

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 20 de mayo de 2003 *

En los asuntos acumulados C-465/00, C-138/01 y C-139/01,

que tienen por objeto tres peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Verfassungsgerichtshof (asunto C-465/00) y por el Oberster Gerichtshof (asuntos C-138/01 y C-139/01) (Austria), respectivamente, destinadas a obtener, en los litigios pendientes ante dichos órganos jurisdiccionales entre

Rechnungshof (asunto C-465/00)

y

Österreichischer Rundfunk,

Wirtschaftskammer Steiermark,

Marktgemeinde Kaltenleutgeben,

Land Niederösterreich,

Österreichische Nationalbank,

* Lengua de procedimiento: alemán.

Stadt Wiener Neustadt,

Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG,

y entre

Christa Neukomm (asunto C-138/01),

Joseph Lauermann (asunto C-139/01)

y

Österreichischer Rundfunk,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de 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 (DO L 281, p. 31),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, los Sres. J.-P. Puissochet, M. Wathelet (Ponente) y R. Schintgen, Presidentes de Sala, y los Sres. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann y V. Skouris, las Sras. F. Macken y N. Colneric, y los Sres. S. von Bahr, y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano;
Secretaria: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre del Rechnungshof, por el Sr. F. Fiedler, en calidad de agente (C-465/00);
- en nombre del Österreichischer Rundfunk, por el Sr. P. Zöchbauer, Rechtsanwalt (C-465/00);
- en nombre de la Wirtschaftskammer Steiermark, por los Sres. P. Mühlbacher y B. Rupp, en calidad de agentes (C-465/00);
- en nombre de la Marktgemeinde Kaltenleutgeben, por el Sr. F. Nistelberger, Rechtsanwalt (C-465/00);
- en nombre del Land Niederösterreich, por los Sres. E. Pröll, C. Kleiser y L. Staudigl, en calidad de agentes (C-465/00);
- en nombre del Österreichische Nationalbank, por el Sr. K. Liebscher y la Sra. G. Tumpel-Gugerell, en calidad de agentes (C-465/00);

- en nombre de la Stadt Wiener Neustadt, por el Sr. H. Linhart, en calidad de agente (C-465/00);

- en nombre de Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG, por el Sr. H. Jarolim, Rechtsanwalt (C-465/00);

- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. H. Dossi, en calidad de agente (C-465/00, C-138/01 y C-139/01);

- en nombre del Gobierno danés, por el Sr. J. Molde, en calidad de agente (C-465/00);

- en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. U. Leanza, en calidad de agente, asistido por el Sr. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato (C-465/00) y por el Sr. O. Fiumara, avvocato generale dello Stato (C-138/01 y C-139/01);

- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. H.G. Sevenster, en calidad de agente (C-465/00, C-138/01 y C-139/01);

- en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. E. Bygglin, en calidad de agente (C-465/00);

- en nombre del Gobierno sueco, por el Sr. A. Kruse, en calidad de agente (C-465/00, C-138/01 y C-139/01);

- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. R. Magrill, en calidad de agente, asistida por el Sr. J. Coppel, Barrister (C-465/00, C-138/01 y C-139/01);

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. U. Wölker y X. Lewis, en calidad de agentes (C-465/00, C-138/01 y C-139/01);

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de la Marktgemeinde Kaltenleutgeben, representada por el Sr. F. Nistelberger; del Land Niederösterreich, representado por el Sr. C. Kleiser; del Österreichische Nationalbank, representado por el Sr. B. Gruber, Rechtsanwalt; de Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG, representada por el Sr. H. Jarolim; del Gobierno austriaco, representado por el Sr. W. Okresek, en calidad de agente; del Gobierno italiano, representado por el Sr. M. Fiorilli, avvocato dello Stato; del Gobierno neerlandés, representado por la Sra. J. van Bakel, en calidad de agente; del Gobierno finlandés, representado por la Sra. T. Pynnä, en calidad de agente; del Gobierno sueco, representado por el Sr. A. Kruse y la Sra. B. Hernqvist, en calidad de agente, y de la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. U. Wölker y C. Docksey, en calidad de agente, expuestas en la vista de 18 de junio de 2002;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de noviembre de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resoluciones de 12 de diciembre de 2000 y de 28 y 14 de febrero de 2001, recibidas en el Tribunal de Justicia el 28 de diciembre de 2000, la primera, y el 27 de marzo de 2001, las dos siguientes, el Verfassungsgerichtshof (C-465/00) y el Oberster Gerichtshof (C-138/01 y C-139/01) plantearon, con arreglo al artículo 234 CE, cada uno dos cuestiones prejudiciales, formuladas en términos sustancialmente idénticos, sobre la interpretación de 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 (DO L 281, p. 31).

- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de litigios entre el Rechnungshof (Tribunal de Cuentas) y un gran número de organismos sujetos a su control, por una parte, y, por otra, entre la Sra. Neukomm y el Sr. Laueremann, y su empleador, el Österreichischer Rundfunk (en lo sucesivo, «ÖRF»), organismo público de radiodifusión, sobre la obligación de las entidades públicas sujetas al control del Rechnungshof de comunicar a éste las retribuciones y pensiones superiores a un nivel determinado, que tales entidades abonaban a sus empleados y pensionistas, así como el nombre de los beneficiarios, con objeto de elaborar un informe anual que ha de transmitirse al Nationalrat (Cámara baja del Parlamento), al Bundesrat (Cámara alta del Parlamento) y a los Landtagen (Parlamentos de los Länder) y ponerse a la disposición del público en general (en lo sucesivo, «informe»).

Marco jurídico

Disposiciones nacionales

- 3 Conforme al artículo 8 de la Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (Ley federal constitucional sobre la limitación de la retribución de funcionarios públicos, BGBl. I 1997/64, en su versión modificada; en lo sucesivo, «BezBegrBVG»):

«1) Las entidades jurídicas sujetas al control del Rechnungshof deberán comunicar a éste en los tres primeros meses de cada dos años naturales las retribuciones o pensiones de aquellas personas que, al menos durante uno de los dos años naturales anteriores, hayan percibido retribuciones o pensiones anualmente superiores a 14 veces el 80 % del importe mensual de base al que se refiere el artículo 1 [es decir, 14 veces 5887,87 euros en 2000]. Las entidades jurídicas también deberán indicar las retribuciones y pensiones de las personas que perciban una retribución o pensión adicional de una entidad jurídica sujeta al control del Rechnungshof. Quienes perciban retribuciones o pensiones de dos o más entidades jurídicas sujetas al control del Rechnungshof deberán comunicarlo a dichas entidades. Si una entidad no cumpliera esta obligación de información, el Rechnungshof deberá inspeccionar los correspondientes documentos y redactar su informe basándose en esta inspección.

- 2) Al aplicar el apartado 1 también deberán tomarse en consideración las prestaciones sociales o en especie, siempre que no sean prestaciones del seguro de enfermedad o de accidentes o basadas en normativas análogas de los Länder. Deberán acumularse, en su caso, las retribuciones o pensiones abonadas por distintas entidades jurídicas sujetas al control del Rechnungshof.

