



**10936/03/ES**  
**WP 83**

**Dictamen 7/2003 sobre la reutilización de la información del sector público y  
la protección de datos personales**

**- En busca del equilibrio -**

**Adoptado el 12 de diciembre de 2003**

Este Grupo se creó en virtud del artículo 29 de la Directiva 95/46/CE. Se trata de un organismo de la UE, con carácter consultivo e independiente, para la protección de datos y el derecho a la intimidad. Sus funciones se describen en el artículo 30 de la Directiva 95/46/CE y en el artículo 14 de la Directiva 97/66/CE.

Desempeña las labores de secretaría la Dirección E (Servicios, Propiedad Intelectual e Industrial, Medios de Comunicación y Protección de Datos) de la Dirección General de Mercado Interior de la Comisión Europea, B-1049 Bruxelles/Brussel, Bélgica. Despacho: C100-6/136.  
[www.europa.eu.int/comm/privacy](http://www.europa.eu.int/comm/privacy)

## **EL GRUPO DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN LO QUE RESPECTA AL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES**

Creado en virtud de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995<sup>1</sup>,

Visto el artículo 29, así como la letra a) del apartado 1 y el apartado 3 del artículo 30 de dicha Directiva,

Visto su Reglamento interno, y, en particular, sus artículos 12 y 14,

### **HA ADOPTADO EL PRESENTE DICTAMEN:**

#### **I. Introducción**

En junio de 2002, la Comisión Europea adoptó una propuesta de Directiva relativa a la reutilización de los documentos del sector público<sup>2</sup>. El 25 de septiembre de 2003, el Parlamento Europeo votó dicha Directiva en segunda lectura y el 27 de octubre, el Consejo aceptó formalmente las enmiendas votadas por el Parlamento<sup>3</sup>. El objetivo de la Directiva sobre reutilización es lograr la armonización mínima de las normas de reutilización de la información del sector público en la Unión Europea, a fin de garantizar la igualdad de condiciones. Dicha información se considera un importante activo económico, ya que proporciona materia prima a los nuevos productos y servicios digitales y constituye una fuente de datos clave para el comercio electrónico.

Los datos a cuya reutilización se refiere la Directiva mencionada corresponden, entre otros, al ámbito geográfico, turístico, comercial, educativo o del tráfico. Los datos personales no constituyen, por lo tanto, el objetivo principal, aunque, por supuesto, también es posible que se solicite su reutilización. En este sentido, la Directiva pretende ser neutral, es decir, no afecta al nivel de armonización de las normas de protección de datos que se establece en la Directiva 95/46/CE, lo que se indica de manera explícita en un artículo y un considerando de la Directiva propuesta<sup>4</sup>, de donde se deduce que la Directiva sobre protección de datos es plenamente aplicable cuando se solicita la reutilización de datos personales en el sentido contemplado por la Directiva en cuestión.

---

<sup>1</sup> DO L 281 de 23.11.1995, p. 31, disponible en:

[http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/dataprot/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/dataprot/index.htm)

<sup>2</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reutilización y explotación comercial de los documentos del sector público [COM(2002) 207 final].

<sup>3</sup> Actualmente la Directiva se encuentra en fase de firma, y su publicación en el Diario Oficial está prevista para diciembre.

<sup>4</sup> Apartado 4 del artículo 1: «La presente Directiva no menoscaba ni afecta en modo alguno el nivel de protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales con arreglo a las disposiciones del Derecho comunitario y nacional, y, en particular, no altera las obligaciones ni los derechos establecidos en la Directiva 95/46/CE».

Considerando 19: «La presente Directiva se debe incorporar al derecho interno y aplicar de forma que se cumplan plenamente los principios relativos a la protección de los datos personales, de conformidad con 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».

Estado del procedimiento: Posición común adoptada por el Consejo el 26 de mayo de 2003.

De conformidad con el artículo 30 de la Directiva 95/46/CE, el Grupo podrá formular recomendaciones sobre cualquier asunto relacionado con la protección de datos personales en la Comunidad. El Grupo ya ha emitido el Dictamen 3/99, sobre el mismo asunto, y el Dictamen 5/2001, sobre un asunto relacionado<sup>5</sup>.

