

CNS 38/2019

Dictamen sobre la consulta formulada por la delegada de protección de datos de un ayuntamiento sobre la publicación de los datos relacionados con las declaraciones de actividades, causas de posible incompatibilidad y de bienes patrimoniales realizadas por los cargos electos municipales.

La delegada de protección de datos de un ayuntamiento formula consulta sobre la publicación de los datos relacionados con las declaraciones de actividades y posibles causas de incompatibilidad y bienes patrimoniales realizadas por los cargos electos municipales.

En concreto, se expone que con motivo de las elecciones municipales 2019, todos los efectos han presentado las respectivas declaraciones, y dado que estas declaraciones deben publicarse surge la duda de cómo deben tratarse los datos personales que contienen especialmente en los casos en que los electos han aportado declaraciones de renta, donde aparecen datos personales propios y de terceras personas.

Analizada la consulta, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente dictamen.

y

(...)

II

El artículo 4.1 del RGPD define los datos personales como toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»), y considera como persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona .”

El artículo 5.1.a) del RGPD establece que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado (principio de licitud, lealtad y transparencia). Para que el tratamiento (en este caso publicación) de los datos personales contenidos en las declaraciones efectuadas por los cargos electos sea lícito, es necesario que concorra alguna de las condiciones previstas en el artículo 6 RGPD, y en caso de que se trate de categorías especiales de datos hay que tener en cuenta también las previsiones del artículo 9 RGPD.

De acuerdo con el artículo 6.1 del RGPD para llevar a cabo un tratamiento es necesario contar con una base jurídica que legitime este tratamiento, ya sea el consentimiento de la persona afectada, ya sea alguna de las demás circunstancias, como que “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento” (letra c)

que “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento” (letra e).

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en estas bases jurídicas del artículo 6.1. c) y e) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

III

El artículo 75.7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LRBRL) dispone lo siguiente:

Los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos.

Formularán asimismo declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las autoliquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades.

Tales declaraciones, efectuadas en los modelos aprobados por los plenos respectivos, se realizarán antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho.

Las declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal.

Tales declaraciones se inscribirán en los siguientes Registros de intereses, que tendrán carácter público: a) La declaración sobre causas de posible incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, se inscribirá, en el Registro de Actividades constituido en cada Entidad local.

b) La declaración sobre bienes y derechos patrimoniales se inscribirá en el Registro de Bienes Patrimoniales de cada Entidad local, en los términos que establezca su respectivo estatuto.

(...)

Este precepto obliga a los cargos electos o miembros no electos de la Junta de Gobierno Local a presentar sendas declaraciones, una, sobre causas de posible incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, y otra sobre bienes y derechos patrimoniales, de acuerdo con los modelos aprobados por los respectivos plenos.

En caso de que la corporación no disponga de un modelo formalizado, se estará a lo dispuesto en el artículo 31 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (en adelante, RC)

“1. La declaración de intereses podrá instrumentarse en cualquier clase de documento que haga fe de la fecha e identidad del declarante y de su contenido, en el que, en todo caso, deberán constar los siguientes extremos:

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 empleos 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 número o razón social de las mismas.

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

2. En el supuesto de que la declaración se formule en formato normalizado aprobado por el Pleno corporativo, será firmada por el interesado y por el Secretario en su calidad de fedatario público municipal.”

La LRBRL obliga al Ayuntamiento a publicar anualmente estas declaraciones y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal.

A su vez el artículo 11.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, obliga a la Administración a publicar: ~~h) los bienes, dietas, las actividades y los bienes de los miembros del Gobierno, de los altos cargos de la Administración pública y del personal directivo de los entes públicos, las sociedades, las fundaciones y los consorcios, y las indemnizaciones que deben percibir al dejar de desempeñar el cargo.”~~

A estos efectos, tienen consideración de altos cargos al servicio de la Administración local, los representantes locales y los titulares de los órganos superiores y directivos, de acuerdo con lo que establece la legislación de régimen local (artículo 4.2.b) del 'LTC).

La Ley 19/2014 no concreta pero qué datos personales deben ser objeto de difusión a efectos de dar cumplimiento a esta obligación de publicidad activa. Tan sólo señala, en su artículo 56.2, que “el Registro de declaraciones de actividades es público. El acceso a los registros de las declaraciones de los bienes patrimoniales y de intereses se rige por su normativa específica, sin perjuicio de la cual debe hacerse pública una declaración que indique la situación patrimonial de los altos cargos, que no debe incluir los datos de localización ni los que sean necesarios para salvaguardar la privacidad y la seguridad de los titulares.”

