



## Resolución RT 0124/2019

**N/REF:** RT 0124/2019

**Fecha:** 10 de mayo de 2019

**Reclamante:** ██████████

**Dirección:** ██████████

**Administración/Organismo:** Ayuntamiento de Madrid

**Información solicitada:** Información expediente sancionador de tráfico urbano.

**Sentido de la resolución:** DESESTIMATORIA.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al Ayuntamiento de Madrid, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG) y con fecha 18 de enero de 2019 la siguiente información:

*“- Expediente por infracción de la norma de tráfico urbano con número 500131609.5 sin incluir u ocultando datos personales como el nombre y apellidos y DNI.*

*- Boletín de infracción de la norma de tráfico urbano de dicho expediente sancionador sin incluir u ocultando datos personales como el nombre y apellidos y DNI.*

*- Lugar y motivo de la sanción.”.*

2. Al no estar conforme con la resolución del Secretario General Técnico del área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 11 de febrero de 2019, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

3. Con fecha 14 de febrero de 2019 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al Director General de Transparencia y Atención a la Ciudadanía del Ayuntamiento de Madrid, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Con fecha 19 de marzo se reciben las alegaciones que indican que:

*“SEGUNDO. Libertad de información, acceso a la información pública y protección de datos personales.*

*(...) El derecho a comunicar o recibir libremente información veraz goza, ciertamente, de la categoría de derecho fundamental, reconocido por la Constitución Española (CE) en su artículo 20.1.d). Pero el ordenamiento jurídico español también reconoce otros derechos fundamentales que operan como límite del derecho a la información pública, incluso si su fundamento constitucional (art 105.b) CE) se ve reforzado por su conexión con la libertad de información que garantiza el art. 20.1.d) CE.*

*Uno de ellos es el derecho a la intimidad, reconocido por el art. 18.1CE y citado por el artículo 105.b) CE como límite del derecho a los archivos y registros administrativos, lo cual es relevante porque el artículo 105.b) es precisamente el fundamento del derecho de acceso, según expresa el artículo 12 LTAIBG.*

*Otro de ellos, afín al derecho a la intimidad pero con un objeto y un contenido diferentes, es el derecho a la protección de datos, reconocido por el artículo 18.4 CE.*

*Según el Tribunal Constitucional, “el derecho fundamental a la protección de datos persigue garantizar a esa persona un poder de control sobre sus datos personales, sobre uso y destino, con el propósito de impedir su tráfico ilícito y lesivo para la dignidad y derecho del afectado. (...) El derecho a la protección de datos garantiza a los individuos un poder de disposición sobre estos datos. Esta garantía impone a los poderes públicos la prohibición de que se conviertan en fuentes de esa información sin las debidas garantías; y también el deber de prevenir los riesgos que puedan derivarse del acceso o divulgación indebidas de dicha información” (STC 292/2000, de 30 de noviembre de 2000, FJ 6º)*

*En consecuencia, los distintos derechos en presencia deben conjugarse para dar una respuesta satisfactoria en la que se tomen en consideración tanto el derecho a la información pública, conectado con la libertad de información, por un lado, como el derecho fundamental a la protección de datos personales, por otro.*

*2. La ley regulado expresamente la articulación entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de datos. La LTAIBG le dedica una disposición específica: el artículo 15, titulado “protección de datos personales”.*

*El artículo 15 LTAIBG modula la conciliación entre transparencia y privacidad en función de la naturaleza de los datos personales contenidos en la información solicitada. Distingue así tres*

*tipos de datos personales, a los que confiere otros tantos niveles de protección. Ordenados de menor a mayor protección, son los siguientes*

- a) *“Datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano” (artículo 15.2).*
- b) *Datos que no son “meramente identificativos” ni tampoco “especialmente protegidos” (artículo 15.3).*
- c) *Datos especialmente protegidos (art. 15.1), que a su vez pueden ser de dos tipos:*
  - *“Datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias”, a los que se refiere el párrafo primero del artículo 15.1.*
  - *“Datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual”, “datos genéticos o biométricos” o “datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas”, a los que se refiere el párrafo segundo del artículo 15.1.*

*En los supuestos primero (datos meramente identificativos) y terceros (datos especialmente protegidos) rigen reglas opuestas: acceso y confidencialidad como regla general, respectivamente. En el supuesto segundo, intermedio, se debe efectuar “una ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal”. La propia disposición enuncia los criterios de ponderación que se deben tener en cuenta (art 15.3, pfo 2º).*

3. *Procede subrayar que, en caso de los datos especialmente protegidos (art.15.1) no se debe realizar ponderación alguna entre el interés público de la divulgación de la información y el derecho fundamental a la protección de datos, a diferencia de lo que la Ley ordena en el caso de los datos a que se refiere el art. 15.3 (supuesto intermedio).*

*Como señala el grupo de expertos de la FEMP, “estos datos constituyen el único límite que las leyes de transparencia y acceso a información pública prevén con carácter absoluto, es decir de aplicación automática e imperativa, sin que su apreciación en el caso dependa de ningún criterio de ponderación respecto del interés superior en su divulgación. La aplicación de la limitación en este caso, pues, no permite ninguna valoración en el supuesto concreto, convirtiéndola de facto en una excepción absoluta o “cualificada”: se presume el daño y además, no admite ponderación, de tal forma que la mera concurrencia de estos datos especialmente protegidos será impeditiva para su comunicación, salvo, claro está, que medie el consentimiento expreso de su titular”*

4. *La consideración de los datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas como datos especialmente protegidos es una opción del legislador español,*

que no deriva de las normas del Consejo de Europa ni de la Unión Europea, a diferencia de lo que sucede con otros datos que tienen dicho carácter.