El objetivo del presente documento es explicar el significado de la plena aplicabilidad de la Directiva sobre protección de datos en este contexto y orientar sobre el modo de establecer el equilibrio entre la protección de datos y la reutilización de la información del sector público, como complemento de los dos Dictámenes citados anteriormente.

## **II Aspectos pertinentes de la Directiva sobre protección de datos**

### **1. Generalidades**

Es importante destacar la diferencia que existe entre el acceso a los datos personales con arreglo a la Directiva sobre protección de datos, el acceso a los documentos del sector público en el marco de la legislación sobre libertad de información y la puesta a disposición de información del sector público que contiene datos personales con fines de reutilización.

En la Directiva sobre protección de datos se garantiza, como parte del derecho fundamental a la protección de datos, el derecho del interesado a acceder a sus propios datos personales, mientras que el objetivo de la legislación sobre libertad de información es garantizar la transparencia, la apertura y la responsabilidad ante los ciudadanos, quienes, por consiguiente, no necesitan justificar en modo alguno sus peticiones de información. Éstos, normalmente, utilizarán la información para sus propios fines, no comerciales. En la Directiva sobre protección de datos se reconoce que se puede tener en cuenta el principio de acceso público a los documentos a la hora de aplicar los principios de la protección de datos<sup>6</sup>, en cuyo caso, el legislador ha determinado que existe una obligación general de difusión sujeta a determinadas condiciones y excepciones, tales como las excepciones habituales por motivos de intimidad. En estos casos, por lo tanto, no será necesario tener en cuenta el fin al que se van a destinar los datos reutilizados. Conviene mencionar que la Directiva relativa a la reutilización de la información del sector público se basa en los actuales regímenes de acceso de los Estados miembros y no modifica las normas nacionales de acceso a documentos. Dicha Directiva no es aplicable en aquellos casos en los que, con arreglo al régimen pertinente de acceso, los ciudadanos o empresas sólo puedan obtener un documento si pueden demostrar un interés particular<sup>7</sup>.

Una de las reutilizaciones de datos personales previstas en la Directiva sobre reutilización, opuesta a los dos casos mencionados anteriormente, es la destinada a actividades comerciales, que representa un activo económico para las empresas y carece tanto del aspecto relativo a los derechos humanos como del relativo a la transparencia.

---

<sup>5</sup> Dictamen 3/99 relativo a la Información del sector público y protección de datos personales. Contribución a la consulta iniciada con el Libro Verde de la Comisión Europea titulado «La información del sector público: un recurso clave para Europa», COM(1998) 585; Dictamen 5/2001 sobre el Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo al Parlamento Europeo a raíz del proyecto de Recomendación dirigido a la Comisión Europea en la reclamación 713/98/IJH. Las instituciones comunitarias también tendrán que encontrar el equilibrio entre su obligación en materia de apertura, establecida en el Reglamento (CE) n° 1049/2001, y la protección de datos personales, de conformidad con el Reglamento (CE) n° 45/2001.

<sup>6</sup> Véase el considerando 72 de la Directiva sobre protección de datos.

<sup>7</sup> Véase el considerando 9 de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reutilización de la información del sector público.

La distinción realizada, aunque a veces es difícil de llevar a la práctica, puede tener consecuencias a la hora de aplicar los principios establecidos en la Directiva sobre protección de datos. El presente documento pretende orientar en este último caso únicamente, en lo relativo al acceso a datos personales con fines de reutilización.

## 2. El marco de la protección de datos

En esta sección se estudia el marco de la protección de datos aplicable, al que tendrán que atenerse los organismos públicos cuando reciban una solicitud de comunicación de datos personales para ser reutilizados.

La Directiva sobre protección de datos sólo es aplicable en este contexto cuando la información que obra en poder del sector público contiene datos personales. Habida cuenta de la falta de precisión de la definición que figura en dicha Directiva<sup>8</sup>, existe la posibilidad de que muchos documentos del sector público contengan datos personales. En la Directiva propuesta se citan la información geográfica, la información sobre empresas, la información sobre tráfico o los datos estadísticos agregados como ejemplos de documentos que podrían ser reutilizados. Entre la información que obra en poder del sector público, podrían encontrarse datos personales, por ejemplo, en los registros de población, de empresas, de vehículos o de créditos, así como en la información relativa a cuestiones médicas, de empleo o protección social. Para evitar la difusión de datos personales, no deberían utilizarse estos datos cuando el fin al que esté destinada la reutilización pueda realizarse con datos personales anónimos, que no permitan la identificación del interesado.

