

**Informe 1/2023, de 23 de octubre, del Consejo de Transparencia de Navarra, emitido a solicitud de la Secretaría del Ayuntamiento de Milagro, relativo a la publicidad de las declaraciones de bienes y actividades de los representantes locales de conformidad con la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local.**

VISTA la solicitud formulada por la Secretaría del Ayuntamiento de Milagro, el Consejo de Transparencia de Navarra informa lo siguiente,

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Único.-** El 14 de septiembre de 2023, tuvo entrada por vía electrónica en el Consejo de Transparencia de Navarra una consulta formulada por la Secretaría del Ayuntamiento de Milagro, en la que respecto de las declaraciones de bienes y actividades de los representantes locales, tras citar los artículos 75.7 de la Ley de Bases de Régimen Local (LRBRL) y 20.3 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LFTN), expone que el artículo 75.7 LRBRL al no indicar la forma de publicación de las declaraciones las soluciones pueden ser diversas. Así, la normativa valenciana obliga a la publicación del contenido de las declaraciones en el BOP; algunos Reglamentos Orgánicos han optado por regular una publicación en el BOP, pero haciendo referencia exclusivamente al hecho de su presentación, y, por último, algunas corporaciones locales han preferido publicar el contenido de las declaraciones en su página web, recabando previamente el consentimiento del afectado.

La secretaría plantea que, teniendo en cuenta la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y el criterio de algunos reglamentos orgánicos

municipales, podría entenderse que se cumple con lo establecido en el artículo 75.7 LRBRL realizando una publicación en el BON referida únicamente al hecho de que se han presentado las declaraciones. Indica que el Ayuntamiento carece de Estatuto Municipal.

En base a esa consideración, dirige a este Consejo la siguiente consulta: ¿Con la publicación en el BON y en nuestro portal de transparencia de la presentación de las declaraciones daríamos cumplimiento al artículo 75.7 de la LRBRL?

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** El artículo 64.1.f) de la LFTN atribuye al Consejo de Transparencia de Navarra la función de *“resolver las consultas que se formulen en materia de publicidad activa y derecho de acceso por las entidades e instituciones obligadas.”*

El Consejo de Transparencia de Navarra es así competente para emitir el informe solicitado desde la secretaría del Ayuntamiento de Milagro.

**Segundo.-** El artículo 75.7 LRBRL prescribe:

*«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».*

Por su parte, el artículo 20.3 LFTN prescribe:

*“Respecto a los representantes locales, las retribuciones, las declaraciones anuales de bienes y actividades se publicarán en los términos previstos en la Ley 7/1975, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. 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.”*

**Tercero.-** Otra cuestión a tener en cuenta a la hora de resolver no ya sobre el régimen de publicidad activa sino del derecho de acceso, es el régimen de inscripción de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales y de actividades en los Registros de intereses dispuesto en los párrafos quinto a sexto del apartado 7 del artículo 75 LRBRL, que establece la obligatoriedad de inscripción en dichos Registros, que tendrán carácter público.

El apartado 7 del artículo 75 de la LRBRL fue redactado por el apartado 3 de la disposición adicional novena del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Se reiteró la modificación por el número 3 de la disposición adicional del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. El carácter público del Registro según la legislación urbanística constituye sin duda un elemento clave del control social sobre el comportamiento de los electos locales, ya que está íntimamente relacionado con una de las competencias municipales de mayor trascendencia social y económica, el urbanismo, en el ejercicio de la cual han sido frecuentes y conocidos los casos de corrupción. Así, la publicidad de las declaraciones de bienes y actividades de los electos locales se convierte en un factor preventivo adecuado para evitar comportamientos más motivados por intereses particulares que por los públicos que han prevalecer en el ejercicio de su cargo.

Por tanto, la legislación de régimen local reconoce el carácter público de los Registros de intereses de las Entidades Locales donde se han de incluir las declaraciones de bienes y actividades que deben presentar los representantes locales, así como la publicidad de tales declaraciones.

A lo anterior, cabe añadir que las declaraciones de bienes y actividades presentadas en cumplimiento de lo previsto en el artículo 75.7 LRBRL pueden ser calificadas como información pública a tenor de la definición de información pública contenida en el artículo 4 c) LFTN.