- 3) El Rechnungshof deberá reunir en un informe dichas informaciones, desglosando los valores anuales. El informe deberá mencionar todas las personas cuyas retribuciones y pensiones anuales, abonadas por entidades jurídicas sujetas al control del Rechnungshof, superen el importe total citado en el apartado 1. El informe deberá transmitirse al Nationalrat, al Bundesrat y a los Landtagen.»
- 4 De las resoluciones de remisión se desprende que, a la luz de los trabajos preparatorios de la BezBegrBVG, la doctrina deduce de esta última disposición que el informe debe indicar el nombre de las personas afectadas y, junto a éste, el importe de los ingresos anuales percibidos por estas últimas.
- 5 El Verfassungsgerichtshof destaca que, con arreglo a la intención del legislador, el informe debe ponerse a disposición de un vasto público para garantizar la «amplia información» del mismo. Mediante esta información, se presionaría a las entidades jurídicas de que se trata para que mantengan las retribuciones en un nivel poco elevado con el fin de que las arcas públicas se utilicen de manera parsimoniosa, económica y eficaz.
- 6 Las entidades sujetas a la auditoría del Rechnungshof son el Estado federal, los Länder, los grandes municipios y —en caso de solicitud motivada del Gobierno de un Land— los municipios de menos de 20.000 habitantes, las asociaciones de municipios, los organismos de seguridad social, los organismos de representación de intereses profesionales establecidos por ley, ÖRF, las instituciones, fondos y fundaciones gestionados por órganos del Estado federal o de los Länder o por las personas nombradas para ello por tales órganos, las empresas gestionadas por el Estado federal, un Land o un municipio o dominados (solos o junto con otras entidades jurídicas sujetas al control del Rechnungshof) mediante una participación social de al menos el 50 %, con arreglo al Derecho de sociedades, o que controlen de otra manera.

Normativa comunitaria

7 Resulta de los considerandos quinto a noveno de la Directiva 95/46 que ésta fue adoptada sobre la base del artículo 100 A del Tratado CE (actualmente artículo 95 CE, tras su modificación) con el fin de promover la libre circulación de los datos personales mediante la armonización de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de estos datos.

8 A tenor del artículo 1 de la Directiva 95/46:

«1. Los Estados miembros garantizarán, con arreglo a las disposiciones de la presente Directiva, la protección de las libertades y de los derechos fundamentales de las personas físicas, y, en particular, del derecho a la intimidad, en lo que respecta al tratamiento de los datos personales.

2. Los Estados miembros no podrán restringir ni prohibir la libre circulación de datos personales entre los Estados miembros por motivos relacionados con la protección garantizada en virtud del apartado 1.»

9 A este respecto, los considerandos segundo y tercero de la Directiva 95/46 tienen el siguiente tenor literal:

«(2) Considerando que los sistemas de tratamiento de datos están al servicio del hombre; que deben, cualquiera que sea la nacionalidad o la residencia de las personas físicas, respetar las libertades y derechos fundamentales de las

personas físicas y, en particular, la intimidad, y contribuir al progreso económico y social, al desarrollo de los intercambios, así como al bienestar de los individuos;

(3) Considerando que el establecimiento y funcionamiento del mercado interior, dentro del cual está garantizada, con arreglo al artículo [14 CE], la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, hacen necesaria no sólo la libre circulación de datos personales de un Estado miembro a otro, sino también la protección de los derechos fundamentales de las personas».

10 El décimo considerando de la referida Directiva añade lo siguiente:

«Considerando que las legislaciones nacionales relativas al tratamiento de datos personales tienen por objeto garantizar el respeto de los derechos y libertades fundamentales, particularmente del derecho al respeto de la vida privada reconocido en el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como en los principios generales del Derecho comunitario; [...]».

11 Conforme al artículo 6, apartado 1, de la Directiva 95/46, los datos personales [es decir, según el artículo 2, letra a), de la misma, «toda información sobre una persona física identificada o identificable»] deben ser:

«a) tratados de manera leal y lícita;

b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no ser tratados posteriormente de manera incompatible con dichos fines [...]

- c) adecuados, pertinentes y no excesivos con relación a los fines para los que se recaben y para los que se traten posteriormente;

[...]».

- 12 El artículo 2, letra b), de la Directiva 95/46 entiende por «tratamiento de datos personales»:

«cualquier operación o conjunto de operaciones, efectuadas o no mediante procedimientos automatizados, y aplicadas a datos personales, como la recogida, registro, organización, conservación, elaboración o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma que facilite el acceso a los mismos, cotejo o interconexión, así como su bloqueo, supresión o destrucción».

- 13 A tenor del artículo 7 de la Directiva 95/46, el tratamiento de datos personales sólo puede efectuarse si se cumple alguno de los seis requisitos que menciona y, en particular, si:

«c) es necesario para el cumplimiento de una obligación jurídica a la que esté sujeto el responsable del tratamiento, o

[...]

e) es necesario para el cumplimiento de una misión de interés público o inherente al ejercicio del poder público conferido al responsable del tratamiento [...] a quien se comuniquen los datos».

14 Conforme a su septuagésimo segundo considerando, la referida Directiva autoriza que se tenga en cuenta el principio de acceso público a los documentos oficiales a la hora de aplicar los principios expuestos en la Directiva.

15 Por lo que respecta al ámbito de aplicación de la Directiva 95/46, el artículo 3, apartado 1, prevé que se aplique al tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero. No obstante, conforme al apartado 2 de la misma disposición, las disposiciones de la mencionada Directiva «no se aplicarán al tratamiento de datos personales:

— efectuado en el ejercicio de actividades no comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario, como las previstas por las disposiciones de los títulos V y VI del Tratado de la Unión Europea y, en cualquier caso, al tratamiento de datos que tenga por objeto la seguridad pública, la defensa, la seguridad del Estado (incluido el bienestar económico del Estado cuando dicho tratamiento esté relacionado con la seguridad del Estado) y las actividades del Estado en materia penal;

— efectuado por una persona física en el ejercicio de actividades exclusivamente personales o domésticas».

- 16 Además, el artículo 13 de la Directiva 95/46 permite que los Estados miembros puedan establecer excepciones a algunas de sus disposiciones y, en concreto, a su artículo 6, apartado 1, cuando sea necesario para la salvaguardia, entre otros, de «un interés económico y financiero importante de un Estado miembro o de la Unión Europea, incluidos los asuntos monetarios, presupuestarios y fiscales» [artículo 13, apartado 1, letra e)] o de «una función de control, de inspección o reglamentaria relacionada, aunque sólo sea ocasionalmente, con el ejercicio de la autoridad pública» en determinados casos, entre los cuales figura el enunciado en la letra e), que se acaba de citar [artículo 13, apartado 1, letra f)].

