

CONSULTA 2/2024

Asunto: Periodo de tiempo por el que resulta exigible mantener publicadas las declaraciones anuales de bienes y actividades de las personas representantes locales tras dejar de serlo.

I. Antecedentes

Mediante escrito dirigido al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) y de conformidad con lo dispuesto en el art. 48.1 e) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA), el Ayuntamiento de Algodonales a través de su Alcalde formuló el 17 de julio de 2023 la siguiente consulta:

“Según el artículo 11 e) de la Ley 1/2014 (LTPA) y, en nuestro caso, los concejales de este ayuntamiento están en la obligación de presentar su declaración de bienes y actividades.

“Pregunta: Si una persona deja de ser concejal ¿se puede eliminar su declaración del portal de transparencia en ese momento o debe mantenerse publicada durante un tiempo?

“Rogamos se nos indique, dado el caso, la norma legal que regula su permanencia y/o eliminación tras abandonar el cargo”.

II. Consideraciones jurídicas

Primera. Según se refleja en los Antecedentes, la consulta plantea el interrogante de si resulta posible, sin menoscabar la obligación de publicidad activa prevista en el art. 11 e) LTPA, eliminar del Portal de Transparencia del Ayuntamiento las declaraciones anuales de bienes y actividades de las personas representantes locales en el mismo momento en que cesan en esta condición; y, de no ser así, cuál es el periodo de tiempo que han de permanecer publicadas.

Ciertamente, el citado precepto impone para las entidades locales el deber de publicar la siguiente información:

“Las declaraciones anuales de bienes y actividades de las personas representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones, se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares”.

Esta obligación se encuentra establecida con idéntico contenido en el art. 8.1 h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante,





LTAIBG), por lo que resultó exigible para las entidades locales a partir del 10 de diciembre de 2015 — fecha en la que se cumplió el plazo máximo de dos años del que disponían dichas entidades para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta última (Disposición Final Novena de la LTAIBG)—.

Ambas normas de transparencia (LTPA y LTAIBG) efectúan, pues, una remisión a la regulación que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) realiza sobre las declaraciones de bienes y actividades de las personas representantes locales. Esta cuestión está regulada en su art. 75.7, que resulta por tanto de aplicación a este supuesto:

“7. 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 llevarán a cabo 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.

“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”.

Segunda. De todo lo expuesto hasta aquí se infiere que el art. 11 e) LTPA —al igual que el art. 8.1 h) LTAIBG— contempla, en primer lugar, que sean las propias entidades locales las que concreten los términos en que han de publicarse las declaraciones anuales de bienes y actividades de las personas representantes locales a la hora de satisfacer el cumplimiento de la obligación de publicidad activa que nos ocupa, al remitirse a la LRBRL cuyo mencionado artículo 75.7, en su párrafo cuarto, estipula que: *“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”.*

Junto con ello, el art. 11 e) LTPA —al igual que el art. 8.1 h) LTAIBG— vincula el modo en que han de hacerse públicas estas declaraciones a un desarrollo reglamentario al disponer que *“[c]uando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones, se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado”.*

Sin embargo, ninguno de los preceptos citados incorpora criterio temporal alguno que permita confirmar cuanto tiempo deben estar publicadas en los portales o páginas web de las entidades locales las declaraciones anuales de bienes y actividades de las personas representantes locales cuando éstas hayan cesado en sus cargos. Así como tampoco consta que la propia entidad local consultante haya desarrollado previsión alguna sobre el particular, en aplicación de la habilitación dispuesta en el reseñado párrafo cuarto del art. 75.7 LRBRL. De igual modo, tampoco existe un desarrollo reglamentario de la norma básica ni autonómica de transparencia que pudiera dar una respuesta normativa expresa a esta cuestión.

