

Dictamen en relació amb la consulta formulada per una Diputació sobre el nivell de seguretat que correspon al fitxer de Registre d'Interessos i el Registre especial de béns patrimonials d'una diputació provincial.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit en què es demana que l'Autoritat emeti un dictamen sobre el nivell de seguretat que correspon al fitxer de Registre d'interessos i el Registre especial de béns patrimonials de la corporació provincial, d'acord amb la normativa de protecció de dades

(...)

I

(...)

II

L'article 75.7 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local (en endavant, LRBRL) -en la redacció donada per la Llei 8/2007, de 28 de maig, del sòl-, disposa que els representants locals, així com els membres no electes de la junta de Govern Local, formularan declaració sobre les causes de possible incompatibilitat i sobre qualsevol activitat que els proporcionï o els pugui proporcionar ingressos econòmics, com també una declaració dels seus béns patrimonials i de la seva participació en societats de tot tipus, amb informació de les liquidacions dels impostos sobre la renda, patrimoni i si escau, societats.

S'afegeix que les declaracions anuals de béns i activitats seran publicades amb caràcter anual, i en tot cas en el moment de la finalització del mandat, en els termes que fixa l'Estatut municipal. Aquestes declaracions s'han d'inscriure en el Registre d'activitats i en el Registre de béns patrimonials de cada entitat local, en els termes que estableixi el seu respectiu estatut.

El mateix article estableix que en casos en què pugui resultar amenaçada la seguretat personal o la dels seus béns o negocis, o la de terceres persones, es pot inscriure la declaració dels seus béns i drets patrimonials en el Registre especial de béns patrimonials, i aportar al secretari de la respectiva entitat una mera certificació que acrediti que s'han formalitzat les declaracions davant el secretari o la secretària de la diputació provincial o, si s'escau, davant l'òrgan competent de la comunitat autònoma.

En l'àmbit de Catalunya, l'article 163 del Text refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya (en endavant TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, disposa el següent:

“1 Tots els membres de les corporacions locals estan obligats a formular, abans de prendre possessió del càrrec i quan es produeixin variacions en el curs del mandat i amb ocasió del cessament, una declaració dels béns i de les activitats privades que els proporcionen o els poden proporcionar ingressos econòmics o que afecten l'àmbit de les competències de les corporacions. Les declaracions s'han d'inscriure en un registre d'interessos que ha de constituir cada corporació local.

(...)

3 El registre d'interessos està sota la responsabilitat directa del president de la corporació o del membre en qui delegui. El registre de causes de possible incompatibilitat i d'activitats té caràcter públic, i els membres de la corporació tenen dret a consultar-lo, i també totes les persones que acreditin un interès legítim i directe.

4 Els membres de les corporacions locals que considerin amenaçada la seva seguretat personal per raó del càrrec, podran realitzar la declaració d'interessos en els termes establerts a l'article 75.7 de la Llei de bases de règim local, modificat per la Llei orgànica 1/2003, de 10 de març, de garantia de la democràcia als ajuntaments i la seguretat dels regidors.”

Per la seva banda, l'article 31 del Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals (ROF), aprovat pel Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, estableix el següent:

"a) Identificación de los bienes muebles e inmuebles integrantes del patrimonio personal, con designación, en su caso, de su inscripción registral, y fecha de adquisición de cada uno.

b) Relación de actividades y ocupaciones profesionales, mercantiles o industriales, trabajos por cuenta ajena y otras fuentes de ingresos privados, con especificación de su ámbito y carácter, y de los empleos o cargos que se ostenten en entidades privadas, así como el nombre o razón social de las mismas.

c) Otros intereses o actividades privadas que, aún no siendo susceptibles de proporcionar ingresos afecten o estén en relación con el ámbito de competencias de la Corporación. "

D'aquesta regulació se'n desprèn que en el registre d'activitats es recollirà informacions de diferent tipus, com a mínim relatives a:

- Dades identificatives
- Dades d'ocupació laboral (càrrecs ocupats a l'ens local o ens dependents, activitats per compte propi, càrrecs a altres empreses o institucions, etc.)
- Dades econòmicofinanceres i d'assegurances (ingressos)

Pel que fa al Registre de béns patrimonials, s'hi recollirà informació també diversa:

- Dades identificatives

- Dades de circumstàncies socials (habitatge, propietats, participacions, etc.)
- Dades econòmicofinanceres i d'assegurances (dades tributàries, entre d'altres)

Per la informació que es desprèn de la consulta, en el cas que s'exposa, ambdós registres formarien part d'un mateix fitxer, el qual hauria de tenir assignat, sempre que es limiti a recollir les dades a què ens acabem de referir, un nivell de seguretat mitjà, tal com exposem a continuació.

L'article 81.1 del Reglament de desplegament de la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre (en endavant RLOPD), aprovat pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, estableix que tots els fitxers de dades de caràcter personal han d'adoptar mesures de seguretat de nivell bàsic.

Ara bé, a l'apartat segon del mateix article s'estableix que s'haurà d'aplicar mesures de nivell mitjà en els fitxers i tractaments següents:

- a) Els relatius a la comissió d'infraccions administratives o penals.*
- b) Aquells el funcionament dels quals es regeixi per l'article 29 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre.*
- c) Aquells els responsables dels quals siguin administracions tributàries i es relacionin amb l'exercici de les seves potestats tributàries.*
- d) Aquells els responsables dels quals siguin les entitats financeres per a finalitats relacionades amb la prestació de serveis financers.*
- e) Aquells els responsables dels quals siguin les entitats gestores i serveis comuns de la Seguretat Social i es relacionin amb l'exercici de les seves competències. De la mateixa manera, aquells els responsables dels quals siguin les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social.*
- f) Els que continguin un conjunt de dades de caràcter personal que ofereixin una definició de les característiques o de la personalitat dels ciutadans i que permetin avaluar determinats aspectes de la seva personalitat o comportament."*

En el cas que ens ocupa, és el mateix article 75.7 de la LRBRL el que estableix que es recolliran determinades dades de naturalesa tributària, (liquidacions dels impostos sobre la renda) per la qual cosa podria plantejar-se l'exigibilitat de nivell de seguretat de nivell mitjà en base a aquesta circumstància. Això era així d'acord amb l'article 4.2 del derogat Reglament de mesures de seguretat aprovat pel Reial decret 994/1999, d'11 de juny. No obstant això, la redacció literal de l'article 81.2.c) del RLOPD porta a concloure que en aquest cas no seria aplicable aquesta previsió atès que si bé es tracta de dades tributàries, aquestes no serien tractades en aquest fitxer amb finalitat tributària sinó amb una finalitat

relativa al control de la normativa d'incompatibilitats i dels conflictes d'interessos dels regidors municipals.

En canvi, sí que pot resultar justificada l'aplicació d'un nivell de seguretat de nivell mitjà en atenció al fet que en aquest fitxer es recollirà un seguit d'informació que permet avaluar determinats aspectes del comportament dels regidors i dels membres no electes de les Juntes de Govern Local (art. 81.2.f) RLOPD). Així, la consulta del registre d'activitats o del registre de béns pot permetre avaluar la coherència de l'actuació pública d'un determinat càrrec públic, en relació amb la seva actuació a l'esfera privada, com seria el cas de les activitats o les inversions dutes a terme per un determinat càrrec municipal.

En canvi, d'acord amb la normativa de règim local, no es requereix que s'incorpori a aquest fitxer informació relativa a la llista electoral o grup polític al qual pertany el càrrec electe.

Per tant, al nostre entendre, en funció de la informació que la normativa de règim local preveu que es reculli, s'hauria d'aplicar en aquest fitxer un nivell mitjà de mesures de seguretat.

III

En la consulta que es formula es fa una relació detallada de tota la informació que es recull per part de l'ens que formula la consulta, i a manera de resum s'indica que, a banda de les dades identificatives, aquesta informació es concreta en les següents dades:

“ La llista electoral, en cas d'electes

- Relació i descripció de les activitats públiques i/o privades exercides per les persones declarants, amb indicació expressa de les retribucions percebudes per qualsevol concepte.

- Percepcions de pensions de drets passius o de la Seguretat Social.

- Activitats per compte propi o d'altri, i descripció completa de les mateixes.

- Exercici de càrrecs en Societats mercantils i/o identificació de la participació en l'accionariat si aquesta supera el 10% del Capital Social. Identificació que s'ha de fer extensiva al conjuge o similar i als descendents quan dites societats ha tingut o tenen relacions amb el Sector públic.

-Relació i identificació dels béns immobles sobre els qual s'ostenta títol de propietat, amb indicació del coeficient de participació i del valor cadastral, entre d'altres informacions.

- Relació i valoració deis bens mobles sobre els quals s'ostenta títol de propietat, inclòs els bens de caràcter suntuari, els valors cotitzables en borsa i qualsevol altre instrument financer negociable o no en els mercats nacionals i internacionals.

- *Relació i saldo mitjà de tot tipus de comptes bancaris amb indicació del percentatge de titularitat dels fons.*

-*Relació, identificació i valoració de qualsevol bé o dret, el valor unitari dels quals sigui superior als 18.000 euros.*

- *Les valoracions, comentaris i observacions lliurement apuntades per les persones declarants.*”

A la vista d'aquesta informació, que va més enllà de la legalment establerta com a mínima, cal fer algunes consideracions addicionals a les que ja s'han formulat anteriorment.

En primer lloc, fer notar que la informació recollida no fa referència només al càrrec electe o altre membre de la Junta de Govern, sinó que pel que fa a l'exercici de càrrecs o participació en més d'un 10% en societats mercantils, es recullen dades també de les persones cònjuges i els descendents.

En segon lloc, en relació amb la recollida de “*dades relatives a la relació i saldo mitjà de tot tipus de comptes bancaris amb indicació del percentatge de titularitat dels fons*”, cal dir que aquesta dada per si sola no comportaria l'aplicabilitat d'un nivell mitjà de seguretat, perquè tot i que es tracta d'informació financera no es tracta d'un fitxer d'una entitat financera per finalitats relacionades amb la prestació de serveis financers (art. 81.2.d) RLOPD).

En tercer lloc, es preveu la recollida de la dada relativa a la llista electoral, en el cas d'electes, que òbviament ens oferirà una informació que ha de ser qualificada com a especialment protegida, en tractar-se d'una dada reveladora de la ideologia (art. 7.2 LOPD) i a la qual correspon aplicar, tal com s'apunta en el mateix escrit de la consulta, un nivell alt de mesures de seguretat (art. 81.3.a) RLOPD).

No sembla que es pugui aplicar, en aquest cas, cap de les excepcions previstes a l'article 81.5 del RLOPD. En especial, no sembla que pugui resultar d'aplicació l'excepció prevista a la lletra b) de l'article 81.5 segons la qual, segons la redacció donada per la Disposició addicional quarta del Reial decret 3/2010, de 8 de gener, no serà necessari implantar mesures de nivell alt quan “*es tracti de fitxers o tractaments on de forma incidental o accessòria s'incloguin aquelles dades sense tenir relació amb la seva finalitat*”. La recollida de la dada relativa a la llista electoral per la qual es va presentar, si bé és una dada no requerida per l'article 75.7 LRBRL ni per l'article 163 TRLMRLC ni per l'article 31 ROF, i per tant la corporació podria decidir no incorporar-la en aquest fitxer, no pot ser considerada incidental o accessòria des del moment en què la mateixa corporació manifesta que preveu recollir aquesta dada.

Per tant, la corporació pot decidir no recollir la dada relativa a la llista electoral, però si decideix recollir-la haurà d'aplicar un nivell de mesures de seguretat de nivell alt.

El RLOPD per a determinar el nivell de mesures de seguretat aplicable, emprà un sistema que no es basa en una avaluació de riscos prèvia, a partir de la qual es determini les mesures de seguretat necessàries en cada cas per assegurar un tractament adequat de la informació, sinó que emprà un sistema que es basa en la naturalesa de les dades tractades. En el cas que ens

ocupa si valoréssim en una avaluació de riscos la incorporació de la dada relativa a la llista electoral per la qual es va presentar un determinat càrrec, podríem arribar a la conclusió que no és necessari aplicar un nivell de seguretat alt, atès que es tracta d'una dada que la pròpia persona interessada ha fet manifestament pública. Ara bé, d'acord amb el que estableix el RLOPD cal aplicar un nivell de seguretat alt.

Això sens perjudici de tenir en compte dos elements més:

Per una banda, tenir en compte la possibilitat prevista a l'article 81.8 del RLOPD consistent en que es pugui segregat determinades parts del fitxer o tractament de manera que s'apliqui només les mesures de nivell alt a aquelles dades que ho requereixin.

D'altra banda, cal tenir en compte que si bé és cert que d'acord amb el RLOPD l'elevació del nivell de seguretat a nivell alt respondria a la recollida de la dada relativa a la llista per la qual es va presentar, no és menys cert que el fet que la resta d'informació sigui referida a persones que ocupen càrrecs públics l'adscripció política de les quals és coneguda fàcilment per tota la població, fa que la sensibilitat de la informació pugui ser sustentada amb independència que es reculli expressament en el fitxer la dada relativa a la llista per la qual es va presentar. Per això, i tenint en compte que el nivell assignat pel RLOPD és un nivell mínim (art. 81.7 RLOPD) pot ser recomanable igualment aplicar mesures de nivell alt encara que no es reculli aquesta dada.

IV

Atesos els termes de la consulta, cal fer una especial referència al registre especial de béns patrimonials a què es refereix l'article 75.7 de la LRBRL.

En concret l'article 75.7 LRBRL, en els seus dos darrers paràgrafs, estableix el següent:

“Los representantes locales y miembros no electos de la Junta de Gobierno Local respecto a los que, en virtud de su cargo, resulte amenazada su seguridad personal o la de sus bienes o negocios, la de sus familiares, socios, empleados o personas con quienes tuvieran relación económica o profesional podrán realizar la declaración de sus bienes y derechos patrimoniales ante el Secretario o la Secretaria de la Diputación Provincial o, en su caso, ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente. Tales declaraciones se inscribirán en el Registro Especial de Bienes Patrimoniales, creado a estos efectos en aquellas instituciones.

En este supuesto, aportarán al Secretario o Secretaria de su respectiva entidad mera certificación simple y sucinta, acreditativa de haber cumplimentado sus declaraciones, y que éstas están inscritas en el Registro Especial de Intereses a que se refiere el párrafo anterior, que sea expedida por el funcionario encargado del mismo.”

Pels motius que ja s'han exposat anteriorment, es podria considerar que, d'acord amb el RLOPD el nivell de seguretat exigible a aquest fitxer seria el mateix que el Registre d'interessos de la corporació, atès que, en principi, la informació que s'hi recull és la mateixa.

Ara bé, el sol fet que una persona formuli la seva declaració davant d'aquest Registre ens dona una informació addicional sobre aquella persona. Això és, que es tracta d'una persona la seguretat de la qual, o la dels seus familiars i persones properes, es veu amenaçada. El motiu pel qual es pot veure amenaçada, pot ser divers, tot i que en principi a ningú escapa que la introducció d'aquesta possibilitat a l'article 75 de la LRBRL, duta a terme per la Llei 14/2000 de 29 desembre, va estar vinculada a l'existència d'amenaques terroristes, per motius polítics sobre persones que ocupaven el càrrec de regidor. Així, es podria considerar que en veure's inclosa en aquest fitxer una persona, s'està recollint informació de caire polític o que fins i tot es pot vincular al supòsit previst a l'article 81.3.b) del RLOPD, per al qual s'exigeix mesures de nivell alt.

Sí que és cert que el supòsit previst a l'article 81.3.b), en la mesura que es refereix a dades recollides per fins policials sense consentiment de les persones afectades, sembla que s'està referint principalment a aquelles persones que són investigades, atès que per a la recollida de les dades de les eventuais víctimes normalment es comptarà amb el seu consentiment. Però no obstant això, no es pot descartar que també pugui protegir les dades de les eventuais víctimes, per la qual cosa sembla que es pot concloure que caldrà aplicar mesures de nivell alt. Amb això, es donaria el mateix nivell de protecció a les eventuais víctimes que a les persones investigades. D'altra banda, tot i que segurament no era la principal motivació que va dur a la creació d'aquest registre especial, atès que l'article 75.7 de la LRBRL no limita la seva aplicabilitat a les persones amenaçades per motius de terrorisme, tampoc podem descartar que la protecció que ofereix aquest registre pugui aplicar-se a persones que es puguin veure amenaçades com a conseqüència d'actes de violència de gènere. Aquest supòsit, és a dir, quan es puguin recollir dades derivades d'actes de violència de gènere, l'article 81.3.c) del RLOPD també requeriria l'aplicació de mesures de seguretat de nivell alt.

D'acord amb les consideracions fetes en aquests fonaments jurídics en relació amb la consulta plantejada en relació amb el nivell de seguretat que correspon al fitxer de Registre d'Interessos i el Registre especial de béns patrimonials de la corporació provincial, d'acord amb la normativa de protecció de dades, es fan les següents,

Conclusions

1. El Registre d'interessos d'una corporació local permet avaluar aspectes de la conducta dels càrrecs públics que en formen part, per la qual cosa resulta aplicable un nivell de mesures de seguretat de nivell mitjà.
2. En el cas que addicionalment s'hi inclogui també informació sobre l'adscripció política del càrrec públic, d'acord amb el RLOPD cal aplicar mesures de nivell alt.
3. Pel que fa al Registre especial de béns patrimonials que poden portar les diputacions provincials o les comunitats autònomes, correspon aplicar mesures de seguretat de nivell alt, atès que implica tractar informació sovint de naturalesa política i que podria estar vinculada fins policials sense consentiment de les persones afectades o derivada d'actes de violència de gènere.

Barcelona, 8 de juny de 2011