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

Asunto C-465/00

- 17 Entre el Rechnungshof y un gran número de organismos sujetos a su control surgieron divergencias sobre la interpretación del artículo 8 de la BezBegrBVG relativas a las retribuciones y a las pensiones abonadas en 1998 y en 1999.
- 18 Así, los demandados en el procedimiento principal, entre los que figuran entidades territoriales (un Land y dos municipios), empresas públicas, algunas de las cuales compiten con otras empresas nacionales o extranjeras, no sujetas al control del Rechnungshof, así como una cámara de comercio (la Wirtschaftskammer Steiermark), no comunicaron los datos sobre los ingresos de los empleados de que se trata, o los comunicaron, en distinto grado, de forma anónima. Denegaron el acceso a los documentos pertinentes o lo subordinaron a requisitos que el Rechnungshof no aceptó. Este último se dirigió, por tanto, al Verfassungsgerichtshof, al amparo del artículo 126, letra a), de la Bundes-Verfassungsgesetz (Ley federal constitucional) que faculta a dicho órgano jurisdiccional para resolver «litigios que versen sobre la interpretación de las disposiciones legales que regulan las competencias del Rechnungshof».

- 19 El Rechnungshof deduce del artículo 8 de la BezBegrBVG la obligación de mencionar en el informe el nombre de las personas afectadas indicando sus ingresos anuales. La opinión de los demandados en el litigio principal es diferente y no se consideran obligados a comunicar datos personales sobre los referidos ingresos, como los nombres y las funciones de las personas afectadas, indicando las retribuciones que perciben. Se basan, principalmente, en la Directiva 95/46, en el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), que garantiza la protección de la vida privada, y en el argumento de que la obligación de publicidad crea un obstáculo a la movilidad de los trabajadores, contrario al artículo 39 CE.
- 20 El Verfassungsgerichtshof se pregunta fundamentalmente si el artículo 8 de la BezBegrBVG, tal como lo interpreta el Rechnungshof, es compatible con el Derecho comunitario, para interpretarlo, en su caso, de conformidad con éste o declararlo (parcialmente) inaplicable.
- 21 El órgano jurisdiccional remitente destaca, a este respecto, la necesidad de interpretar las disposiciones de la Directiva 95/46, en particular sus artículos 6, apartado 1, letras b) y c), y 7, letras c) y e), a la luz del artículo 8 del CEDH. Considera que una amplia información del público, como la que pretende el legislador nacional por lo que respecta a los ingresos de empleados de entidades jurídicas sujetas al control del Rechnungshof cuya retribución anual supere un determinado umbral (a saber, en 1999, 1.127.486 ATS y, en 1998, 1.120.000 ATS), debe considerarse una injerencia en la vida privada que, con arreglo al artículo 8, apartado 2, del CEDH, sólo puede justificarse cuando dicha información sirva al bienestar económico del país. Se excluye, en efecto, que la injerencia en los derechos fundamentales se justifique con la existencia de un mero «interés del público en que se le informe». A este respecto, el Verfassungsgerichtshof duda que la divulgación, mediante el informe, de datos personales sobre los ingresos favorezca «el bienestar económico del país». Considera que constituiría, en cualquier caso, una injerencia desproporcionada en la vida privada. No cabe duda de que la auditoría del Rechnungshof es suficiente para garantizar la buena utilización de los fondos públicos.

- 22 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta también si el alcance del Derecho comunitario varía en función de la naturaleza de la entidad jurídica obligada a contribuir a la divulgación de los ingresos individuales de algunos de sus empleados.
- 23 En estas circunstancias, el Verfassungsgerichtshof decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las dos cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Deben interpretarse las disposiciones de Derecho comunitario, en particular aquellas relativas a la protección de datos, en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que obliga a un organismo estatal a recoger y comunicar datos sobre ingresos con el fin de publicar los nombres y los ingresos de empleados de
- a) un ente territorial,
 - b) un organismo de radiodifusión de Derecho público,
 - c) un banco central nacional,
 - d) un organismo de representación de intereses profesionales establecido por ley,
 - e) una empresa gestionada con ánimo de lucro parcialmente bajo influencia del Estado?

- 2) En caso de que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas respondiese en sentido afirmativo, al menos parcialmente, a la cuestión que se plantea:

Las disposiciones que se oponen a una normativa nacional como la descrita, ¿son directamente aplicables en el sentido de que las personas obligadas a revelar datos pueden invocarlas para evitar la aplicación de normas nacionales contrarias a ellas?»

Asuntos C-138/01 y C-139/01

- 24 La Sra. Neukomm y el Sr. Lauermann, que son empleados de la ÖRF, entidad sujeta al control del Rechnungshof, presentaron a los órganos jurisdiccionales austriacos una demanda de medidas provisionales dirigida a impedir que la ÖRF acogiera la solicitud de comunicación de datos del Rechnungshof.
- 25 La demanda de medidas provisionales fue desestimada en primera instancia. El Arbeits- und Sozialgericht Wien (Austria) (C-138/01), distinguiendo entre la transmisión de datos al Rechnungshof y su inclusión en el informe, estimó que este último sólo puede ser anónimo, mientras que la mera transmisión de datos al Rechnungshof, aunque sea nominal, no menoscaba el artículo 8 del CEDH ni la Directiva 95/46. Por el contrario, el Landesgericht de St. Pölten (Austria) (C-139/01) declaró que la inclusión de datos nominales en el informe es legal, puesto que el anonimato no permite al Rechnungshof ejercer un control suficiente.
- 26 El Oberlandesgericht Wien (Austria) confirmó, en apelación, la desestimación de la demanda de medidas provisionales dictada por los órganos jurisdiccionales de primera instancia. Señalando, en el marco del asunto C-138/01, que, al

comunicar los datos de que se trata, el empleador se limita a ejecutar una tarea que le ha sido confiada por ley y que la tramitación posterior de los mismos por el Rechnungshof no se efectúa bajo el control del empleador, dicho órgano jurisdiccional destacó, en el marco del asunto C-139/01, la conformidad del artículo 8 de la BezBegrBVG con los derechos fundamentales y la Directiva 95/46, incluso en el supuesto de una lista nominal de personas afectadas.

27 La Sra. Neukomm y el Sr. Laueremann presentaron un recurso de «Revision» ante el Oberster Gerichtshof.

28 Refiriéndose a la petición de decisión prejudicial presentada en el asunto C-465/00 y haciendo suyas las cuestiones del Verfassungsgerichtshof, el órgano jurisdiccional remitente decidió suspender los procedimientos y plantear al Tribunal de Justicia las dos cuestiones prejudiciales siguientes, que están formuladas en términos idénticos en los asuntos C-138/01 y C-139/01:

«1) ¿Deben interpretarse las normas de Derecho comunitario, en particular las relativas a la protección de datos [artículos 1, 2, 6, 7 y 22 de la Directiva 95/46/CE, en relación con el artículo 6 UE (antiguo artículo F) y el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales], en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que obliga a un organismo público de radiodifusión, en su condición de entidad jurídica, a comunicar datos sobre los ingresos de sus empleados y a un órgano estatal a recoger y comunicar tales datos para la publicación de los nombres y de los ingresos de dichos empleados?

2) En caso de que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas respondiese en sentido afirmativo a la cuestión que se plantea: las disposiciones que se oponen a una normativa nacional como la descrita,

¿son directamente aplicables en el sentido de que el organismo obligado a revelar datos puede invocarlas para evitar la aplicación de normas nacionales contrarias a ellas y, por consiguiente, dicho organismo no puede invocar una obligación legal nacional frente a los empleados afectados por la publicidad de los datos?»