Esta ausencia determina que, de acuerdo con el propio artículo 11 e) LTPA, deba acudir subsidiariamente a la normativa de conflicto de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado, concretamente, a la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Norma que tampoco recoge precepto alguno que permita resolver la controversia planteada, limitándose a disponer en su art. 21.5 lo siguiente:

“El contenido de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y de los Secretarios de Estado y demás Altos Cargos se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado», en los términos previstos reglamentariamente. En relación con los bienes patrimoniales, se publicará una declaración comprensiva de la situación patrimonial de estos Altos Cargos, omitiéndose aquellos datos referentes a su localización y salvaguardando la privacidad y seguridad de sus titulares”.

Previsión que, a juicio de este órgano de control, tampoco resuelve el interrogante.

El Real Decreto 1208/2018, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrollan los títulos Preliminar, II y III de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, prevé en su artículo 9 la regulación de la



permanencia de las declaraciones en los Registros, pero tampoco establece previsión alguna sobre el mantenimiento de la publicación de las declaraciones.

Tercera. Una vez aclarada esta ausencia de regulación directa, resulta oportuno advertir que la LTAIBG ofrece una serie de elementos interpretativos adicionales que si bien tampoco resuelven la cuestión en sentido estricto, sí permiten paliar esta falta de regulación en aras de garantizar el cumplimiento adecuado de la exigencia de publicidad activa en cuestión.

Así, el art. 5.1 LTAIBG estipula que los sujetos obligados *“publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”*, en similares términos a como efectúa el art. 9.1 LTPA. Mandato que permite considerar que, aun no reconociendo criterio temporal alguno, sí es voluntad del legislador instaurar la periodicidad y actualización de dicha información como factores indispensables para garantizar la transparencia de la actividad de la entidad. Y en sentido, debe apuntarse también que el art. 9.7 LTPA exige la publicación y actualización de la información objeto de publicidad activa, con carácter general, de modo trimestral.

Sin embargo, ni la LTPA ni la LTAIBG establecen un plazo general de mantenimiento de la publicación de la información en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Si bien en determinados supuestos la naturaleza de la obligación permite deducir cierto periodo temporal (vg. La publicación de la identidad de los altos cargos se mantendrá como mínimo en tanto en cuanto sigan ostentando esta condición), lo cierto es que no existe un plazo general —ni específico para la obligación objeto de esta consulta— para el mantenimiento de la publicación.

Como conclusión, podemos afirmar que no existe en la normativa de transparencia o sectorial —salvo que la entidad local lo hubiera regulado reglamentariamente, lo que no parece ser el caso— una previsión sobre el plazo de mantenimiento de publicación de la información en cumplimiento de la obligación de publicidad activa prevista en el art. 11 e) LTPA

Cuarto. Sin perjuicio de lo anterior, tampoco podemos obviar que la información a publicar contiene datos personales, por lo que debemos tener en cuenta el artículo 9.3 LTPA que establece que: *“Serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en la normativa básica y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos”*.

El límite al acceso por protección de datos está regulado en el artículo 15 LTAIBG. El referido artículo configura un régimen más o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el específico dato cuya divulgación se pretende. El máximo nivel de tutela se proporciona a las categorías especiales de datos mencionadas en el primer párrafo del art. 15.1 LTAIBG—ideología, afiliación sindical, religión y creencias—, toda vez que *“el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se*



solicitase el acceso". Inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos especialmente protegidos a los que se refiere el segundo párrafo del art. 15.1 LTAIBG (origen racial, salud, vida sexual, datos genéticos o biométricos, o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor), ya que "el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley".

En un segundo nivel de protección, el art. 15.2 LTAIBG incluye los datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano interpelado, para lo que establece una regla general de accesibilidad, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

Para el resto de datos personales (art. 15.3 LTAIBG), la Ley establece una regla general de ponderación de los intereses en juego, a la que añade cuatro criterios de interpretación para aplicar a esa ponderación.

En nuestro supuesto, la información a publicar contendría datos incluidos en el apartado tercero, por lo que procedería la ponderación de intereses en juego para determinar el plazo durante el que la información debería estar publicada.

