a oponerse, al menos y entre otros, en los casos contemplados en el apartado 7, letra e), de la Directiva. Esto supone que, donde se permite el tratamiento tras una evaluación razonable y objetiva de los diferentes derechos e intereses en juego, el interesado todavía tiene posibilidades de oponerse al tratamiento por motivos relacionados con su situación particular. Véase el Dictamen 06/2014 del WP 29 mencionado anteriormente, sección III, apartado 3.6.

²³ En Francia, se trata de una obligación prevista en el artículo 97 del Decreto de la ley nacional sobre protección de datos.