- 29 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 17 de mayo de 2001, se acumularon los asuntos C-138/01 y C-139/01 a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia. Procede asimismo acumular, a efectos de la sentencia, el asunto C-465/00 y los asuntos C-138/01 y C-139/01.
- 30 Se ha de observar que las cuestiones planteadas por el Verfassungsgerichtshof y por el Oberster Gerichtshof, respectivamente, son sustancialmente idénticas, por lo que conviene examinarlas conjuntamente.

Sobre la aplicabilidad de la Directiva 95/46

- 31 La respuesta a las cuestiones que se plantean presupone que la Directiva 95/46 es aplicable a los asuntos principales. Pues bien, tal aplicabilidad se discute ante el Tribunal de Justicia. Es preciso resolver esta cuestión con carácter preliminar.

Observaciones presentadas al Tribunal de Justicia

- 32 Los demandados en el procedimiento principal en el asunto C-465/00 estiman esencialmente que la actividad de control del Rechnungshof está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario y, por tanto, de la Directiva

95/46. En particular, afirman, al versar sobre las retribuciones percibidas por los empleados de las entidades afectadas, dicha actividad toca aspectos cubiertos por disposiciones comunitarias en materia social, como los artículos 136 CE, 137 CE y 141 CE, la Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo (DO L 39, p. 40; EE 05/02, p. 70), y el Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) n° 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996 (DO 1997, L 28, p. 1).

- 33 Además, los referidos demandados alegan que el control del Rechnungshof, por una parte, afecta a la posibilidad de los empleados de las entidades afectadas de buscar trabajo en otro Estado miembro, debido a la publicidad que se da a sus salarios, que limita su capacidad de negociación con las sociedades extranjeras y, por otra parte, disuade a los nacionales de otros Estados miembros de buscar un empleo en las entidades sujetas a dicho control.
- 34 Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG precisa que el perjuicio a la libre circulación de los trabajadores es particularmente grave en su caso, ya que compete con compañías de otros Estados miembros que no están sujetas a un control análogo.
- 35 El Rechnungshof, los Gobiernos austriaco e italiano, así como la Comisión en cierta medida, estiman, por el contrario, que la Directiva 95/46 no es aplicable a los asuntos principales.
- 36 Según el Rechnungshof y los Gobiernos austriaco e italiano, la actividad de control prevista en el artículo 8 de la BezBegrBVG, que está dirigida a la consecución de fines de interés general en materia de contabilidad pública, no está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario.

- 37 Tras haber observado que la Directiva, adoptada con arreglo al artículo 100 A del Tratado, persigue el objetivo de la realización del mercado interior, en cuyo marco se inscribe la protección del derecho a la intimidad, el Rechnungshof y los Gobiernos austriaco e italiano sostienen que el control en cuestión no obstaculiza la libre circulación de los trabajadores, en la medida en que no impide en modo alguno a los empleados de las entidades afectadas ir a trabajar a otro Estado miembro ni a los de otros Estados miembros trabajar para dichas entidades. En cualquier caso, estiman que el vínculo entre la actividad de control y la movilidad de los trabajadores, aun suponiendo que estos últimos traten de evitar trabajar para una empresa sujeta al control del Rechnungshof debido a la publicidad que se da a los salarios que perciben, es demasiado aleatorio e indirecto para constituir un perjuicio a la libre circulación y permitir, por ello, una conexión con el Derecho comunitario.
- 38 La Comisión sostiene una posición similar. No obstante, en la vista estimó que la operación de recogida de datos por parte de las entidades sujetas al control del Rechnungshof, para su comunicación a este último y su inclusión en el informe está comprendida por sí misma en el ámbito de aplicación de la Directiva 95/46. En efecto, tal recogida no sólo sirve para la actividad de auditoría, sino también, y en primer lugar, para el abono de los salarios, que constituye una actividad comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario debido a que varias disposiciones de carácter social del Tratado son pertinentes en la materia, como el artículo 141 CE, y a la posible incidencia de dicha actividad en la libre circulación de los trabajadores.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 39 Procede recordar que la Directiva 95/46, adoptada sobre la base del artículo 100 A del Tratado, tiene por objeto garantizar la libre circulación entre Estados miembros de los datos personales mediante la armonización de las normas nacionales que protegen a las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de estos datos. En efecto, el artículo 1 de dicha Directiva, que define su objeto,

dispone, en su apartado 2, que los Estados miembros no podrán restringir ni prohibir la libre circulación de datos personales entre los Estados miembros por motivos relacionados con 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 tales datos.

- 40 Puesto que todo dato personal puede circular entre los Estados miembros, la Directiva 95/46 impone, en principio, el respeto de las normas de protección de tales datos por lo que respecta a todo tratamiento de los mismos, tal como lo define su artículo 3.
- 41 Se ha de añadir que el recurso a la base jurídica del artículo 100 A del Tratado no presupone la existencia de un vínculo efectivo con la libre circulación entre Estados miembros en cada una de las situaciones contempladas por el acto que se funda en tal base. En efecto, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia [véanse las sentencias de 5 de octubre de 2000, Alemania/Parlamento y Consejo, C-376/98, Rec. p. I-8419, apartado 85, y de 10 de diciembre de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, Rec. p. I-11453, apartado 60], lo importante, para justificar el recurso a la base jurídica del artículo 100 A del Tratado, es que el acto adoptado sobre tal base tenga efectivamente por objeto la mejora de las condiciones de establecimiento y funcionamiento del mercado interior. Pues bien, en el caso de autos, esta característica fundamental nunca ha sido impugnada ante el Tribunal de Justicia, por lo que respecta a las disposiciones de la Directiva 95/46, en particular a aquellas sobre las que el órgano jurisdiccional remitente se plantea la compatibilidad de la normativa nacional de que se trata con el Derecho comunitario.
- 42 En estas circunstancias, la aplicabilidad de la Directiva 95/46 no puede depender de la cuestión de si las situaciones concretas de que se trata en los asuntos principales tienen un vínculo suficiente con el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado y, en particular en los referidos asuntos, con la libre circulación de los trabajadores. En efecto, una interpretación contraria podría hacer que los límites del ámbito de aplicación de la referida Directiva se vuelvan particularmente inciertos y aleatorios, lo que sería contrario

al objetivo esencial de ésta, que es la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros con el fin de eliminar los obstáculos al funcionamiento del mercado interior derivados precisamente de las disparidades entre las legislaciones nacionales.