El Grupo de trabajo recuerda que la Directiva sobre protección de datos se aplica a los datos que se han hecho públicos<sup>9</sup>.

Desde el punto de vista de la Directiva sobre protección de datos, la comunicación a terceros de datos personales recogidos y conservados por organismos del sector público se considerará tratamiento de datos personales, puesto que la definición de tratamiento incluye la «comunicación por transmisión», lo que implica que han de respetarse las condiciones materiales que rigen el tratamiento de datos personales.

La reutilización puede ser consecuencia de una petición específica dirigida a una autoridad del sector público solicitándole que comunique determinada información, puede derivarse de un contrato o puede ser resultado del uso de información hecha pública o a la que se puede acceder a través de Internet, como en el caso de determinados registros públicos. En relación con esta última posibilidad, el Grupo de trabajo destaca la necesidad de aportar protección técnica, a fin de garantizar la limitación o estructuración del acceso de manera que se impida el tratamiento ilegal (por ejemplo, las descargas masivas). En este sentido, en la Directiva sobre protección de datos se exige que el responsable del tratamiento aplique las medidas adecuadas para la protección de los datos personales contra la difusión o el acceso no autorizados, en particular cuando el tratamiento incluya la transmisión de datos dentro de una red (artículo 17 de la Directiva).

---

<sup>8</sup> Letra a) del artículo 2 de la Directiva sobre protección de datos: «A efectos de la presente Directiva, se entenderá por "datos personales", toda información sobre una persona física identificada o identificable (el "interesado"); se considerará identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social».

<sup>9</sup> Véase el Dictamen 3/99, *op. cit.* nota a pie de página 2.

Las disposiciones materiales que han de cumplirse en el marco de la Directiva sobre protección de datos son las que figuran en el artículo 7 y, cuando se trate de información sensible, en el artículo 8, así como los principios relativos a la calidad de los datos que se establecen en el artículo 6. Es importante destacar que los artículos 7, 8 y 6 constituyen requisitos complementarios de obligado cumplimiento.

*a) Legitimidad de la difusión pública (artículo 7 de la Directiva sobre protección de datos)*

El tratamiento de datos personales que consista en comunicar estos datos en respuesta a una petición necesita ser legitimado de conformidad con uno de los argumentos establecidos en la lista cerrada del artículo 7 de la Directiva sobre protección de datos. En este contexto, serían pertinentes los siguientes argumentos:

aa) Cuando el interesado ha dado su consentimiento de forma inequívoca, el organismo público puede difundir los datos personales de esa persona en concreto. A fin de garantizar la autodeterminación de la información por parte del interesado, convendría prever la posibilidad de dar o denegar el consentimiento para la reutilización desde el momento de la primera recogida de datos.

bb) Otro argumento para la legitimación puede ser el hecho de que el tratamiento sea necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado sea parte o para la aplicación de medidas precontractuales adoptadas a petición del interesado.

cc) Los datos personales pueden difundirse cuando resulte necesario para el cumplimiento de una obligación jurídica. Este argumento sólo será aplicable cuando el organismo del sector público esté investido de un poder específico para difundir los datos.

Es importante destacar que no se puede invocar la Directiva sobre reutilización como obligación jurídica que hay que cumplir, ya que dicha Directiva no genera ninguna obligación de difusión de información personal: en ella se afirma, por un lado, que no afecta en modo alguno a la Directiva sobre protección de datos y, por otro, en el considerando 9, que «la [presente] Directiva no contiene la obligación de autorizar la reutilización de documentos. La decisión de autorizar o no la reutilización corresponderá a los Estados miembros o al organismo del sector público que corresponda». Así pues, los Estados miembros serán quienes determinen en qué casos obligarán a los organismos del sector público a difundir los datos personales.

Existe otro argumento –el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión de interés público o inherente al ejercicio del poder público conferido al responsable del tratamiento o a un tercero a quien se comuniquen los datos–, que es difícil de distinguir del argumento de la «obligación jurídica» ya que ambos se superponen<sup>10</sup>. Sin embargo, la distinción es importante, ya que, en el caso de la obligación jurídica, corresponde al legislador evaluar la compatibilidad antes de determinar si existe la obligación jurídica de difundir los datos personales, mientras que cuando el tratamiento se considera necesario para el cumplimiento de una misión de interés público, la obligación de llevar a cabo la evaluación corresponde al organismo del sector público, lo que deja un cierto margen de apreciación.

---

<sup>10</sup> Más información en el Dictamen 5/2001; nota a pie de página 2.

dd) La cláusula general en virtud de la cual se permite el tratamiento cuando es necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento, es decir, el organismo del sector público, o por las partes a las que se comuniquen los datos exige que se establezca el equilibrio, caso por caso, entre el derecho a la intimidad de los interesados y el interés legítimo mencionado del responsable del tratamiento o las terceras partes que quieren reutilizar los datos personales.

*b) Protección especial de los datos sensibles (artículo 8)*

En la Directiva sobre protección de datos se incluyen disposiciones especiales relativas a los datos personales sensibles<sup>11</sup>, que prevén la prohibición general del tratamiento de este tipo de datos al tiempo que establecen una lista cerrada de excepciones justificadas. Cuando haya que difundir datos personales sensibles, el organismo del sector público deberá, además de proceder a la evaluación de la compatibilidad, en particular, examinar detenidamente si alguna de las excepciones justificadas es aplicable.

Las excepciones que pueden ser pertinentes en este contexto son el consentimiento explícito del interesado al tratamiento de dichos datos o de datos que el interesado haya hecho manifiestamente públicos.

*c) Transferencia de datos a terceros países (artículos 25 y 26)*

Cuando el destinatario de los datos personales esté establecido en un tercer país, se aplicará lo dispuesto en la Directiva sobre protección de datos relativo a transferencias internacionales<sup>12</sup>. Por consiguiente, los datos personales sólo podrán comunicarse y transmitirse cuando el tercer país en cuestión garantice un nivel de protección adecuado o cuando sea aplicable una de las excepciones previstas en la lista cerrada del artículo 26 de la Directiva.

En este contexto, merece especial atención la letra f) del apartado 1 del artículo 26, en el que se establece que las transferencias pueden tener lugar, en determinadas condiciones, si se realizan a partir de determinados registros públicos. La lógica subyacente es que los destinatarios que se encuentran en terceros países no estén en una posición menos favorable para acceder a determinada información pública. No obstante, esto no significa que dicha transferencia sea legítima, sólo porque se realiza a partir de un registro público. Es más, en todos los casos de tratamiento de datos personales –como la transferencia a partir de un registro– han de cumplirse las condiciones previstas para dicho tratamiento, en particular la compatibilidad [véase, a continuación, la letra d)].

*d) Principios relativos a la calidad de los datos, en particular, el principio de finalidad (artículo 6)*

En este artículo se establecen varios principios relacionados con la calidad de los datos como requisitos fundamentales que los organismos del sector público deberán respetar a la hora de difundir datos personales.

En este contexto, aparte del principio general del «tratamiento leal y lícito», es importante el principio según el cual los datos personales deberán ser adecuados, pertinentes y no excesivos, en particular, cuando la difusión está destinada a un fin

---

<sup>11</sup> Se consideran datos sensibles los datos personales que revelen el origen racial o étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, así como el tratamiento de los datos relativos a la salud o a la sexualidad (apartado 1 del artículo 8 de la Directiva sobre protección de datos).

<sup>12</sup> Artículos 25 y 26 de la Directiva.

específico. Así pues, para evitar la difusión de datos personales no deberían utilizarse estos datos cuando el fin al que esté destinada la reutilización pueda realizarse con datos personales anónimos, que no permitan la identificación del interesado.

#### *Principio de limitación de los fines*

Además de lo expuesto, en este contexto merece especial atención el principio de limitación de los fines. De conformidad con el principio de los fines u objetivos establecido en el artículo 6 de la Directiva sobre protección de datos, los datos personales deberán ser *recogidos con fines determinados [...] y no podrán ser tratados posteriormente de manera incompatible con dichos fines*. Por lo tanto, la Directiva no prohíbe la reutilización con fines diferentes, sino con fines incompatibles.

Existe una excepción a este principio para el tratamiento ulterior con fines históricos, estadísticos o científicos: dicho tratamiento no se considerará incompatible siempre y cuando los Estados miembros establezcan las garantías adecuadas. La lógica subyacente es que el tratamiento de datos personales con tales fines, en circunstancias normales, no implica su utilización en relación con una persona determinada. Por consiguiente, en el considerando 29 de la Directiva sobre protección de datos se afirma que dichas garantías deberían impedir que los datos se utilicen contra cualquier persona<sup>13</sup>.

#### *aa) Generalidades*

En el contexto de la reutilización de información del sector público, el principio de los fines es, obviamente, de vital importancia. Algunos ejemplos de la posible interpretación de este principio en los Estados miembros son: aplicar el criterio de las expectativas razonables de los individuos para evaluar la compatibilidad; aceptar la compatibilidad si hay una obligación jurídica en juego, o poner de relieve todas las circunstancias que rodean el tratamiento para evaluar la compatibilidad de la reutilización, lo que resulta en una especie de prueba de equilibrio de intereses, que incluye la naturaleza de los datos, la manera en que han sido recogidos y las garantías que protegen al interesado. Algunos Estados miembros han adoptado una posición restrictiva por motivos constitucionales.

Como ya se ha señalado anteriormente, los organismos del sector público sólo pueden actuar en el marco de las competencias que la ley les atribuye. Por lo tanto, en las legislaciones de los Estados miembros, deberían especificarse claramente dichas competencias en cuanto a la posible difusión de datos personales para su reutilización, teniendo en cuenta los criterios que se establecen más adelante. No obstante, puede que no sea posible especificar cada una de las situaciones en la legislación, en cuyo caso, el organismo del sector público en cuestión tendrá que evaluar el asunto de la compatibilidad. En este sentido, cabe mencionar que las autoridades responsables de la protección de datos en los Estados miembros, que están a cargo del seguimiento de la aplicación de las respectivas legislaciones en materia de protección de datos, ya han elaborado directrices sobre este asunto y, cuando existan dudas, podrán aportar su ayuda en situaciones concretas.

---

<sup>13</sup> Texto completo del considerando: «Considerando que el tratamiento ulterior de datos personales, con fines históricos, estadísticos o científicos no debe por lo general considerarse incompatible con los objetivos para los que se recogieron los datos, siempre y cuando los Estados miembros establezcan las garantías adecuadas; que dichas garantías deberán impedir que dichos datos sean utilizados para tomar medidas o decisiones contra cualquier persona».

Hay que distinguir entre una petición específica de difusión de información y el uso de información que ya se ha hecho pública, como ocurre, por ejemplo, con determinados registros públicos. Evidentemente, el organismo del sector público sólo tendrá que llevar a cabo la evaluación del fin al que está destinada la reutilización en los casos en los que exista una petición específica.

En este sentido, cabe mencionar que las autoridades del sector público no son las únicas responsables de la evaluación cuando se les pide que comuniquen datos personales; asimismo, el tercero que ha solicitado dicha comunicación y tiene la intención de reutilizar los datos actuará como responsable del tratamiento en el sentido contemplado en la Directiva y, como tal, tendrá que cumplir los requisitos. Esto es especialmente importante cuando se trata de información que ya se ha hecho pública.

*bb) Especificación de los fines*

Un elemento clave en la evaluación de la compatibilidad está relacionado con la manera en que se determina el fin en un primer momento. Cuando un fin se ha determinado de manera vaga es más probable que resulte compatible con otro fin secundario. Sin embargo, es poco probable que una definición imprecisa cumpla los requisitos de determinación previstos en la Directiva o supere la prueba de calidad y previsibilidad que exige el Tribunal Europeo de Derechos Humanos cuando las autoridades públicas restringen los derechos y libertades fundamentales.

No obstante, en el sector público, el fin original normalmente vendrá determinado por las normas que rigen el funcionamiento del sector. Así pues, los organismos públicos investidos de determinados poderes sólo tienen capacidad para proceder al tratamiento de datos personales con fines que entran en el marco de sus competencias o son razonablemente necesarios para llevar a cabo las funciones básicas que se les atribuyen.

Sucede a menudo que los organismos del sector público que han de gestionar una petición no están al corriente del fin al que va a destinarse la reutilización de la información, puesto que en la Directiva propuesta no se contempla la obligación de declarar los fines para los que se ha solicitado la información recogida. Sin embargo, en la Directiva sobre protección de datos se exige dicha información cuando se solicita la difusión de datos personales, a fin de que la autoridad pueda determinar si la reutilización es compatible con el fin original y, de manera más general, si es lícita.

*cc) Evaluación de la compatibilidad*

A la hora de determinar si el tratamiento ulterior será compatible con el fin original puede que haya que tener en cuenta varios elementos.

*- Argumentos para el tratamiento original*

El argumento relativo a la recogida original de datos personales por parte del organismo del sector público que figura en el artículo 7 de la Directiva puede influir en la evaluación de compatibilidad: como ya se ha señalado anteriormente, estos argumentos serán, normalmente, el consentimiento del interesado, el cumplimiento de una obligación jurídica o el cumplimiento de una misión de interés público. Otro argumento podría ser la ejecución de un contrato en el que se requiera el tratamiento de datos personales.

En algunos casos, las administraciones públicas están obligadas por ley no sólo a recoger datos personales sino también a comunicarlos a terceros. Un ejemplo se puede encontrar en las leyes que regulan determinados registros públicos, como los datos personales relativos a la propiedad que se incluyen en los registros de la propiedad o los registros



establecidos en el marco del Derecho de familia. La Directiva lo permite basándose en el hecho de que el poder acceder a dichos datos está justificado por razones de interés público.

En los casos de obligación jurídica, el legislador debería realizar la evaluación de compatibilidad con anterioridad, teniendo en cuenta las cuestiones debatidas en el marco de la compatibilidad. En consecuencia, cuando exista una obligación jurídica, la compatibilidad dejará de ser un problema en el momento de la difusión, siempre y cuando la evaluación se haya realizado con anterioridad.

En otros casos, por ejemplo, cuando la difusión sea necesaria para el cumplimiento de una misión de interés público, el organismo del sector público será el que tenga que realizar la evaluación.

Cuando no se pueda invocar el interés público, sino simplemente el interés privado de un tercero, la Directiva permite que se comuniquen a terceros los datos personales de los registros mencionados siempre y cuando se cumplan determinadas condiciones, por ejemplo, que el tercero pueda demostrar un interés legítimo.

De ello se deduce que hay casos en los que la difusión también podría ser compatible con el tratamiento original, puesto que la ley ya ha determinado la difusión como uno de los fines del tratamiento original, por razones de interés público.

En cuanto al resto de los argumentos para el tratamiento original, el consentimiento del interesado será pertinente cuando los datos personales se recojan para realizar una encuesta, mientras que la ejecución de un contrato lo será, por ejemplo, cuando un organismo público venda o compre activos, o tenga la intención de vender datos personales con fines lucrativos. En este sentido, pueden presentarse diversas situaciones: por ejemplo, si un organismo público que ha recogido datos personales en el marco de una venta de terrenos se plantea, a continuación, utilizar esos datos para ofrecer hipotecas; o la idea de utilizar datos personales de estudiantes universitarios recogidos durante la matrícula para cuestiones de *márketing* directo relacionadas con los estudios.

Con respecto al criterio de las expectativas razonables del interesado, una persona que ha comunicado sus datos personales para un fin muy específico y concreto normalmente no espera que esos datos se utilicen con otro fin que no esté directamente relacionado con el fin original, y, en particular, si el fin secundario consiste en la comercialización de los datos (véase también el apartado «*Reutilización con fines comerciales*»).

- *Datos personales obligatorios*

A menudo, los ciudadanos se ven obligados a comunicar sus datos personales, por ejemplo, en una declaración de impuestos o para obtener un servicio público, como ocurre con las prestaciones sociales.

Cuando se solicite la reutilización de este tipo de datos obligatorios, la evaluación de la compatibilidad deberá realizarse con especial cuidado, en particular, en los Estados miembros que aplican el criterio de las expectativas razonables: una persona que se ha visto obligada a comunicar sus datos personales no esperará que éstos se reutilicen con otros fines, por lo que su difusión se considerará desleal con arreglo a la Directiva sobre protección de datos. Esto es todavía más evidente cuando se solicita la difusión de datos obligatorios con vistas a su comercialización (véase a continuación).

- *Reutilización con fines comerciales*

A efectos del presente documento, se entiende por comercialización la intención de los «reutilizadores» de generar ingresos directamente o utilizar los datos personales para sus fines generales de *márketing*. En este sentido, la propuesta de Directiva sobre reutilización habla de «*explotación comercial*». En el sector público, el riesgo de

comercialización de la información reside en la posibilidad de que los organismos del sector público puedan tratar de utilizar la información obtenida con fines particulares para otros fines no relacionados, con el único objetivo de generar ingresos.

En cada uno de los casos de solicitud que se presenten es necesario encontrar el equilibrio entre el derecho fundamental a la protección de datos y los intereses comerciales de los operadores privados. Cuando se vayan a utilizar datos personales con fines comerciales, el fin secundario puede considerarse incompatible y, en consecuencia, no difundirse la información. De hecho, las leyes de algunos Estados miembros prevén de manera explícita la prohibición de comercialización: la legislación francesa, por ejemplo, prohíbe la utilización comercial de los registros electorales; la legislación belga relativa a la transparencia de la administración prohíbe terminantemente la reutilización de datos personales con fines comerciales, y la Ley de Berlín relativa a la libertad de información prohíbe en general el uso comercial de la información recibida, sobre la base de esta Ley.

Las autoridades públicas pueden difundir legalmente datos personales con fines comerciales si están investidos de ese poder específico. Las leyes de este tipo deberían incluir garantías específicas para el interesado, tales como una disposición de exclusión voluntaria. Eso ocurre, por ejemplo, en Suecia y Finlandia, en relación con los registros de población o el registro de sistemas de datos sobre tráfico vial. La legislación sueca establece claramente que los datos personales procedentes de un registro de población, el Registro sueco de población y domicilio, se pueden destinar a actividades de marketing directo, por lo que, en este caso, la reutilización concuerda con el fin original y ofrece la posibilidad de la exclusión voluntaria.

La legislación neerlandesa permite la utilización comercial en el caso de varios fines específicos, por ejemplo, evaluación de riesgos crediticios y responsabilidad. En el Reino Unido, en la actualidad, hay pocos ejemplos de disposiciones legales que permitan la explotación comercial.

- *Destinatario de los datos*

A la hora de evaluar la compatibilidad, puede ser oportuno conocer la finalidad de la reutilización. En algunos casos, el destinatario se beneficiará de sus propios derechos fundamentales, como la libertad de opinión o la libertad de prensa. En ese caso, conviene tener en cuenta los derechos fundamentales del destinatario y encontrar el equilibrio entre los dos derechos fundamentales que se oponen. En estos casos, puede resultar más fácil superar la prueba de compatibilidad.

- *Naturaleza de los datos*

La naturaleza de los datos también desempeñará un papel a la hora de evaluar la compatibilidad. Si, por ejemplo, se solicita la reutilización de datos sensibles, se establecerá un umbral de compatibilidad superior al que se establecería en el caso de datos «normales». La solicitud de reutilización de datos sensibles podría incluso considerarse incompatible por principio, pese a que las disposiciones especiales para datos sensibles expuestas anteriormente probablemente aporten suficiente protección.

En caso de que se soliciten datos parcialmente anónimos, deberá incluirse en la evaluación el hecho de que, en tales casos, para identificar al interesado es necesario realizar cierto esfuerzo<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Para que la protección de los datos personales parcialmente anónimos sea efectiva, debería sancionarse su reidentificación.

- *Difusión a partir de un registro público*

En el caso de los registros públicos, la difusión puede estar destinada a fines más limitados, ya que todos los registros públicos se han establecido con un fin específico. Cuando la difusión se destine a un fin de reutilización específico, deberá establecerse un marco (legislativo) que impida, en la medida de lo posible, otros usos de la información. Una vez más, conviene subrayar que el tercero que ha solicitado la difusión y tiene la intención de reutilizar dichos datos actúa como responsable del tratamiento en el sentido contemplado en la Directiva y, como tal, tendrá que cumplir los requisitos.

El Grupo de trabajo hace hincapié en la necesidad de aportar protección técnica a fin de garantizar la limitación o estructuración del acceso de manera que se impida el tratamiento ilegal (por ejemplo, las descargas masivas).

- *Otros elementos*

Deberán tenerse en cuenta también las consecuencias para el interesado de la difusión o reutilización de sus datos personales, así como hasta qué punto se ofrecen garantías adecuadas, que pueden consistir en la información al interesado o la posibilidad de exclusión voluntaria para éste (en relación con ambos aspectos, véase el punto 3).

d) *Conclusiones de la presente sección*

A raíz de lo expuesto, queda claro que la evaluación deberá llevarse a cabo caso por caso, el resultado de lo cual no será normalmente un simple «sí» o «no», sino más bien una diferenciación en el sentido de que puede prohibirse el acceso a determinados datos, pueden prohibirse determinados usos, se puede permitir el acceso a un grupo reducido de personas, se pueden imponer condiciones para el acceso (por ejemplo, la necesidad de justificar una petición) o permitir únicamente el acceso no informatizado (por ejemplo, un ejemplar de un documento en papel).

Existen varios ejemplos en los que la información que obra en poder del sector público puede ser utilizada de manera que no implique la difusión de información relativa a personas concretas. Esto ocurre básicamente con los datos estadísticos agregados, como las estadísticas del censo nacional o las relativas a la investigación epidemiológica o científica. Asimismo, podría omitirse la información relativa a personas concretas en los documentos del sector público antes de su difusión o en los registros públicos a los que se puede acceder para su libre inspección; además, podría permitirse el carácter anónimo de los registros de personas físicas, por ejemplo, para el pago de impuestos locales.

### **3. Derechos del interesado**

La Directiva sobre protección de datos otorga una serie de derechos a los interesados cuyos datos personales son difundidos. El método fundamental para garantizar la transparencia del tratamiento es ponerlo en conocimiento del interesado. Ésta es la condición previa para el ejercicio efectivo de los demás derechos del interesado, como el derecho a la rectificación de los datos erróneos o el derecho a oponerse al tratamiento.

El Grupo de trabajo recuerda que<sup>15</sup>:

- los interesados han de ser informados de la difusión de sus datos personales; si las autoridades públicas prevén esta posibilidad, deberán informar al interesado en el momento de la recogida de los datos, de conformidad con la letra c) del artículo 10 de la Directiva sobre protección de datos;

<sup>15</sup>

Véase el Dictamen 3/99.

- independientemente de que se publiquen o no los datos, el interesado tiene derecho a acceder a ellos y, cuando resulte necesario, a solicitar que se rectifiquen o supriman si su tratamiento no se ha realizado de conformidad con la Directiva, y, en particular, si se trata de datos incompletos o inexactos;

- los interesados tienen derecho a oponerse al tratamiento de sus datos personales, en particular, cuando dichos datos se reutilicen con fines comerciales y, más aún, si se destinan a actividades de marketing directo. En este último caso, en la letra b) del apartado 1 del artículo 14 de la Directiva sobre protección de datos se determina claramente el derecho a oponerse, cuyo ejercicio no requiere justificación alguna.

Cuando la legislación permita la utilización, debería contemplarse la posibilidad de oponerse a la reutilización incluso desde el momento de la recogida original de los datos. La existencia del derecho a oponerse debería mencionarse también en la información que se facilita al interesado a fin de garantizar la lealtad del tratamiento.

### **III. Conclusiones**

La cuestión de si la Directiva sobre protección de datos permite reutilizar información del sector público que contenga datos personales requiere una evaluación minuciosa, caso por caso, que permita encontrar el equilibrio entre el derecho a la intimidad y el derecho al acceso público. Los organismos del sector público tendrán que plantearse si la difusión pública es legítima en cada caso concreto, con arreglo a los criterios establecidos en la Directiva. Habida cuenta de que el examen del principio de finalidad en este contexto es fundamental, el presente dictamen aporta varios elementos que han de tenerse en cuenta en dicha evaluación. En caso de que se haya previsto la difusión, los organismos del sector público tendrán que respetar los derechos del interesado, tales como el derecho a ser informado o el derecho a oponerse a la difusión, en particular, si está previsto reutilizar los datos con fines comerciales, por ejemplo, para actividades de marketing directo.

Hecho en Bruselas, el 12 de diciembre de 2003  
Por el Grupo de trabajo  
*El Presidente*  
Stefano RODOTA