De todo ello, se puede concluir que el artículo 75.7 RBRL -normativa específica de referencia obliga a los entes locales a publicar las declaraciones anuales de actividades y bienes, pero deja en manos de los plenos de los ayuntamientos decidir cuáles son los modelos de declaración que han utilizar los Ayuntamientos (los cuales deben tener el contenido mínimo a que hace referencia el artículo 31 ROF), y se remite al estatuto municipal para que fije los términos en que debe hacerse la publicación.

La legislación de transparencia obliga a publicar información sobre bienes y actividades (artículo 11. 1. b) LTC de los altos cargos, sin más concreción que la prevista en el artículo 56.2 LTC en cuanto a la publicación de las declaraciones sobre la situación patrimonial de estas personas y sus limitaciones.

En caso de que no exista una normativa municipal que haya fijado los términos en que se deben públicas las respectivas declaraciones, y de acuerdo con el artículo 8.1 h) de la Ley 9/2013 estatal sería aplicable lo que dispone la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. El artículo 21 de la Ley 3/2015, se limita a disponer en el apartado 5 la obligación de publicar en el BOE las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales estableciendo las mismas limitaciones a que se refieren los artículos 56.2 LTC y 8. 1 .h) de la Ley 19(2013).

De todo ello, se puede concluir que ni de la legislación específica local, ni de la legislación de transparencia parece que sea exigible la publicación de las declaraciones íntegras que presentan los cargos electos, y que los sujetos obligados disponen de cierto margen de actuación por decidir qué información se publicará, en bien entendido que, será necesario que la información que se publique cumpla con el objetivo o finalidad de transparencia que se pretende con dicha publicación, y respetar en todo caso las limitaciones específicas previstas respecto a la publicidad de las declaraciones de bienes a los que nos referiremos en el fundame

A efectos de dar cumplimiento a la normativa de protección de datos, recordar que el principio de minimización de los datos (artículo 5.1.c) del RGPD) exige que los datos sometidos a tratamiento sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con las finalidades para las que son tratadas. Al amparo de este principio, la información personal que se publique debe ser la estrictamente necesaria para cumplir la finalidad de transparencia perseguida.

Partiendo de estas premisas y dado que no se dispone de información sobre el contenido concreto de las respectivas declaraciones, ni se tiene constancia de que se hayan fijado los términos en que debe procederse a su publicación, se exponen en continuación los criterios generales a tener en cuenta, dada la naturaleza, la especificidad normativa de ambos tipos de declaraciones y su finalidad.

IV

En cuanto a las declaraciones de bienes patrimoniales y de participación en sociedades de todo tipo a que se refiere el artículo 75.5 LRBRL, es previsible que éstas contengan numerosa información personal reveladora de las circunstancias sociales y económico-financieras de las personas afectadas.

Así, aparte de los datos identificativos de la persona declarante (nombre, apellidos, núm. DNI y firma), es necesario contar con que figuren las propiedades o posesiones, incluidos bienes inmuebles, vehículos y otros bienes muebles de especial valor, las participaciones en sociedades de todo tipo, cuentas y depósitos bancarios, seguros de vida, planes de pensiones, rentas diversas, derechos derivados de la propiedad intelectual o industrial, etc. las deudas, e información sobre la liquidación de impuestos -renta, patrimonio y sociedades-.

El volumen de datos personales que puede incluir una declaración de este tipo permite elaborar un perfil económico de la persona que lo efectúa, así como evaluar determinados aspectos de su comportamiento, como la coherencia de su actuación pública, en relación con su actuación en la esfera privada, como sería el caso de las inversiones realizadas.

Tal y como se ha expuesto en el fundamento anterior, los sujetos obligados disponen de cierto margen de actuación para decidir el grado de concreción de la información que publican. En este sentido, la información publicada podría hacer referencia al importe total del activo y del pasivo de la persona declarante, sin otro dato adicional, más allá de diferenciar el importe que corresponde a los bienes inmuebles del que corresponde a otros bienes muebles y derechos), o más extensa y detallada (especificando el tipo de bien declarado (piso, local, finca, vehículo, embarcación, etc.) o la sociedad donde se tienen participaciones.

En cualquier caso, habrá que tener en cuenta lo siguiente:

El artículo 75.7 de la LRBL establece que, en casos en los que pueda resultar amenazada la seguridad personal o la de sus bienes o negocios, o la de terceras personas, puede inscribirse la declaración de sus bienes y derechos patrimoniales en el Registro especial de bienes patrimoniales, y aportar al secretario de la respectiva entidad una mera certificación que acredite que se han formalizado las declaraciones ante el secretario o secretaria de la diputación provincial o, en su caso, ante el órgano competente de la comunidad autónoma .