- 43 Además, la aplicabilidad de la Directiva 95/46 a situaciones que no presentan un vínculo directo con el ejercicio de las libertades fundamentales de circulación garantizadas por el Tratado queda confirmada por el tenor del artículo 3, apartado 1, de esta Directiva, que define el ámbito de aplicación de la misma de manera muy amplia, sin subordinar la aplicación de las normas de protección a la cuestión de si el tratamiento supone un vínculo efectivo con la libre circulación entre los Estados miembros. Resulta del mismo modo confirmada por las excepciones que se enuncian en el apartado 2 de dicho artículo, en particular las referidas al tratamiento de datos personales «efectuado en el ejercicio de actividades [...] previstas por las disposiciones de los títulos V y VI del Tratado de la Unión Europea» o incluso para «el ejercicio de actividades exclusivamente personales o domésticas». En efecto, tales excepciones no estarían, al menos, redactadas de esta forma si la mencionada Directiva fuera exclusivamente aplicable a situaciones suficientemente relacionadas con el ejercicio de las libertades de circulación.
- 44 Cabe hacer la misma observación con respecto a las excepciones contenidas en el artículo 8, apartado 2, de la Directiva 95/46, que se refieren al tratamiento de categorías particulares de datos, y en particular las previstas en esta misma disposición, letra d), relativa al tratamiento efectuado «por una fundación, una asociación o cualquier otro organismo sin fin de lucro, cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical».
- 45 Por último, se ha de destacar que el tratamiento de datos personales de que se trata en el litigio principal no está comprendido en la excepción prevista en el artículo 3, apartado 2, primer guión, de la Directiva 95/46. En efecto, dicho tratamiento no atañe al ejercicio de actividades que no están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario, como las previstas en los títulos V y VI del Tratado de la Unión Europea. Tampoco es un tratamiento que tenga por objeto la seguridad pública, la defensa, la seguridad del Estado y las actividades del Estado en materia penal.

- 46 Además, las finalidades enunciadas en los artículos 7, letras c) y e), y 13, letras e) y f), de la Directiva 95/46 demuestran que ésta se propone cubrir tratamientos de datos como los controvertidos en los asuntos principales.
- 47 Por consiguiente, procede considerar que la Directiva 95/46 es aplicable al tratamiento de datos personales previsto por una normativa como la que es objeto de los asuntos principales.

Sobre la primera cuestión

- 48 Mediante su primera cuestión, los órganos jurisdiccionales remitentes preguntan, fundamentalmente, si la Directiva 95/46 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en los asuntos principales, que obliga a un órgano estatal de control a recoger y comunicar, para su publicación, datos sobre los ingresos de personas empleadas por entidades que están sujetas a dicho control cuando tales ingresos superan un límite determinado.

Observaciones presentadas al Tribunal de Justicia

- 49 El Gobierno danés estima que la Directiva 95/46 no regula, propiamente hablando, el derecho de los terceros a acceder, si lo solicitan, a los documentos. En particular, su artículo 12 sólo se refiere al derecho de toda persona a obtener información que la concierna. Según este Gobierno, la protección de datos personales, que no se consideren sensibles, debe ceder ante el principio de transparencia, que ocupa un lugar esencial en el ordenamiento jurídico

comunitario. El Gobierno danés, al igual que el Gobierno sueco, observa a este respecto que, según el septuagésimo segundo considerando de la mencionada Directiva, se puede tener en cuenta el principio de acceso público a los documentos oficiales a la hora de aplicar la Directiva.

- 50 El Rechnungshof, los Gobiernos austriaco, italiano, neerlandés, finlandés y sueco, así como la Comisión, consideran que las disposiciones nacionales controvertidas en los asuntos principales son compatibles con la Directiva 95/46, en general debido al amplio margen de apreciación de que disponen los Estados miembros para la aplicación de la misma, en particular cuando se trata del cumplimiento de una misión de interés público, prevista por la ley, al amparo de los artículos 6, letras b) y c), y 7, letras c) y e), de dicha Directiva. A este respecto, se invocan tanto los principios de transparencia y de buena gestión de los fondos públicos como la prevención de abusos.
- 51 Dichos objetivos de interés general podrían justificar legítimamente una injerencia en la vida privada, garantizada por el artículo 8, apartado 2, del CEDH, en la medida en que dicha injerencia esté prevista por la ley, sea necesaria para la consecución de finalidades legítimas en una sociedad democrática y no sea desproporcionada con respecto al objetivo perseguido.
- 52 El Gobierno austriaco destaca, en particular, que, en el marco del control de proporcionalidad, se ha de tener en cuenta la medida en la que los datos afectan a la intimidad. Así, los datos relativos a la intimidad de la persona, a la salud, a la vida familiar o a la sexualidad deben protegerse más que los datos relativos a los ingresos y a los impuestos que, si bien revisten también un carácter personal, afectan en menor medida la identidad de la persona y son, por tanto, menos sensibles (véase, a este respecto, TEDH, sentencia Fressoz y Roire c. Francia de 21 de enero de 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I, § 65).

- 53 El gobierno finlandés estima asimismo que la protección de la intimidad no es absoluta. Así, los datos relativos a una persona que actúa en el marco de sus funciones o misiones públicas correspondientes no están comprendidos en la protección de la intimidad.
- 54 El Gobierno italiano afirma que los datos como los que son objeto de los asuntos principales ya son, por sí mismos, públicos en la mayoría de los Estados miembros, puesto que se desprenden de tablas de salarios o de horquillas de retribuciones establecidas por ley, reglamento o convenios colectivos. En estas circunstancias, no puede ser contrario al principio de proporcionalidad prever su difusión precisando también la identidad de las diferentes personas que perciben los ingresos de que se trata. Dicha difusión que tiene así por objeto esclarecer una situación que ya se desprende de datos que se encuentran a la disposición de la colectividad nacional constituye la medida mínima que permite garantizar la realización de los objetivos de transparencia y de buena administración.
- 55 Sin embargo, el Gobierno neerlandés añade que los órganos jurisdiccionales remitentes deberían comprobar, en cada entidad pública afectada, si puede alcanzarse el objetivo del interés general mediante un tratamiento de los datos personales que atente menos a la intimidad de las personas afectadas.
- 56 El Gobierno del Reino Unido, por su parte, sostiene que, para responder a la primera cuestión, no son pertinentes las disposiciones de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 18 de diciembre de 2000 (DO C 364, p. 1), Carta a la que el Verfassungsgerichtshof se refirió brevemente.
- 57 En los asuntos C-138/01 y C-139/01, la Comisión se pregunta si, en el marco del examen de proporcionalidad efectuado en virtud del artículo 6, apartado 1, letra b), de la Directiva 95/46, no bastaría, para alcanzar el objetivo perseguido

por la BezBegrBVG, con transmitir los datos de forma anónima, indicando, por ejemplo, la función de la persona afectada en lugar de su nombre. Aun admitiendo que el Rechnungshof necesitara datos nominales para efectuar un control más preciso, se plantea si la inclusión de tales datos en el informe, indicando el nombre del interesado, es realmente indispensable para el ejercicio de dicho control, sobre todo porque tal informe no sólo se presenta a las asambleas parlamentarias, sino que también debe difundirse ampliamente.

58 Por otra parte, la Comisión recuerda que, al amparo del artículo 13 de la Directiva 95/46, los Estados miembros pueden establecer excepciones, en concreto, al artículo 6, apartado 1, letra b), de la misma para salvaguardar varios objetivos de interés general y, en particular, «un interés económico y financiero importante de un Estado miembro» [artículo 13, apartado 1, letra e)]. No obstante, según la Comisión, las excepciones también deben ser conformes al principio de proporcionalidad, lo que lleva a las mismas consideraciones que las formuladas en el apartado anterior acerca del artículo 6, apartado 1, letra b), de la referida Directiva.