Y para ello, resulta necesario analizar la normativa específica en materia de protección de datos: el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDPGDD).

Debemos partir de la afirmación de que la publicación de las declaraciones supone un tratamiento de datos personales, según las definiciones contenidas en los artículos 4.1 y 4.2 RGPD. El art. 6 RGPD establece los requisitos exigidos para un tratamiento de datos personales. Entre ellos, se encuentra el previsto en el artículo 6.1. c) "*el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*", que legitima el tratamiento que se realiza al publicar las declaraciones.

A su vez, el art. 5 establece los principios generales del tratamiento de datos personales, principios que deben ser respetados sin perjuicio de que el tratamiento sea lícito conforme al citado art. 6. El art. 5 indica lo siguiente:

1. Los datos personales serán:

a) tratados de manera lícita, leal y transparente en relación con el interesado («licitud, lealtad y transparencia»);

b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»);



c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»);

d) exactos y, si fuera necesario, actualizados; se adoptarán todas las medidas razonables para que se supriman o rectifiquen sin dilación los datos personales que sean inexactos con respecto a los fines para los que se tratan («exactitud»);

e) mantenidos de forma que se permita la identificación de los interesados durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento de los datos personales; los datos personales podrán conservarse durante períodos más largos siempre que se traten exclusivamente con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, de conformidad con el artículo 89, apartado 1, sin perjuicio de la aplicación de las medidas técnicas y organizativas apropiadas que impone el presente Reglamento a fin de proteger los derechos y libertades del interesado («limitación del plazo de conservación»);

f) tratados de tal manera que se garantice una seguridad adecuada de los datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas («integridad y confidencialidad»).

2. El responsable del tratamiento será responsable del cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1 y capaz de demostrarlo («responsabilidad proactiva»).

A nuestros efectos, conviene tener en cuenta el principio de minimización (apartado c) y de limitación del plazo de conservación (apartado e). El primero exige que los datos sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados. Y el segundo, que los datos sean mantenidos de forma que se permita la identificación de los interesados durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento de los datos personales. Debemos pues analizar cual es la finalidad de la publicación de las declaraciones de bienes y actividades, ya que esta finalidad será la que justifique el periodo de tiempo durante el cual haya de estar publicada la información.

Para ello, podemos tener en cuenta el Preámbulo de la citada Ley 3/2015, de 30 de marzo:

“Un alto cargo, por la responsabilidad que conlleva y la relevancia de las funciones que desempeña, sólo puede ser ejercido por personas que, constatada su competencia personal y profesional, respeten el marco jurídico que regule el desarrollo de su actividad. En este sentido, esta ley aclara, refuerza y amplía dicho marco jurídico con vistas a garantizar que el ejercicio del cargo se realice con las máximas condiciones de transparencia, legalidad y ausencia de conflictos entre sus intereses privados y los inherentes a sus funciones públicas. Se supera, asimismo, la ausencia de un único instrumento donde se regulen las normas aplicables al ejercicio de un alto cargo, que minaba el derecho de los ciudadanos a una información transparente, clara y comprensible de las condiciones aplicables al mismo.



Se trata, por lo tanto y por un lado, de incluir en una única norma las disposiciones relativas al nombramiento de los altos cargos, introduciendo nuevos mecanismos que garanticen la idoneidad del candidato, que permitan un análisis previo de la posible existencia de conflictos de intereses y que aseguren el control del órgano que tiene asignadas las competencias en materia de incompatibilidades y conflictos de intereses”.

Se trata, pues, de ofrecer información para garantizar la idoneidad y el ejercicio leal del cargo durante su ocupación. Esto es, la publicación de la información responde a la posibilidad de comprobación por la ciudadanía de los intereses económicos de los cargos electos que pudieran entrar en conflicto con los intereses públicos durante el ejercicio del cargo.

Quinto. Aplicando estos criterios a nuestro supuesto, consideramos que las declaraciones de bienes y actividades de los miembros electos locales deben mantenerse por un tiempo suficiente y necesario que permita a la ciudadanía comprobar y verificar la información que contienen, pero que a su vez respete los principios de minimización y de limitación del plazo de conservación y por tanto el derecho a la protección de datos de las personas que han dejado de ser cargo electo.

Si bien las circunstancias de cada caso deberían ser tenidas en cuenta para la determinación de ese plazo suficiente, entendemos que como regla general las declaraciones por cese o fin de mandato podrían mantenerse por un plazo de tres meses desde su publicación, en consonancia con el criterio previsto, con carácter general, en el artículo 9.7 LTPA para la publicación y actualización de la información objeto de publicidad activa, al que aludíamos en la Consideración Jurídica Tercera.

Plazo, además, que se presume suficiente para que cualquier persona pueda comprobar el contenido de las declaraciones de cese o fin de mandato y compararlo, en su caso, con el resto; y que entendemos que permite armonizar el derecho de transparencia y el de protección de datos. Por ejemplo, este mismo plazo es el utilizado por el Reglamento Orgánico de Organización y Funcionamiento del Pleno del Ayuntamiento de Sevilla (art. 6.5) (si bien se inicia con el cese o el fin del mandato).

De igual modo, consideramos que esta finalidad justifica también el mantenimiento de la publicación de las declaraciones de inicio y modificación de circunstancias de hecho hasta el final de este plazo, ya que de otro modo se privaría de información para comparar el contenido de las declaraciones iniciales y finales.

Y por otra parte, las declaraciones en todo caso podrían solicitarse a través del ejercicio del derecho de acceso, por lo que quedaría garantizado el derecho a la transparencia mediante esta vía una vez que se reitera la publicación.

En cualquier caso, debe subrayarse que esta interpretación se orienta exclusivamente al correcto cumplimiento de la obligación de publicidad activa prevista en el artículo 11 e) LTPA —art. 8.1 h) LTAIBG— en el supuesto planteado, por lo que no soslaya cualquier otra exigencia de publicidad ordinaria que, con carácter adicional, pudiera resultar de necesaria observancia para las entidades locales en cumplimiento de normativa sectorial u específica aplicable.



III. Conclusión

Todo lo expuesto permite concluir lo siguiente:

1. La LTAIBG y LTPA, en conexión con la LRBRL, permiten a las entidades locales la fijación del plazo de publicación en los portales o páginas web de las entidades locales de las declaraciones de bienes y actividades de las personas representantes locales tras haber cesado en sus cargos. En ausencia de regulación expresa, las normas analizadas anteriormente no establecen criterio temporal alguno que permita afimar cuánto tiempo deben estar publicadas.
2. Dado que la información a publicar contiene datos personales, procede la ponderación de intereses exigida en los artículos 9.3 y 15.3 LTAIBG, en la que debemos tener en cuenta los principios de minimización y de limitación del plazo de conservación de datos contenido en los artículos 5.1. c) y e) RGPD. Estos principios exigen que la publicación se mantenga por el tiempo suficiente y necesario para satisfacer la finalidad que se pretende alcanzar con la publicación de las declaraciones de bienes y actividades, que no es sino facilitar a la ciudadanía la verificación del cumplimiento leal e íntegro de las obligaciones vinculadas al cargo público.
3. Consideramos que la publicación de las declaraciones de inicio, por modificación de circunstancias, cese o por fin de mandato deben mantenerse publicadas durante el plazo que, según las circunstancias, garantice esta finalidad. Entendemos que la publicación de estas declaraciones hasta los tres meses posteriores a la publicación de la de de cese o por fin de mandato, la satisface, salvo que las circunstancias específicas de cada supuesto aconsejen un plazo inferior o superior.

Es todo cuanto cabe informar.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Este documento consta firmado electrónicamente