A su vez, los artículos 56.2 de la LTC y 8.1. h) de la Ley 13/2013, prevén expresamente la omisión de los datos de localización de los bienes y de los que sean necesarios para salvaguardar la privacidad y la seguridad de los titulares. Por tanto, dentro de la información a publicar no se incluirán los datos sobre localización de los bienes, y el resto de información cuya divulgación pueda suponer un riesgo para la seguridad personal de las personas declarantes o de terceros. Esta circunstancia está expresamente prevista en el artículo 24.2.d) de la LTC.

Más allá de estas limitaciones específicas, hay que tener en cuenta que en caso de que las declaraciones contengan datos considerados especialmente protegidos a los efectos del artículo 23 de la LTC, será necesario limitar su divulgación.

Recordar que de acuerdo con el artículo 7.1 de la LTC, “los límites aplicables a las obligaciones de transparencia son los mismos que el Título III establece para el derecho de acceso a la información pública, especialmente los relativos a la protección de datos.”

En la consulta se hace referencia a los datos personales de los propios declarantes y de terceras personas que aparecen en las declaraciones de renta aportadas por los cargos electos (como cónyuge y/o sus descendientes).

Advertir que la aportación de las autoliquidaciones de los impuestos sobre la renta, el patrimonio o, en su caso, de sociedades que exige el artículo 75.7 de la LRBL junto con la declaración de

bienes patrimoniales tiene por objeto acreditar la situación patrimonial declarada, y en ningún caso debe ser objeto de publicación.

Más allá de la información que esté referida a personas jurídicas a las que no les es de aplicación la normativa de protección de datos, hay que tener en cuenta que lo que debe someterse a publicidad son los bienes y derechos patrimoniales del alto cargo, y por tanto, no resultaría justificada la publicación de la identidad del resto de personas físicas (cónyuge, descendientes, etc.) que puedan constar en las respectivas declaraciones como cotitulares de estos bienes o derechos.

Añadir que en aplicación del principio de minimización (artículo 5.1.c) RGPD, habrá que omitir el resto de datos que resulten innecesarios en atención a la finalidad pretendida con su difusión,

Por último, apuntar que dependiendo de cuál sea el modelo de declaración que se haya utilizado es posible que la relación sobre los bienes de las personas declarantes y su valor aparezca descrita detalladamente. Este detalle en la relación de bienes, si se publicase así podría resultar excesivamente intrusivo para la privacidad de las personas afectadas. Por eso, con independencia de cuál sea el detalle de la información contenida en las declaraciones, es importante valorar antes de proceder a la publicación de la información el grado de afectación sobre la privacidad de las personas afectadas, así como los riesgos que puede tener la divulgación de dicha información. Éste podría ser el caso, por ejemplo, si se divulgara el detalle sobre el valor en joyas, cuadros, etc., que hubiera podido declarar un cargo electo, revelación que sería excesivamente intrusiva y que podría afectar a su seguridad.

V

En cuanto a las declaraciones sobre posibles causas de incompatibilidad y actividades que proporcionan o puedan proporcionar ingresos económicos a los representantes electos o miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, y dada la información mínima que en todo caso deberían contener, según el artículo 31 ROF, es previsible que en estas declaraciones consten, como mínimo:

- Datos de tipo identificativo de la persona que firma la declaración.
- Datos relativos a las actividades y empleos profesionales, mercantiles o industriales, trabajos por cuenta ajena y otras fuentes de ingresos privados con especificación de su ámbito y carácter, y las ocupaciones o cargos en entidades privadas identificadas con su nombre o razón social.
- Datos relativos a otros intereses o actividades privadas que, aun no siendo susceptibles de proporcionar ingresos, afecten o estén relacionados con el ámbito de competencias de la Corporación.

El artículo 11.1.b) de la LTC obliga al Ayuntamiento a publicar la información sobre las actividades realizadas por los cargos electos.

En materia de buen gobierno, el artículo 55.1 de la LTC exige a los altos cargos actuar con “la imparcialidad en la toma de decisiones, con garantía de las condiciones necesarias para una

actuación independiente y no condicionada por conflicto de intereses" (d); "el ejercicio del cargo con dedicación absoluta de acuerdo con lo que establece la legislación sobre incompatibilidades" (h); "el ejercicio del cargo en beneficio exclusivo de los intereses públicos, sin llevar a cabo ninguna actividad que pueda entrar en conflicto" (i) o "el deber de abstenerse de intervenir en los asuntos de su competencia cuando concurra alguno de los supuestos de abstención que establece la Ley" (n).

En este contexto, el Ayuntamiento debe publicar la información sobre las actividades privadas o públicas declaradas por los cargos electos que permita a la ciudadanía el control de las diferentes actuaciones realizadas por los cargos electos durante su mandato, y el conocimiento de posibles situaciones de conflicto de intereses, información necesaria para garantizar la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades en la gestión pública. Para que esto sea posible, es relevante informar sobre el ámbito concreto, la empresa o entidad en la que se desarrollan las diferentes actividades profesionales o empresariales.

En relación con la información sobre posibles causas de incompatibilidad, añadir que el artículo 11.1. d) la LTC obliga a publicar "las resoluciones dictadas por el órgano competente para instruir y resolver los expedientes relativos a las declaraciones de actividades, patrimoniales y de intereses de los altos cargos ya la inscripción en los registros correspondientes, en aplicación de la normativa sobre incompatibilidades de los a los cargos."

Esta Autoridad trató la cuestión de la publicación de las resoluciones de compatibilidad en los dictámenes CNS 51/2014 y 73/2016 disponibles en la web de la Autoridad (www.apd.cat). En estos dictámenes se concluye que en los casos en que se haya autorizado o reconocido la compatibilidad de una actividad secundaria, la legislación de transparencia, en atención al interés público prevalente, habilitaría la publicación de los datos identificativos (nombre, apellidos y cargo) de la persona afectada, así como la actividad y la empresa o entidad donde la desarrolla, salvo que la persona afectada se encuentre en una situación de protección especial, circunstancia que justificaría llevar a cabo una ponderación distinta.

Advertir que la divulgación de la información sobre las actividades profesionales de los altos cargos no puede extenderse a las actividades profesionales que puedan realizar las personas del entorno familiar del declarante. Este tipo de información no está sujeto al régimen de publicidad activa previsto en la normativa de transparencia y, por tanto, en caso de que las declaraciones contengan esta información, su publicación no puede considerarse lícita a efectos de la normativa de protección de datos personales. Puede consultar el dictamen CNS 3/2019 disponible en la web (www.apd.cat) en relación con la publicación de información sobre las actividades de los altos cargos.

Más allá de ello, y teniendo en cuenta el principio de minimización de los datos, será necesario omitir de la información a publicar los datos identificativos del declarante como su número de DNI, a su firma manuscrita, así como cualquier otra información que puedan contener las declaraciones que sea innecesaria para alcanzar la finalidad de transparencia perseguida.

VI

Por último recordar que de acuerdo con el artículo 13.1 del RGPD, cuando los datos personales se obtengan del interesado, el responsable del tratamiento debe informarles, entre otras cosas, de " c) los fines del tratamiento a que destinan los datos personales y la base jurídica

del tratamiento, ye) los destinatarios o las categorías de destinatarios de las datos personales, en su caso;”

Teniendo en cuenta esto, para evitar la generación de falsas expectativas de privacidad debería informarse a las personas que han presentado la declaración sobre todos los extremos que requiere el artículo 13.1 del RGPD, incluido el hecho de la publicación en la web corporativo de la información recogida en estos documentos referida a sus propiedades, así como la información sobre las actividades profesionales que desarrollan.

Se recuerda asimismo que será necesario que la información que se publique sea veraz y esté permanentemente actualizada (artículo 6.1.a) yb) Ley 19/2014).

CONCLUSIÓN

La obligación de publicación de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los cargos electos exige la omisión previa de los datos relativos a la localización de los bienes y los que sean necesarios para salvaguardar la privacidad y la seguridad de los titulares, los datos considerados especialmente protegidas (artículo 23 LTC), los datos referidos a terceras personas físicas (diferentes del declarante), así como cualquier otra información que pueda constar en las respectivas declaraciones y que sea innecesaria para evaluar la situación patrimonial del representante público al inicio y al final de su mandato. Habría que evitar en este sentido, la divulgación de información detallada sobre los bienes que pueda suponer una intromisión excesiva para la privacidad de las personas afectadas.

Asimismo, ya efectos de cumplir con la obligación de publicar las declaraciones de actividades de los cargos electos, habría que omitir los datos referidos a actividades realizadas por terceras personas físicas que puedan constar en estas declaraciones, así como cualquier dato que sea innecesario por alcanzar la finalidad de transparencia perseguida.

Barcelona, 25 de julio de 2019