59 Los demandados en el procedimiento principal en el asunto C-465/00 consideran globalmente que la normativa nacional controvertida es incompatible con el artículo 6, apartado 1, letras b) y c), de la Directiva 95/46 y no puede legitimarse al amparo del artículo 7, letras c) o e), de la misma, porque constituye una injerencia injustificada con arreglo al artículo 8, apartado 2, del CEDH y es, en todo caso, desproporcionada. La auditoría del Rechnungshof, afirman, es suficiente para garantizar la utilización parsimoniosa de los fondos públicos.

60 Más en particular, no se ha demostrado que la publicación del nombre y del importe de los ingresos de todas las personas empleadas por las entidades públicas cuando dicho importe supera cierto límite constituya una medida que sirva al bienestar económico del país. El objetivo del poder constituyente era ejercer una presión sobre las entidades consideradas para que mantengan los salarios a un nivel poco elevado. Los mencionados demandados afirman también que dicha medida afecta, en el caso de autos, a personas que en su mayoría no son personalidades públicas

- 61 Además, aunque la elaboración por el Rechnungshof de un informe que contenga datos personales sobre los ingresos destinado al debate público se considerase una injerencia en la vida privada justificada en virtud del artículo 8, apartado 2, del CEDH, el Land Niederösterreich y el ÖRF estiman que tal medida vulnera también el artículo 14 del CEDH. En efecto, se trata desigualmente a personas que perciben ingresos equivalentes dependiendo de si son empleados de una entidad sujeta al control del Rechnungshof o no.
- 62 El ÖRF destaca otra desigualdad de trato no justificada con arreglo al artículo 14 del CEDH. En efecto, entre los empleados de entidades sujetas al control del Rechnungshof, sólo deben soportar una injerencia en su intimidad los que superen el umbral fijado en el artículo 8 de la BezBegrBVG. Si el legislador atribuye una importancia real al carácter razonable de la retribución que perciben los agentes de determinadas entidades jurídicas, sería necesario publicar los ingresos de todas las personas empleadas, con independencia de su importe.
- 63 Por último, el ÖRF, la Marktgemeinde Kaltenleutgeben y Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG, aducen que el tenor del artículo 8 de la BezBegrBVG se presta a una interpretación conforme al Derecho comunitario, según la cual los ingresos de que se trata sólo deben comunicarse al Rechnungshof y mencionarse en el informe de manera anónima. Esta interpretación, afirman, debe prevalecer, puesto que permite resolver la contradicción entre dicha disposición y la Directiva 95/46.

Respuesta del Tribunal de Justicia

- 64 Procede observar, con carácter preliminar, que los datos de que se trata en los asuntos principales, referentes tanto a los ingresos abonados por ciertas entidades como a los beneficiarios de los mismos, constituyen datos personales en el sentido

del artículo 2, letra a), de la Directiva 95/46, puesto que se trata de «información sobre una persona física identificada o identificable». Su registro y su utilización por la entidad en cuestión, así como su transmisión al Rechnungshof y su inclusión por éste en un informe destinado a ser comunicado a diversas instancias políticas y a ser ampliamente difundido, presenta el carácter de un tratamiento de datos personales en el sentido del artículo 2, letra b), de la referida Directiva.

- 65 Pues bien, con arreglo a la Directiva 95/46, sin perjuicio de las excepciones admitidas al amparo de su artículo 13, todo tratamiento de datos personales debe ser conforme, por una parte, con los «principios relativos a la calidad de los datos», enunciados en el artículo 6 de dicha Directiva, y, por otra, con alguno de los «principios relativos a la legitimación del tratamiento de datos», enumerados en su artículo 7.
- 66 Más en particular, los datos deben ser «recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos» [artículo 6, apartado 1, letra b), de la Directiva 95/46] así como «adecuados, pertinentes y no excesivos» con relación a dichos fines [artículo 6, apartado 1, letra c)]. Además, según el artículo 7, letras c) y e), de la misma Directiva, el tratamiento de datos personales es lícito, respectivamente si, «es necesario para el cumplimiento de una obligación jurídica a la que esté sujeto el responsable del tratamiento», o si «es necesario para el cumplimiento de una misión de interés público o inherente al ejercicio del poder público conferido al responsable del tratamiento [...] a quien se comuniquen los datos».
- 67 No obstante, con arreglo al artículo 13, letras e) y f), de la mencionada Directiva, los Estados miembros puedan establecer excepciones, en concreto, al artículo 6, apartado 1, de la misma cuando sea necesario respectivamente para salvaguardar «un interés económico y financiero importante de un Estado miembro o de la Unión Europea, incluidos los asuntos monetarios, presupuestarios y fiscales» o «una función de control, de inspección o reglamentaria relacionada, aunque sólo sea ocasionalmente, con el ejercicio de la autoridad pública», en determinados casos, entre los cuales figura el enunciado en la letra e), que se acaba de citar.

- 68 Debe añadirse que las disposiciones de la Directiva 95/46, en la medida en que regulan el tratamiento de datos personales que pueden atentar contra las libertades fundamentales y, en particular, contra el derecho a la intimidad deben ser interpretados a la luz de los derechos fundamentales que, según una reiterada jurisprudencia, forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 6 de marzo de 2001, Connolly/Comisión, C-274/99 P, Rec. p. I-1611, apartado 37).
- 69 Estos principios se reprodujeron expresamente en el artículo 6 UE, apartado 2, a tenor del cual «la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el [CEDH], y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario».
- 70 La propia Directiva 95/46, aunque tenga como objetivo principal garantizar la libre circulación de los datos personales, prevé en su artículo 1, apartado 1, 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 los datos personales». Varios considerandos de dicha Directiva, en particular el décimo y el undécimo, expresan también esta misma exigencia.
- 71 A este respecto, procede señalar que, el artículo 8 del CEDH, al tiempo que enuncia, en su apartado 1, el principio de no injerencia de la autoridad pública en el ejercicio del derecho a la vida privada, admite, en su apartado 2, que una injerencia de este tipo es posible en tanto en cuanto 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 del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de los demás».

72 Así, para la aplicación de la Directiva 95/46 y, en particular, de sus artículos 6, apartado 1, letra c), 7, letras c) y e), y 13, procede comprobar, en primer lugar, si una normativa como la controvertida en los asuntos principales prevé una injerencia en la vida privada y, en su caso, si tal injerencia está justificada a la luz del artículo 8 del CEDH.

Sobre la existencia de una injerencia en la vida privada

73 Procede considerar, en primer lugar, que la recogida de datos nominales sobre los ingresos profesionales de un individuo, para comunicárselos a terceros, está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 8 del CEDH. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró, a este respecto, que los términos «vida privada» no debían interpretarse restrictivamente y que «ninguna razón de principio permite excluir las actividades profesionales [...] del concepto de vida “privada”» (véase, en particular, TEDH, sentencias Amann c. Suiza de 16 de febrero de 2000, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, § 65, y Rotaru c. Rumanía de 4 de mayo de 2000, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-V, § 43).

74 Hay que observar que, aunque la mera memorización, por el empresario, de datos nominales relativos a las retribuciones abonadas a su personal no puede, como tal, constituir una injerencia en la vida privada, la comunicación de tales datos a un tercero, en el caso de autos, a una autoridad pública, lesiona el derecho al respeto de la vida privada de los interesados, sea cual fuere la utilización posterior de los datos comunicados de este modo, y presenta el carácter de una injerencia en el sentido del artículo 8 del CEDH.