**Cuarto.-** Una vez sentado que los Registros tienen carácter público, procede determinar el régimen de publicación de las declaraciones. Ese régimen parte de lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 75.7 LRBRL: *«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».*

Será por tanto dicho Estatuto municipal la norma que ha de fijar el lugar de publicación. En ausencia de Estatuto municipal aprobado (caso del Ayuntamiento de Milagro), debe entenderse que la publicación tendrá lugar en la sede electrónica o en el portal de transparencia de la entidad local correspondiente. Así puede deducirse del régimen establecido en el artículo 7.1 LFTN cuando establece que *“la información deberá hacerse pública en las sedes electrónica y espacios digitales de los sujetos obligados.”*

**Quinto.-** En cuanto a la concreta información que ha de ser objeto de publicación y a los términos en los que han de hacerse públicas las declaraciones, el artículo 75.7 LRBRL se remite a lo que establezca el Estatuto municipal, y el artículo 20.3 LFTN no precisa nada. En ausencia de Estatuto municipal, este Consejo de Transparencia entiende que supletoriamente cabe aplicar lo dispuesto en el artículo 8.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), que obliga a las entidades que integran la Administración Local a publicar, como mínimo y entre otra información: *«Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los 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».*

La normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado, a la que el precepto citado se remite en ausencia de previsión reglamentaria, está encabezada por la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, que establece en su artículo 21.5 el siguiente régimen de publicación: *«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».*

Así pues, la condición de propietario/a de un inmueble no tiene, por sí sola, connotaciones que afecten la privacidad del titular; pero si en alguna de las declaraciones presentadas se hace mención explícita a que un determinado inmueble constituye el domicilio de una determinada persona o constan datos personales adicionales a la identificación y a la localización del inmueble declarado, entonces habría que proteger estos datos con la forma que el Ayuntamiento justificadamente considere más adecuado.

**Sexto.-** Como quiera que las declaraciones contienen datos de carácter personal, procede analizar si el régimen legal de protección de datos personales opera aquí como un límite que puede impedir el acceso a esa información. Para este análisis, debemos acudir al régimen de protección de datos personales establecido en el artículo 32 LFTN.

Tales declaraciones no contienen, salvo en casos inusuales, datos de carácter personal que se encuentran especialmente protegidos, pero tampoco se limitan a contener datos meramente identificativos. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32.3 LFTN, procede realizar una ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la

información y los derechos del afectado cuyos datos aparecen en ella. Ante un eventual conflicto entre el derecho fundamental a la protección de datos personales y el derecho de acceso a la información pública, no cabe decantarse apriorísticamente por uno de ellos, sino que ha de procurarse su armonización a fin de que ambos alcancen la máxima efectividad posible. Es en este sentido en el que ha de hacerse la ponderación.

A criterio de este Consejo, en el supuesto aquí planteado la realización de la ponderación exigida debe tener en cuenta el alcance del interés público que motiva el acceso a los datos de carácter personal al amparo de la normativa de transparencia. A este alcance se refirió el Dictamen conjunto emitido, con fecha 23 de marzo de 2015, por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos en los siguientes términos:

*“Hechas las anteriores consideraciones, procederá ahora analizar los términos de la ponderación establecida en el apartado 3 del artículo 15 LTAIBG, lo que exigirá valorar el alcance del «interés público en la divulgación de la información» al que se refiere el precepto como favorecedor del acceso a la información pública.*

*A estos efectos, el interés público aparece definido en la Exposición de Motivos de la LTAIBG que comienza recordando que «La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos».*

*De este modo, la finalidad de las normas de transparencia según se expresa en la LTAIBG –que, en todo caso, debe armonizarse con el respecto a los derechos establecidos en la LOPD– es la de permitir a las personas conocer los mecanismos que intervienen en los procesos de toma de decisión por parte*

*de los poderes públicos, así como la utilización que aquéllos hacen de los fondos presupuestarios, garantizándose así la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante un mejor conocimiento de la acción del Estado.*

*De este modo, con carácter general, habrá que entender que, en cuanto el acceso a la información contribuya a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o a la asignación de los recursos, cabrá considerar la existencia de un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad en los términos y con las excepciones establecidas por la LTAIBG. Por el contrario, cuando la información no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos o la intimidad.”*

Aplicando este criterio a la cuestión planteada, se considera unánimemente por los órganos garantes de la transparencia que en la información referente a los bienes y actividades de los representantes locales prevalecerá, como regla general, el interés público sobre la protección de datos y la intimidad. Recuérdese que la integridad pública y los valores éticos fueron la razón o fundamento por la que la legislación urbanística incorporó al artículo 75.7 LRBRL el régimen de publicidad que venimos analizando. Se trata de priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector de la Administración local. En consecuencia, la ponderación realizada a que obligan el artículo 32.3 LFTN y el artículo 15.3 LTAIBG arroja como resultado que existe un interés público superior en la divulgación de la información solicitada que prevalece sobre un pretendido derecho del representante local a la protección de la totalidad de sus datos personales introducidos en las declaraciones de bienes y actividades formuladas en aplicación de lo previsto en el artículo 75.7 de la LRBRL. Este acceso a datos personales se encontraría amparado por lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, precepto que se remite a lo dispuesto en la LTAIBG, sirviendo esta última Ley de fundamento para el tratamiento de los datos en el sentido dispuesto en el artículo 8 de aquella Ley Orgánica.

**Séptimo.-** No obstante, ha de precisarse también que si bien el carácter público de los Registros de intereses determina que cualquier persona pueda acceder a su contenido, sin perjuicio de existir un interés público superior en el conocimiento de los datos personales, ese acceso ha de realizarse con respeto a lo dispuesto en la normativa de protección de datos y de transparencia, pues los Registros contienen datos que, como hemos dicho, pueden afectar a la intimidad de las personas. Deben observarse, por tanto, las previsiones y límites establecidos en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, así como en la normativa de transparencia, especialmente los límites establecidos en los artículos 31 y 32 LFTN.

En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la Resolución 51/2016, de 4 de mayo, relativa a la solicitud de las declaraciones de bienes patrimoniales y declaraciones anuales de varios Ministros, razonaba lo siguiente: *«...una cuestión es una eventual variación patrimonial de los Altos cargos y otra acceder a sus declaraciones patrimoniales, fuera de su esfera laboral o profesional, que contienen datos de localización e identificación de los bienes inmuebles, así como a los datos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que no sólo contienen información sobre los rendimientos del Alto cargo, sino que, además afectan a datos especialmente protegidos en virtud de lo previsto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, como son la orientación sexual (en el supuesto de matrimonio con una persona del mismo sexo), la ideología (si el alto cargo contribuye a organizaciones políticas), la religión (si el declarante opta por contribuir a la Iglesia Católica), la salud (del alto cargo y de sus descendientes, si estos tienen una discapacidad) y los datos identificativos de su cónyuge y descendientes»*, concluyendo la Resolución del CTBG que: *«En el presente caso, existen datos de carácter personal que tienen la consideración de especialmente protegidos y que se incardinan en la esfera íntima, personal y familiar de los titulares de los datos, por lo que no puede divulgarse esa información sin atender a los requisitos para ello previstos en la norma»*.

De esta forma, se considera que el Ayuntamiento de Milagro podría disociar algunos datos contenidos en las declaraciones de bienes y de actividades solicitadas, siempre que los mismos pudieran afectar a la intimidad de su autor y su ausencia de conocimiento por el solicitante no incidiera en el interés público del acceso a la información.

**Octavo.-** Por otra parte, en los supuestos en que los representantes locales consideren, en virtud de su cargo, 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, según refiere el penúltimo párrafo del artículo 75.7 LRBRL, las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales podrán realizarse ante la Secretaría General Técnica del Departamento de Administración Local (actualmente Cohesión Territorial) y se inscribirán en el Registro Especial de Bienes Patrimoniales, creado a estos efectos (Orden Foral 227/2003, de 10 de junio, del Consejero de Administración Local, por la que se crea el Registro Especial de intereses del artículo 75.7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra). Este Registro, como es lógico, no tiene carácter público. En estos supuestos, los electos aportarán al secretario/a de su respectiva Corporación local una certificación expedida por el funcionario encargado del Registro Especial de Intereses acreditativa de haber cumplimentado sus declaraciones

En su virtud, siendo ponente don Juan Luis Beltrán Aguirre, el Consejo de Transparencia de Navarra, previa deliberación, y por unanimidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64.1.f) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de la Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,

## **INFORMA**

**1º.** Los representantes locales están obligados a presentar declaración de actividades y declaración de bienes y derechos patrimoniales.

**2º.** Salvo en el supuesto excepcional de concurrir las amenazas a las que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 75.7 LRBRL (la declaración se inscribirá en el Registro Especial), las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales y de actividades se inscribirán en los correspondientes Registros de intereses constituidos en la correspondiente entidad local: Registro de Actividades y Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales.

**3º.** La publicación de la declaración de bienes y derechos patrimoniales se limitará a indicar su situación patrimonial, omitiéndose aquellos datos referentes a su localización y salvaguardando la privacidad y seguridad de sus titulares. Y en cuanto a la publicación de las actividades, se dará cuenta de cualquier actividad que proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos.

**4º.** Las declaraciones deberán publicarse en el Portal de Transparencia o, en su defecto, en la sede electrónica de la Entidad Local.

**5º.** Por tanto, no basta con publicar en el BON y en el portal de transparencia del Ayuntamiento de Milagro que se ha realizado la presentación de las declaraciones por parte de los representantes locales.

**El Presidente del Consejo de Transparencia**

Juan Luis Beltrán Aguirre

**La Secretaria del Consejo de Transparencia**

Itziar Ayerdi Fernández de la Barrena