A juicio de la doctrina, la razón de ser de esta consideración reside en que “los datos sobre la comisión de infracciones incorporan una valoración negativa de una persona”.

Sea como fuere, la consecuencia de esta configuración legal es que, por tratarse de datos especialmente protegidos, y como ya hemos señalado, cuando estamos ante un expediente sancionador la privacidad prevalece sobre la transparencia, el daño se presume iuris et de iure (no hay que probarlo con el test del daño) y no se aplica la técnica de la ponderación entre derechos e intereses en juego.

TERCERO. Atribución de la información solicitada a una persona identificada.

(...) 3. En la resolución, este argumento se expuso en estos términos:

“No es posible proporcionar la información del expediente sin facilitar al mismo tiempo su atribución a una persona física identificables: el presunto infractor. La anonimización no evitaría el riesgo de reidentificación, que en este caso se considera altamente probable porque determinados datos del expediente se han publicado con anterioridad (FJ 3º, 4, pfo 1º.).

El solicitante puede conocer la identidad del presunto infractor sin dificultad, a partir del dato que ya nos consta que tiene (número de expediente), puesto que dicho dato se ha publicado varias veces asociado a tres datos de carácter personal (el apellido y el DNI de dicha persona física, y el número de matrícula del vehículo) FJ 3º, 4 pfo 5º).

CUARTO. Consentimiento del afectado.

De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 15.1 LATAIBG, la Administración no puede facilitar la información de los expedientes sancionadores de una persona identificada o identificables –siempre que la infracción en cuestión no conlleve amonestación pública del infractor, como es el caso-, salvo que concurra una de estas dos condiciones: 1) que la cesión esté amparada en una norma con rango de ley; 2) o que medie el consentimiento expreso del infractor.

La primera condición no concurre en este caso. Ninguna norma con rango de Ley prevé la publicidad de los expedientes sancionadores que el Ayuntamiento de Madrid tramita en materia de tráfico.

Por lo que se refiere a la segunda, en la resolución de la solicitud se argumentó que al Ayuntamiento no le constaba el consentimiento del afectado. Entonces se obvió la realización de este trámite al considerar que ya se poseían todos los datos necesarios para poder dictar resolución. (...) Sin embargo, una vez interpuesta la reclamación, y en esta fase de alegaciones, a fin de agotar todas las posibilidades y por un principio de prudencia, esta SGT se ha dirigido al

afectado con la finalidad de que se pronuncie respecto de dicho consentimiento, prestándolo o denegándolo.

Pues bien, la falta de respuesta del afectado debe entenderse como una denegación del consentimiento, dado que este debe ser expreso e inequívoco (no cabe presumirlo por el mero silencio), de conformidad con lo dispuesto por el Reglamento General de Protección de Datos, que define “el consentimiento del interesado” como “toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen” (art2.11).

En consecuencia, no concurre ninguna de las dos circunstancias (Ley habilitante o consentimiento del afectado) que permitirán facilitar al solicitante los datos sancionadores.”.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>3</sup>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG<sup>4</sup>, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio<sup>5</sup> con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. Tal y como se desprende de los antecedentes sumariamente reseñados con anterioridad, el objeto de la presente reclamación consiste en la obtención de un determinado expediente sancionador de tráfico. La administración municipal ha alegado la aplicación del artículo 15 de

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

<sup>5</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal\\_transparencia/informacion\\_econ\\_pres\\_esta/convenios/conveniosCCAA.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html)

la Ley 19/2013<sup>6</sup>, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Procede analizar, en consecuencia, la concurrencia del límite referido.

Este Consejo ha elaborado, en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG<sup>7</sup>, el criterio interpretativo CI/002/2015<sup>8</sup>, de 24 de junio, sobre aplicación de los límites al derecho de acceso a la información previstos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG.

De acuerdo con este criterio, el proceso de aplicación de lo dispuesto en el artículo 15 comprende las siguientes etapas o fases sucesivas:

- I. *Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por éstos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD).*
- II. *En caso afirmativo, valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos relevadores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información sólo se podrá publicar o facilitar: a) En el supuesto de los datos de la letra a) anterior, cuando se cuente 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, b) En el supuesto de los datos de la letra b) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley, y c) En el supuesto de los datos de la letra c) anterior, y siempre que las correspondientes infracciones penales o administrativas no conlleven la amonestación pública al infractor, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley.(...)*

Según lo afirmado por el Ayuntamiento la información solicitada tiene la condición de dato especialmente protegido conforme a lo dispuesto en el artículo 15.1 de la LTAIBG. Al tratarse del supuesto contemplado en el artículo 15.1 de la LTAIBG, no resulta necesario realizar la ponderación a que se refiere el apartado 3 de ese mismo artículo, ni analizar otra normativa.

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a15>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a38>

<sup>8</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

En la medida en que, como ha indicado y argumentado la administración, existen datos especialmente protegidos su difusión sólo resulta posible si constase el consentimiento expreso y por escrito de la persona afectada, consentimiento que a pesar de haber sido solicitado, no ha sido otorgado con ocasión de la solicitud de información planteada por el interesado.

A juicio de este Consejo, la administración ha obrado de acuerdo con la normativa aplicable en la materia, y en consecuencia procede desestimar la reclamación planteada por el reclamante al concurrir el límite del artículo 15 de la LTAIBG.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada en aplicación del límite establecido en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de *la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*<sup>9</sup>, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de *la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*<sup>10</sup>.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de *la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*<sup>11</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>