75 Para demostrar la existencia de tal injerencia, carece de relevancia que los datos comunicados tengan o no carácter sensible o que los interesados hayan sufrido o no eventuales inconvenientes en razón de tal injerencia (véase, en este sentido, la sentencia Amann c. Suiza, antes citada, § 70). Basta con observar que el empleador ha comunicado a un tercero los datos relativos a los ingresos que percibe un trabajador o un pensionista.

Sobre la justificación de la injerencia

- 76 Una injerencia como la mencionada en el apartado 74 de la presente sentencia vulnera el artículo 8 del CEDH salvo que, «prevista por la ley», persiga uno o varios de los objetivos legítimos contemplados en el apartado 2 de esta disposición y, «en una sociedad democrática, sea necesaria» para alcanzar tal o tales objetivos.
- 77 No se discute que la injerencia de que se trata en los asuntos principales está prevista por el artículo 8 de la BezBegrBVG. No obstante, se plantea la cuestión de si este artículo está redactado con la suficiente precisión para permitir que los destinatarios de la Ley adapten su conducta y si responde así a la exigencia de previsibilidad que se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (véase, en particular, TEDH, sentencia Rekvényi c. Hungría de 20 de mayo de 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-III, § 34).
- 78 A este respecto, el artículo 8, apartado 3, de la BezBegrBVG, establece que el informe del Rechnungshof «deberá mencionar todas las personas cuyas retribuciones y pensiones anuales, abonadas por entidades jurídicas [...] superen el importe total citado en el apartado 1», sin exigir expresamente la divulgación del nombre de las personas afectadas junto con los ingresos que perciben. Según las resoluciones de remisión, es la doctrina la que, basándose en los trabajos preparatorios, interpreta en este sentido la norma constitucional.
- 79 Corresponde a los órganos jurisdiccionales remitentes comprobar si la interpretación según la cual el artículo 8, apartado 3, de la BezBegrBVG obliga a divulgar el nombre de las personas afectadas junto con los ingresos que perciben responde a la exigencia de previsibilidad recordada en el apartado 77 de la presente sentencia.

- 80 No obstante, esta cuestión sólo se planteará, en su caso, tras haber examinado si una interpretación en este sentido de la disposición nacional de que se trata es conforme al artículo 8 del CEDH, a la luz de la exigencia de proporcionalidad, con respecto a los objetivos perseguidos. Esta última cuestión se analizará en los apartados siguientes.
- 81 A este respecto, de la resolución de remisión en el asunto C-465/00 resulta que el objetivo del artículo 8 de la BezBegrBVG es presionar a las entidades públicas afectadas para que mantengan las retribuciones en unos límites razonables. El Gobierno austriaco observa, de manera más general, que la injerencia prevista por esta disposición tiene por objeto garantizar la utilización parsimoniosa y apropiada de los fondos públicos por la Administración. Tal objetivo constituye un objetivo legítimo tanto en el sentido del artículo 8, apartado 2, del CEDH, que tiene por objeto el «bienestar económico del país», como del artículo 6, apartado 1, letra b), de la Directiva 95/46, que se refiere a «fines determinados, explícitos y legítimos».
- 82 Procede comprobar, además, si la injerencia de que se trata es necesaria, en una sociedad democrática, para alcanzar la finalidad legítima perseguida.
- 83 Según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el adjetivo «necesario», a los efectos del artículo 8, apartado 2, del CEDH, implica que esté en cuestión «una necesidad social imperiosa» y que la medida adoptada sea «proporcionada a la finalidad legítima perseguida» (véase, en particular, TEDH, sentencia Gillow c. Reino Unido de 24 de noviembre de 1986, Serie A nº 109, § 55). Por otra parte, las autoridades nacionales gozan de un amplio margen de apreciación «cuya extensión depende no sólo de la finalidad, sino también del carácter propio de la injerencia» (véase TEDH, sentencia Leander c. Suecia de 26 de marzo de 1987, Serie A nº 116, § 59).

- 84 Procede ponderar, en este sentido, el interés de la República de Austria en garantizar la utilización óptima de los fondos públicos y, en particular, el mantenimiento de los salarios dentro de unos límites razonables con la gravedad de la lesión al derecho de las personas afectadas al respeto de su intimidad.
- 85 A este respecto, por una parte, no se puede negar que para controlar la buena utilización de los fondos públicos, el Rechnungshof y las distintas asambleas parlamentarias necesitan conocer el importe de los gastos afectados a los recursos humanos en las distintas entidades públicas. A ello se suma, en una sociedad democrática, el derecho de los contribuyentes y de la opinión pública en general a ser informados de la utilización de los ingresos públicos, especialmente en materia de gastos de personal. Tales datos, reunidos en el informe, pueden contribuir al debate público relativo a una cuestión de interés general y sirven, por tanto, al interés público.
- 86 Se plantea, no obstante, 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.
- 87 Es necesario observar que, según la interpretación de los órganos jurisdiccionales remitentes, el artículo 8 de la BezBegrBVG obliga a divulgar los nombres de las personas afectadas junto con los ingresos percibidos que superen un límite determinado, no sólo respecto de las personas que desempeñan funciones que dan lugar a una retribución cuyo baremo se publica, sino de todas las personas que perciben retribuciones de una entidad sujeta al control del Rechnungshof. Además, tales datos no sólo se comunican a este último y, por medio de él, a las diversas asambleas parlamentarias, sino que también se difunden ampliamente al público.

- 88 Corresponde a los órganos jurisdiccionales remitentes comprobar si tal publicidad es, a la vez, necesaria y proporcionada a la finalidad de mantener los salarios dentro de unos límites razonables y, en particular, examinar si tal objetivo podría haberse alcanzado con la misma eficacia mediante la transmisión de datos nominales únicamente a los organismos de control. Asimismo, se plantea la cuestión de si no habría sido suficiente informar al público en general de las retribuciones y otras ventajas pecuniarias que pueden pretender contractual o estatutariamente las personas ocupadas por las entidades públicas afectadas, pero no de las sumas que efectivamente percibió cada persona en el año considerado, y de las que una fracción, variable, puede depender de su situación familiar y personal.
- 89 Por lo que respecta, por otra parte, a la gravedad de la lesión del derecho de las personas afectadas al respeto de su intimidad, no se excluye que éstas puedan resultar perjudicadas por las repercusiones negativas de la publicidad que se da a sus ingresos profesionales, en particular respecto a las perspectivas de contratación que se les abrirían en otras empresas situadas en Austria o no y que no están sujetas al control del Rechnungshof.
- 90 Procede declarar que la injerencia derivada de la aplicación de una normativa nacional como la controvertida en los asuntos principales solamente puede justificarse, al amparo del artículo 8, apartado 2, del CEDH, en la medida en que la amplia divulgación no sólo del importe de los ingresos anuales, cuando éstos superan un límite determinado, de las personas empleadas por entidades sujetas al control del Rechnungshof, sino también de los nombres de los beneficiarios de dichos ingresos, sea a la vez necesaria y apropiada para lograr el objetivo de mantener los salarios dentro de unos límites razonables, extremo que ha de ser examinado por los órganos jurisdiccionales remitentes.

Sobre las consecuencias a la luz de las disposiciones de la Directiva 95/46

- 91 Si los órganos jurisdiccionales remitentes declaran la incompatibilidad de la normativa nacional de que se trata con el artículo 8 del CEDH, tal normativa ya

no puede satisfacer la exigencia de proporcionalidad mencionada en los artículos 6, apartado 1, letra c), y 7, letras c) y e), de la Directiva 95/46. Tampoco puede estar cubierta por una de las excepciones contempladas en el artículo 13 de la referida Directiva, que requiere también el respeto de la exigencia de proporcionalidad en relación con la finalidad de interés general que se persigue. En cualquier caso, no cabe interpretar dicha disposición en el sentido de que puede legitimar una lesión del derecho al respeto de la vida privada, contraria al artículo 8 del CEDH.

- 92 Si, por el contrario, los órganos jurisdiccionales remitentes debieran considerar que el artículo 8 de la BezBegrBVG es a la vez necesario y apropiado para lograr el objetivo de interés general perseguido, les corresponderá además, como resulta de los apartados 77 a 79 de la presente sentencia, comprobar si, al no prever expresamente la divulgación del nombre de las personas afectadas junto con los ingresos que perciben, el artículo 8 de la BezBegrBVG responde a la exigencia de previsibilidad.
- 93 Por último, en vista de las consideraciones anteriores, se ha de recordar que corresponde también al órgano jurisdiccional nacional interpretar toda disposición de Derecho nacional, en la medida de lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de la Directiva aplicable para alcanzar el resultado a que se refiere la Directiva y de esta forma atenerse al artículo 249 CE, párrafo tercero (véase la sentencia de 13 de noviembre de 1990, Marleasing, C-106/89, Rec. p. I-4135, apartado 8).
- 94 Del conjunto de las consideraciones precedentes resulta que procede responder a la primera cuestión que los artículos 6, apartado 1, letra c), y 7, letras c) y e), de la Directiva 95/46 no se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en los asuntos principales, siempre que se demuestre que la amplia divulgación no sólo del importe de los ingresos anuales, cuando éstos superan un límite determinado, de las personas empleadas por las entidades sujetas al control del Rechnungshof, sino también de los nombres de los beneficiarios de dichos ingresos, es necesaria y apropiada para lograr el objetivo de buena gestión de los recursos públicos perseguido por el constituyente, extremo que ha de ser comprobado por los órganos jurisdiccionales remitentes.

Sobre la segunda cuestión

- 95 Mediante su segunda cuestión, los órganos jurisdiccionales remitentes preguntan si las disposiciones de la Directiva 95/46 que se oponen a una normativa nacional como la controvertida en los asuntos principales son directamente aplicables, en el sentido de que un particular puede invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales para evitar la aplicación de dicha normativa.
- 96 Los demandados en el litigio principal en el asunto C-465/00, así como el Gobierno neerlandés, estiman en conjunto que los artículos 6, apartado 1, y 7 de la Directiva 95/46 responden a los criterios derivados de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para que se les reconozca efecto directo. Estas disposiciones son, en efecto, lo suficientemente precisas e incondicionales para ser invocadas por las entidades obligadas a divulgar los datos relativos a los ingresos de las personas afectadas a fin de evitar la aplicación de normas nacionales contrarias a las referidas disposiciones.
- 97 El Gobierno austriaco sostiene, por el contrario, que las disposiciones pertinentes de la Directiva 95/46 no son directamente aplicables. En particular, los artículos 6, apartado 1, y 7 de la misma no son incondicionales puesto que su aplicación requiere que los Estados miembros, que disponen de un importante margen de apreciación, adopten medidas especiales al efecto.
- 98 A este respecto, debe recordarse que, en todos los casos en que las disposiciones de una Directiva resultan, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas, dichas disposiciones, si no se han adoptado dentro del plazo prescrito medidas de aplicación, pueden ser invocadas contra cualquier disposición nacional no conforme a la Directiva, o en la medida en que

definen derechos que los particulares pueden alegar frente al Estado (véanse, en particular, las sentencias de 19 de enero de 1982, Becker, 8/81, Rec. p. 53, apartado 25, y de 10 de septiembre de 2002, Kügler, C-141/00, Rec. p. I-6833, apartado 51).

- 99 Habida cuenta de la respuesta a la primera cuestión, la segunda cuestión tiene por objeto saber si se puede reconocer tal carácter al artículo 6, apartado 1, letra c), de la Directiva 95/46, a tenor del cual «los datos personales deben ser [...] adecuados, pertinentes y no excesivos con relación a los fines para los que se recaben y para los que se traten posteriormente», así como al artículo 7, letras c) o e), a tenor del cual, el tratamiento de datos personales sólo puede efectuarse, en particular, si «es necesario para el cumplimiento de una obligación jurídica a la que esté sujeto el responsable del tratamiento» o «es necesario para el cumplimiento de una misión de interés público o inherente al ejercicio del poder público conferido al responsable del tratamiento [...] a quien se comuniquen los datos».
- 100 Estas disposiciones son lo suficientemente precisas para poder ser invocadas por un particular y aplicadas por los órganos jurisdiccionales nacionales. Además, si no puede negarse que la Directiva 95/46 deja a los Estados miembros un margen de apreciación más o menos importante para la ejecución de algunas de sus disposiciones, los artículos 6, apartado 1, letra c), y 7, letras c) y e), enuncian, por su parte, obligaciones incondicionales.
- 101 Procede, por tanto, responder a la segunda cuestión que los artículos 6, apartado 1, letra c), y 7, letras c) y e), de la Directiva 95/46 son directamente aplicables, en el sentido de que un particular puede invocarlos ante los órganos jurisdiccionales nacionales para evitar la aplicación de normas de Derecho interno contrarias a dichas disposiciones.

Costas

- 102 Los gastos efectuados por los Gobiernos austriaco, danés, italiano, neerlandés, finlandés, sueco y del Reino Unido, así como por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante los órganos jurisdiccionales remitentes, corresponde a éstos resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Verfassungsgerichtshof mediante resolución de 12 de diciembre de 2000 y por el Oberster Gerichtshof mediante resoluciones de 14 y 28 de febrero de 2001, declara:

- 1) Los artículos 6, apartado 1, letra c), y 7, letras c) y e), de 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, no se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en los asuntos principales, siempre que se demuestre que la amplia divulgación no sólo del

importe de los ingresos anuales, cuando éstos superan un límite determinado, de las personas empleadas por entidades sujetas al control del Rechnungshof, sino también de los nombres de los beneficiarios de dichos ingresos, es necesaria y apropiada para lograr el objetivo de buena gestión de los recursos públicos perseguido por el constituyente, extremo que ha de ser comprobado por los órganos jurisdiccionales remitentes.

- 2) Los artículos 6, apartado 1, letra c), y 7, letras c) y e), de la Directiva 95/46 son directamente aplicables, en el sentido de que un particular puede invocarlos ante los órganos jurisdiccionales nacionales para evitar la aplicación de normas de Derecho interno contrarias a dichas disposiciones.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Skouris
Macken	Colneric	von Bahr
Cunha Rodrigues		

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 20 de mayo de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias