

**RESOLUCIÓN DE PROCEDIMIENTO SANCIONADOR POR INFRACCIÓN
DE LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

Resolución	RPS-2024/030
Procedimiento Sancionador	PS-2023/029
Expediente	RCO-2021/009
Entidad incoada	Ayuntamiento de Sevilla
Motivo de la reclamación	Cesión indebida de datos a terceros
Artículo afectado	5.1.c) RGPD

Abreviaturas:

RGPD. REGLAMENTO (UE) 2016/679 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos)

LOPDGDD. Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

LOPDPA. Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

LTPA. Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía

ESTATUTOS CTPDA. Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, aprobados por Decreto 434/2015, de 29 de septiembre.

LPAC. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

LRJSP. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

ENS. Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

El 11 de febrero de 2021, [XXXXX] (en adelante, el reclamante), interpuso reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) contra el Ayuntamiento de Sevilla, por una presunta infracción de la normativa de protección de datos personales.

La reclamación fue presentada originalmente ante la Agencia Española de Protección de Datos, con fecha 9 de febrero de 2021, dando traslado esta a este Consejo, por se la Autoridad competente para su tramitación.

En la citada reclamación se exponía:



"[...] I. Que durante el periodo comprendido entre el [dd/mm/aa] y el [dd/mm/aa] **he venido denunciando una serie de infracciones comprendidas** en el artículo 91.2.C del Reglamento General de Circulación por estacionamiento indebido ante un vado situado en mi domicilio.

II. Que el pasado [dd/mm/aa] **presenté en el Servicio de Gestión de Sanciones un listado con el total de vehículos que habían cometido infracción** prevista en el artículo 91.2.C antes mencionado con el objeto de que fuera revisado y plasmado en soporte papel por este Servicio de Gestión de Sanciones.

Que, tras realizar dos requerimientos posteriores a fin de obtener certificado de la entidad local con fecha de [dd/mm/aa] y [dd/mm/aa] con el mismo objeto, **el Ayuntamiento, mediante escrito con fecha de [dd/mm/aa], del Departamento de Gestión de Sanciones de la Agencia Tributaria de Sevilla, ha revisado, reconocido y plasmado en soporte de papel dicho listado** en que se recogen los vehículos que han cometido la infracción.

Se acompaña como documento n.º UNO el escrito del Departamento de Gestión de Sanciones de la Agencia Tributaria de Sevilla, con fecha [dd/mm/aa], firmado por la Dirección de dicho departamento.

III. Que **en fechas pasadas se personó en mi domicilio portando copia de la denuncia** el propietario de un [Modelo vehículo], de matrícula [Número de matrícula], el cual fue denunciado el día [dd/mm/aa]. Tras una conversación con el mismo, me mostró mis datos personales al portar una copia de la denuncia **poniéndome de manifiesto que mis datos personales se lo habían facilitado en el Servicio de Gestión de Sanciones del Ayuntamiento de Sevilla.**

IV. Que durante el pasado mes de mm [...] tener constancia de que poseen mis datos personales, tanto de identificación personal como la de mi domicilio.

Se acompañan como documento n.º DOS y TRES copias de las denuncias referidas y como documento n.º CUATRO detalles fotográficos de [...].

V. Que entendemos que el proporcionar mis datos personales el Servicio de Gestión de Sanciones del Ayuntamiento de Sevilla, al menos a uno de los denunciados quien como se ha expresado se personó en mi vivienda familiar al conocer mis datos personales por entrega de la denuncia de dicho servicio **se ha producido una vulneración clara del artículo 24.3 de la Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de derechos digitales**, el cual establece que *"deberán adoptarse las medidas necesarias para preservar la identidad y garantizar la confidencialidad de los datos correspondientes a las personas afectadas por la información suministrada, especialmente la de la persona que hubiera puesto los hechos en conocimiento de la entidad, en caso de que se hubiera identificado"*.

[...]"

Segundo. Traslado previo al Delegado de Protección de Datos (DPD). Arts 37.1 y 65.4 LOPDGDD.

En virtud de los artículos 37 y 65 LOPDGDD, con fecha 19 de febrero de 2021, se dio traslado de la reclamación al Delegado de Protección de Datos del Ayuntamiento de Sevilla (en adelante, DPD) para que, en el plazo máximo de un mes, comunicara la respuesta dada a las reclamaciones y, en su caso, las actuaciones realizadas en relación con las mismas.



En respuesta al requerimiento anterior, con fecha 13 de mayo de 2021, este Consejo recibió informe de ésta adjuntando informe de la Directora del Departamento de Gestión de Sanciones, La Gerente de la Agencia Tributaria de Sevilla donde, entre otras cuestiones, se informaba de:

“[...] 2. ANTECEDENTES

Entrando ya en el fondo del asunto y como se afirma en el escrito de reclamación, el Sr. [XXXXX] ha estado formulando denuncias voluntarias por infracciones de tráfico consistentes en estacionar indebidamente en un vado señalizado sito en la Calle [Domicilio]. Durante el periodo comprendido entre el [dd/mm/aa] y el [dd/mm/aa], han sido más de nn las denuncias presentadas que han dado lugar a la incoación del mismo número de expedientes administrativos sancionadores por infracciones a la normativa de tráfico.

[...]

4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE APLICACIÓN

Examinados los argumentos del [denunciante], parece que la cuestión se centra en dilucidar si el denunciado tiene o no derecho a conocer la identidad del denunciante particular que le denuncia por una infracción de tráfico de manera voluntaria así como en determinar cuál es la normativa aplicable que regula esta materia.

4.1. Lo primero que debemos dejar claro desde ahora es que el procedimiento administrativo para la sanción de las infracciones de tráfico se rige por su normativa específica y no por la normativa que regula el procedimiento administrativo común, que sólo se aplicaría supletoriamente para lo que no hubiera sido regulado por la normativa especial en materia de tráfico.

Así lo establece la Disposición Adicional Primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

“las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia de tráfico y seguridad vial se regirán por su normativa específica y supletoriamente, por lo dispuesto en esta Ley”.

4.2. En segundo lugar, por lo que respecta a la cuestión del derecho a conocer la identidad de la persona denunciante, la aclaración hecha en el punto anterior condiciona la respuesta porque, aunque a nuestro entender dicho derecho es incuestionable en cualquier tipo de denuncia administrativa, la regulación de sus requisitos difiere en función del tipo de procedimiento de que se trate.

En este sentido, y de forma general para los procedimientos administrativos comunes, el artículo 62 de la Ley 39/2015, consagra en nuestro ordenamiento jurídico la improcedencia de las denuncias anónimas, recogiendo expresamente que “las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la administración”.

Por tanto, la identidad de denunciante es un requisito imprescindible para recibir y tramitar una denuncia como válida.

4.3. El problema que plantea la comunicación de la identidad del denunciante en el procedimiento administrativo común es conciliar el derecho del denunciado a acceder al expediente administrativo y el carácter público de la información obrante en cualquier órgano administrativo en el marco



de la transparencia, con la protección de la privacidad del denunciante. Y es precisamente el principio de la transparencia administrativa el que justifica y hace necesaria la identificación del denunciante, además del derecho fundamental a la defensa consagrado en el artículo 24 de la Constitución española.

En este sentido, el artículo 13 d) de la Ley 39/2015 establece como derecho de todos los ciudadanos "el acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del ordenamiento jurídico". Esta última contempla en sus artículos 12 y siguientes el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, que en su artículo 13 define como "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

[...]

4.5. Hasta aquí se ha descrito la normativa que resulta aplicable a la tramitación de cualquier procedimiento administrativo común, sin embargo, las normas específicas de aplicación cuando se trata de la tramitación de un procedimiento sancionador por hechos constitutivos de infracción de tráfico vienen recogidas en su normativa específica, a saber: la Ley de tráfico: Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de infracciones de tráfico: Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

Los requisitos de las denuncias de tráfico se establecen en el artículo 87.2 del RDL 6/2015 que dispone lo siguiente:

En las denuncias por hechos de circulación deberá constar, en todo caso:

- a) La identificación del vehículo con el que se haya cometido la presunta infracción.
- b) La identidad del denunciado, si se conoce.
- c) Una descripción sucinta del hecho, con expresión del lugar o tramo, fecha y hora.
- d) El nombre, apellidos y domicilio del denunciante o, si es un agente de la autoridad, su número de identificación profesional.

Por su parte el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, RD 320/1994, concreta aún más los requisitos de las denuncias, tanto de los agentes de la autoridad como de los particulares denunciante.

En este sentido, el artículo 4 distingue entre las denuncias voluntarias y las denuncias de los agentes de la autoridad a las que denomina denuncias de carácter obligatorio, estableciendo lo siguiente:

1. Los agentes de la autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico deberán denunciar las infracciones que observen cuando ejerzan funciones de vigilancia y control de la circulación vial (artículo 75, apartado 2, del Texto articulado, 87 del texto refundido de la Ley 6/2015 vigente).



2. Cualquier persona podrá, igualmente, formular denuncias por hechos que puedan constituir infracciones a los preceptos del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial o de sus Reglamentos.

[...]

Pero es en el artículo 7 de este mismo Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de tráfico, donde se concretan los requisitos que han de tener las denuncias voluntarias por hechos de circulación que son los siguientes:

a) La denuncia podrá formularse verbalmente ante los agentes de vigilancia del tráfico más próximos al lugar del hecho, o por escrito dirigido a la Jefatura de Tráfico o a la Alcaldía del lugar de la infracción, según ostente una u otra la competencia para instruir el expediente.

b) Se harán constar en la denuncia los datos y circunstancias que se consignan en el artículo 5 del presente Reglamento.

c) Si la denuncia se presentase ante los agentes de vigilancia del tráfico, se formalizará por ellos el reglamentario boletín de denuncia, en el que se hará constar, además de los requisitos consignados en el apartado anterior, si personalmente comprobó o no la infracción denunciada, así como el nombre y domicilio del particular denunciante, remitiendo el boletín a la Jefatura de Tráfico o Alcaldía competente para su tramitación, sin perjuicio de entregar un duplicado al denunciado si fuere posible.

[...]

A mayor abundamiento y con la finalidad de responder a todo lo planteado en la reclamación del Sr. [denunciante], por el Departamento de Gestión de Sanciones se han examinado de forma exhaustiva todos los expedientes sancionadores incoados por denuncia voluntaria formulada por el hecho denunciado de "estacionar obstaculizando el paso de salida o acceso a inmuebles de vehículos en un vado señalizado" sito en el lugar "calle [Domicilio]" por el denunciante y ahora reclamante, con objeto de comprobar si en alguno de los expedientes se ha solicitado y/o se ha facilitado el dato del domicilio del denunciante, resultado que no consta que se haya facilitado dicha documentación. Sí existe constancia de la solicitud de las pruebas fotográficas de la infracción por parte de algunas de las personas denunciadas así como de la puesta a disposición de éstas por el personal funcionario del Departamento de Gestión de Sanciones.

Aunque por la Agencia Tributaria no se han facilitado los datos del domicilio del denunciante, hay que tener en cuenta que el lugar de la infracción "calle [Domicilio]", consta en todas y cada una de las más de nnn notificaciones de denuncia formuladas por el Sr. [denunciante], y si como él mismo afirma, reside en el inmueble donde está situado el vado de que se trata, no resulta difícil relacionar al denunciado con este domicilio.

El Sr. [denunciante] no puede pretender responsabilizar a esta administración de las consecuencias que se hayan derivado de la presentación de sus denuncias, ya que esta administración ha actuado en todo momento en el cumplimiento estricto de sus deberes legales, ejercitando sus competencias sancionadoras con los requisitos exigidos legalmente y respetando en todo el procedimiento, tanto los derechos de los ciudadanos denunciados como los de los denunciantes. Y dado que únicamente los agentes de la autoridad pueden identificarse con un número en vez de con su



nombre y apellidos, debe asumir que la formulación de una denuncia de tráfico por un particular, conlleva la obligación de identificarse por imperativo legal”.

Tercero. Admisión a trámite de la reclamación y apertura de Actuaciones Previas de Investigación (arts. 65.5 y 67.1 LOPDGDD; Art. 55.2 LPAC).

La reclamación inició su tramitación con arreglo al procedimiento establecido en el Título VIII de LOPDGDD, y en virtud del artículo 67.1 de la misma, con fecha 5 de mayo de 2021 el director del Consejo ordenó el inicio de actuaciones previas de investigación a los efectos de lograr una mejor determinación de los hechos y circunstancias que justificaran la tramitación de un posible procedimiento sancionador.

Cuarto. Sobre las Actuaciones Previas de Investigación.

En el marco de dichas actuaciones y con el objeto de completar la información relacionada con los hechos denunciados, el 9 de marzo de 2022, desde el Consejo se requirió al DPD para que remitiera información y documentación sobre las causas que habían motivado la incidencia y las actuaciones llevadas a cabo en relación con la reclamación. En concreto, se debía remitir:

- Determinación concreta de la actividad de tratamiento relacionada con la reclamación e identificación del responsable de dicho tratamiento, así como de los posibles encargados del tratamiento que pudieran tener relación directa con el objeto de la reclamación.
- Copia del registro de actividades de tratamiento relativo a la mencionada actividad, con los datos exigidos por el artículo 30 RGPD y su base legal.
- Copia de la documentación notificada a los denunciados como consecuencia de la denuncia referida en la presente reclamación. En concreto la de la denuncia de [dd/mm/aa], que el reclamante formuló contra el propietario del vehículo [Modelo de vehículo] de matrícula [Número de matrícula].
- En el Informe de 28 de abril de 2021, firmado por la Dirección del Departamento de Gestión de Sanciones y la Gerente de la Agencia Tributaria de Sevilla y remitido a este Consejo, se señala que “no consta que se haya facilitado el dato del domicilio del denunciante”. Indicar los datos del denunciante que se han facilitado al denunciado (concretamente en la notificación que se hace al denunciado al que se menciona en la reclamación y a aquéllos que posteriormente piden las pruebas fotográficas al Ayuntamiento).
- De la documentación obrante en el expediente, consta que las denuncias a las que hace referencia el reclamante se presentan en el registro público municipal y no ante agentes de vigilancia del tráfico. En caso contrario, acreditar dicha posibilidad.
- Copia de la cláusula de información en virtud de la cual se informa a los interesados del tratamiento de sus datos personales [artículos 13 y 14 RGPD]. En este caso, de la comunicación de datos a terceros como consecuencia de las denuncias presentadas.
- Información sobre la existencia de medidas de seguridad, normas, procedimientos, reglas que puedan existir en el mencionado Ayuntamiento sobre el modo en que se comunican datos de personal en la tramitación de denuncias voluntarias en materia de tráfico, aportándose copia de los documentos más relevantes. En su caso, copia de las instrucciones impartidas en relación con dicha comunicación de datos.



- Cualquier otra información o actuación relevante llevada a cabo en relación con los hechos reclamados; en particular, cualquier respuesta que haya podido dirigirse a la persona reclamante, con la acreditación de su remisión y, en su caso, recepción.

El citado requerimiento fue reiterado el 12 de abril de 2022, recibiendo respuesta el mismo día por parte de la DPD donde se adjuntaba informe de la Directora del Departamento de gestión de sanciones de la Agencia Tributaria de Sevilla donde, entre otras cuestiones, se informaba de:

"[...] Se reitera lo afirmado en el informe anterior de fecha 28 de abril de 2021: NO CONSTA QUE SE HAYA FACILITADO EL DOMICILIO particular del reclamante, D. [denunciante], en ninguno de los expedientes sancionadores incoados como consecuencia de las denuncias voluntarias por él formuladas y en esta afirmación quedan incluidos los expedientes en los que se ha interesado por el denunciado la prueba fotográfica de la infracción denunciada.

Los datos que se han facilitado a las personas denunciadas son los que exige la normativa específica en materia de tráfico y seguridad vial, excepto el del domicilio del denunciante, como se explica más adelante. En particular, los datos contenidos en el artículo 87.2 del RDL 6/2015 que dispone lo siguiente:

2. En las denuncias por hechos de circulación deberá constar, en todo caso:

- a) La identificación del vehículo con el que se haya cometido la presunta infracción.
- b) La identidad del denunciado, si se conoce.
- c) Una descripción sucinta del hecho, con expresión del lugar o tramo, fecha y hora.
- d) El nombre, apellidos y domicilio del denunciante o, si es un agente de la autoridad, su número de identificación profesional."

Sobre los datos que se comunican en la notificación de las denuncias voluntarias en materia de tráfico debemos concretar algunas cuestiones que pudieran resultar de interés para responder a la pregunta.

La primera es que el lugar de la denuncia es uno de los requisitos obligatorios de la denuncia de tráfico, sin el cual no se puede notificar correctamente la misma. La falta de indicación del lugar, al ser uno de los requisitos esenciales de la denuncia de tráfico, constituye un defecto de forma que puede causar indefensión, por lo que el acto sería susceptible de anulabilidad ex artículo 48.2 de la Ley de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 02/10/2015).

Se da la circunstancia de que el lugar de la infracción que se denuncia es un vado sito en la calle [*nombre de la calle*]. Si resulta que el denunciante vive en esa calle o en ese número, es una mera coincidencia ya que dicho lugar se hace constar en las denuncias como LUGAR DE LA INFRACCIÓN y no como DOMICILIO DEL DENUNCIANTE.

En segundo lugar, se debe explicar por qué el domicilio del denunciante no figura en la notificación de las denuncias voluntarias que ha formulado el reclamante, D. [denunciante], como tampoco figura en el resto de las notificaciones emitidas por el Departamento de Gestión de Sanciones de la Agencia Tributaria de Sevilla, cuando se trata de denuncias voluntarias formuladas por denunciantes particulares o por controladores de las zonas de estacionamiento regulado en superfi-



cie. Y ello viene siendo así desde la entrada en vigor de la Ley 39/2015 de de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La citada Ley 39/2015 estableció en el artículo 62.2 que las denuncias deben expresar la identidad de la persona o personas que las presenten pero no decía nada sobre la obligatoriedad de expresar el domicilio de las mismas. Teniendo en consideración que esta ley se aplica supletoriamente a los procedimientos sancionadores en materia de tráfico y seguridad vial, aunque estos se rijan por su normativa específica (Disposición Adicional Primera de la Ley 39/2015), y teniendo en consideración la normativa sobre protección de datos, se valoró esta cuestión ponderando todos los intereses en juego con el cumplimiento de las normas, considerándose que la omisión de este dato (domicilio del denunciante) exigido por la legislación sectorial aplicable a la materia de tráfico, no constituiría un defecto de forma que pudiera llegar a causar la indefensión de las personas denunciadas (como sí podría serlo la omisión del lugar de la infracción, de la fecha y hora de la misma, de la identificación del vehículo con el que se ha cometido o la de la identidad de la persona particular que ha denunciado). Y al día de hoy puede afirmarse que esta actuación ha sido validada por los tribunales de lo contencioso administrativo quienes en diversas sentencias recaídas en expedientes instruidos por el Departamento de Gestión de Sanciones de la Agencia Tributaria de Sevilla, han dado por válidos y suficientes a efectos de notificación, los datos consignados por el instructor/a del procedimiento, aunque no se haya reflejado el domicilio particular del denunciante voluntario, ni otros de los datos exigidos por el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (RD 320/1994, de 25 de febrero), – recuérdese que sigue estando vigente y que exige, además del nombre de denunciante voluntario, la profesión y el domicilio-. Esta cuestión no es baladí, pues los agentes de la autoridad, en cumplimiento de dicha norma, suelen consignar todos los datos del denunciante voluntario exigidos por el citado Reglamento. Se adjunta como prueba una de las denuncias voluntarias formuladas por el reclamante, D. [denunciante], en la que el agente ha consignado también su profesión de funcionario del estado (Doc. nº 2).

[...]

El modo en el que se comunican los datos en la tramitación de las denuncias voluntarias en materia de tráfico, es el que viene establecido en la Ley de Tráfico.

No se añade otra información que no sea la exigida por la Ley ni se comunican más datos que los que establece la normativa vigente.

En concreto, los datos esenciales de las denuncias se relacionan en el artículo 87.2 de la Ley de Tráfico ya citado y se comunican en la notificación de la denuncia al denunciado conforme a lo establecido en los artículos 89 y 90 de la citada norma.

Es el instructor/a del procedimiento el que verifica si las denuncias reúnen los requisitos necesarios exigidos por la Ley de Tráfico para iniciar el procedimiento sancionador y quien notifica la denuncia al denunciado, se haga esta notificación en el acto por el agente de la autoridad, o en un momento posterior por la administración encargada de la tramitación. En uno y otro caso, debe hacerse con los requisitos legales exigidos por la normativa de tráfico.

Las notificaciones son documentos firmados por el instructor del procedimiento sancionador, sea este un agente de la autoridad, o sea el funcionario público designado por la autoridad sancionadora competente. Por tanto, al margen de lo que exige la Ley de tráfico y sus reglamentos de desarrollo, no existen otras normas, procedimientos o reglas en el Ayuntamiento sobre el modo en el que se comunican datos en la tramitación de las denuncias voluntarias. Los funcionarios públicos



responsables de la instrucción y la tramitación de los procedimientos sancionadores tienen el deber de conocer y de aplicar dichas normas y el resto del ordenamiento jurídico para el ejercicio de la potestad sancionadora. [...]”.

Se adjuntaba la referida documentación.

Quinto. Acuerdo por el que se declara la caducidad de las actuaciones previas de investigación

En virtud de lo dispuesto en el artículo 67 LOPDGDD y en el artículo 122.4 del Reglamento de desarrollo de la LOPD (RLOPD), aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, en vigor en todo aquello que no contradiga, se oponga o resulte incompatible con lo dispuesto en el RGPD y en la LOPDGDD, al haber transcurrido más de doce meses contados desde la fecha del acuerdo de la admisión a trámite de la reclamación, el 20 de junio de 2023, el director del Consejo dictó Acuerdo por el que se declara la caducidad de las actuaciones previas de investigación, ordenándose el archivo de las mismas y por el que se abrían nuevas actuaciones de investigación y se incorpora a las mismas la documentación que integra las actuaciones previas de investigación declaradas caducadas.

Sexto. Sobre las segundas Actuaciones Previas de Investigación

En el marco de dichas actuaciones y en uso de las facultades conferidas por el artículo 58.1 RGPD y el artículo 57 LOPDGDD, así como por lo dispuesto en el artículo 36 LOPDGDD, el 26 de junio de 2023, desde el Consejo se requirió al DPD para que remitiera información y documentación relativa a los hechos objeto de la reclamación y, en su caso, sobre las actuaciones llevadas a cabo en relación con la misma. En concreto, se debía remitir:

- Identidad del órgano responsable del tratamiento objeto de reclamación.
- Determinación concreta de la actividad de tratamiento relacionada con la reclamación e identificación del responsable de dicho tratamiento, así como de los posibles encargados del tratamiento que pudieran tener relación directa con el objeto de la reclamación.
- Copia del registro de actividades de tratamiento (en adelante RAT) relativo a la mencionada actividad, con los datos exigidos por el artículo 30 RGPD y su base legal.
- Fecha en la que el órgano reclamado ha comunicado el nombre y los apellidos del denunciante a los denunciados objeto de la reclamación.
- Justificación jurídica de la necesidad de comunicar el nombre y el apellido del denunciante a los denunciados.
- Cualquier otra información o documentación que considere relevante.

Sin embargo, este Consejo no recibió respuesta al respecto.

Séptimo. Acuerdo de inicio de procedimiento sancionador. (arts. 68 LOPDGDD; Art. 64 LPAC).

1. El 21 de julio de 2023, el director del Consejo dictó Acuerdo de Inicio de procedimiento sancionador contra el Ayuntamiento de Sevilla, Agencia Tributaria de Sevilla, con NIF [NNNNN], por la presunta infracción del artículo 5.1.c) RGPD, tipificada en el artículo 83.5.a), y calificada a efectos de prescripción en el artículo 72.1.a) LOPDGDD.



2. Notificado el acuerdo de inicio a la entidad incoada el 21 de julio de 2023, ésta presentó alegaciones en las que, en síntesis, manifestaba lo siguiente:

"[...] Para contestar las consideraciones jurídicas del Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, es obligado acudir por su cercanía temporal y por la solidez y fundamentación de sus argumentos, al informe que el Departamento de Gestión de Sanciones emitió para contestar el requerimiento del 20 de junio del 2023, del propio Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en relación con el expediente RCO-2021/009.

Partiendo de que la primera consideración jurídica es indiscutible (Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras), la contestación debe centrarse en las siguientes consideraciones:

- La normativa aplicable no hace referencia a los datos de la denuncias que deben notificarse a los interesados en el procedimiento.
- En la notificación de la denuncia debe eliminarse aquellos datos personales de terceros (denunciantes) que no resulten adecuados ni pertinentes en relación con dicha finalidad de defensa.

El Departamento de Gestión de Sanciones emitió para contestar el requerimiento del Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en relación con el expediente RCO-2021/009 de 20 de junio del 2023, el siguiente informe:

[...]

La interpretación que desde el Departamento de Gestión de Sanciones se mantiene en el informe anterior y en estas alegaciones es que el nombre y el apellido del denunciante, requisitos exigidos por el artículo 87.2 de la Ley de Tráfico, deben notificarse al denunciante, bien sea en el acto por el agente actuante, bien lo sean en un momento posterior por la administración competente.

Sin embargo, el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, mantiene una interpretación diferente, afirmando que ni en el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, ni en el Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, se hace referencia a los datos de la denuncias que deben notificarse a los interesados en el procedimiento.

En línea con el argumento anterior, esto es, la falta de regulación de los datos de las denuncias que deben notificarse a los interesados en el procedimiento, El Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía considera que, desde el punto de vista jurídico, el Ayuntamiento de Sevilla no debió comunicar el nombre y los apellidos del denunciante a los denunciados para el ejercicio de sus derechos, en este caso, el derecho de defensa.

Es decir, el criterio jurídico manifestado por el El Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía es que si el Texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y el Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, no hacen referencia, esto es, no regulan, los datos de la denuncias que deben notificarse a los interesados, a falta de regulación, no deben de notificarse el nombre y apellidos del denunciante que es lo que se ha hecho hasta ahora.

Y, según su interpretación, ese deber de no notificar el nombre y apellidos del denunciante viene avalado, porque esos datos personales del denunciante, no resultan adecuados ni pertinentes en



relación con la finalidad de defensa del denunciado y suponen un posible incumplimiento del artículo 5.1.c) del Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

La Normativa de tráfico trata de la Notificación de la denuncia (Artículo 89), de la Práctica de la notificación de las denuncias (Artículo 90), pero no limita el contenido a notificar, podría haberlo hecho, pero no lo ha regulado.

Partiendo de que la denuncia por hechos de circulación es un documento público (artículos 1.216 del Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil y 317, 5º y 6 de Ley 1/2.000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil), desde el Departamento de Gestión de sanciones, siguiendo el criterio interpretativo del Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, se debería haber recortado, de oficio, los datos y contenidos de la denuncia.

El Departamento de gestión de sanciones ha dedicado un esfuerzo importante y desarrollado una gran preocupación por este tema. Es un asunto de una extrema complejidad, sujeto a multitud de aristas y elementos comparativos que puedan definir una ruta jurídica diáfana. Por ejemplo, el artículo 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, obliga a que toda notificación deba ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución. Como planteamiento general, si esa Resolución contuviera datos de carácter personal, se debería ponderar qué datos pueden notificarse o no atendiendo a otros derechos y a la legislación específica que regulase la cuestión de manera sustancial.

Además, no se puede olvidar las consecuencias para el servicio público de notificar las denuncias voluntarias sin datos del denunciante voluntario, que podrían ser objeto de recursos y alegaciones por defectos de forma que causasen indefensión, con la consiguiente declaración de anulación por los tribunales y devolución de los ingresos indebidos con intereses de demora.

El informe que el Departamento de Gestión de Sanciones, emitió para contestar el requerimiento del Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en relación con el expediente RCO-2021/009 de 20 de junio del 2023, explica la evolución que se ha producido en la tramitación e instrucción de las denuncias voluntarias formuladas por los empleados de las zonas de estacionamiento regulado en superficie, también llamados controladores.

"Nuestra experiencia ha seguido una evolución desde las primeras denuncias en las que se notificaba al denunciado el nombre y apellidos de los denunciantes controladores y el domicilio de la empresa concesionaria del servicio para la que trabajan, hasta la situación actual en la que se notifica únicamente el número o indicativo del trabajador que la empresa facilita a esta administración.

[...]

En definitiva, lo que se quiere transmitir es que los tribunales de justicia que se han pronunciado sobre la instrucción de procedimientos sancionadores tramitados por esta Unidad administrativa, han exigido siempre que los requisitos mínimos de las denuncias se hicieran constar en las notificaciones de las mismas con la sola excepción del domicilio del denunciante ya que se admitía expresamente como válido el de la empresa a los efectos de garantizar los derechos de defensa del denunciado.

Dada la peculiaridad de este tipo de denuncias, por su volumen y por tener los denunciantes la condición laboral de controladores de las zonas reguladas, se planteó en distintos foros y encuentros el interés en



modificar la exigencia legal de identificarse en las denuncias asimilando la condición del controlador a la de los agentes de la autoridad. Dado que de otro modo no se consideraba posible eludir la obligación de comunicar al interesado los datos de nombre y apellidos del denunciante voluntario.

La propia empresa concesionaria elevó en 2018 consulta a la Agencia Española de Protección de datos tras la entrada en vigor del Reglamento General de Protección de Datos. En su respuesta la Agencia afirmó que "el RGPD no implicaba cambios para los responsables del tratamiento de datos pues también recoge las mismas bases jurídicas que la Directiva y que reproduce la Ley Orgánica de Protección de Datos, a saber:

a) Consentimiento

b) Relación contractual

c) Intereses vitales del interesado o de otras personas

d) Cumplimiento de una obligación legal para el responsable, como sería su caso concreto.

e) Intereses legítimos prevalentes del responsable o de terceros a los que se comunican los datos".

En definitiva, la Agencia Española de Protección de Datos consideró en ese momento que los datos de los controladores de las zonas de estacionamiento regulado en superficie, denunciados voluntarios según la normativa vigente en ese momento, serían necesarios para el cumplimiento de una obligación legal.

[...]

La modificación legal, en vigor desde marzo de 2022 afecta a los requisitos legales de las denuncias voluntarias para dejar de exigir los datos de nombre, apellidos y domicilio cuando quienes denuncien sean controladores de los estacionamientos regulados pero que ha dejado vigente la necesidad de consignar y comunicar dichos datos a los denunciados interesados en los procedimientos sancionadores instruidos como consecuencia de las denuncias de tráfico, cuando el denunciante es un particular.

Por tanto, el cumplimiento de los requisitos que exige la normativa vigente en materia de procedimiento sancionador por infracciones de tráfico, tendentes a dar protección y garantía al ejercicio del derecho constitucional de defensa de los intereses de la persona denunciada, consignados en el artículo 24 de la Carta Magna, deben conciliarse en la medida que sea posible, con la normativa que garantiza la protección de datos. Pero, en definitiva, lo que hemos entendido que la Agencia Española de Protección de Datos recomendaba era la ponderación de los intereses en juego, la minimización de los datos y que se debía documentar e identificar claramente la legitimación sobre la que se fundamentan los tratamientos, que se deduce de algunos artículos del RGPD y del principio de responsabilidad proactiva.

Actualmente, en la tramitación del procedimiento el instructor informa al denunciante voluntario que se persona a ratificar sus denuncias de que sus datos de nombre y apellidos se harán constar en las notificaciones de las denuncias a los denunciados, por imperativo legal, pero aún se puede avanzar más en esta cuestión, efectuando una notificación previa al denunciante que lo advierta..."

...Dicho queda esto y nuestro deseo de máxima colaboración con esa institución".

Expuesto todo lo anterior, se contestan estas alegaciones insistiendo en la interpretación de la legislación vigente mantenido por el Departamento de Gestión de Sanciones, reconociendo las diferentes interpretaciones que puede dar lugar la cuestión planteada, que alcanzan una dimensión jurídica compleja y unos resultados jurídico administrativos desconocidos, no obstante la voluntad de



este órgano gestor siempre se ha definido por la búsqueda del servicio público y la conciliación de derechos, a falta, y esto es determinante, de una legislación que resuelva la cuestión con claridad”.

Octavo. Propuesta de resolución. (art. 89 LPAC).

1. Finalizada la instrucción del procedimiento, se procedió a realizar la correspondiente propuesta de resolución, estableciendo el plazo de diez días para la formulación de alegaciones, de conformidad con el artículo 89.2 LPACAP y en relación con el artículo 73.1 de la misma norma.
2. Notificada la propuesta de resolución a la entidad incoada el 7 de junio de 2024, ésta no presentó alegaciones.

HECHOS PROBADOS

De los documentos obrantes en el expediente y de las actuaciones practicadas, pueden considerarse como hechos probados que:

Primero. Que la entidad incoada sí comunicó a los denunciados el nombre y el apellido del ahora reclamante pero no su domicilio, ya que este último constaba como lugar de la infracción y no como domicilio del denunciante.

Segundo. Que el Ayuntamiento de Sevilla no ha justificado a este organismo la necesidad de comunicar el nombre y los apellidos del denunciante a los denunciados para el ejercicio de sus derechos, en este caso, el derecho de defensa o tutela judicial efectiva.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia.

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 57.1 y 64.2 LOPDGDD y el artículo 43.1 LTPA en relación con el artículo 3.1 LTPA corresponde a este Consejo como autoridad autonómica de protección de datos personales y dentro de su ámbito competencial, el ejercicio de la potestad sancionadora y de los poderes previstos en el artículo 58 RGPD.
2. La competencia para la adopción de esta resolución reside en el director, conforme al art. 48.1.i) LTPA y el art. 10.3.i) Estatutos.
3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *“[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.



4. Este procedimiento se inicia como consecuencia de una presunta vulneración de la normativa de protección de datos por parte de una entidad bajo el control del Consejo en lo que respecta al cumplimiento de dicha normativa. Por ello, en el presente caso, solo serán analizadas y valoradas aquellas cuestiones planteadas por el reclamante, en relación con la materia de protección de datos personales, que queden incluidas dentro de la esfera de responsabilidad de la mencionada entidad.

Segundo. Sobre el tratamiento de datos personales.

1. El Art. 2.1. RGPD dispone: “[e]l presente Reglamento se aplica al tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero”.
2. El Art. 4.1 RGPD define «dato personal» como “[t]oda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

Los datos personales a los que se refiere la denuncia son datos relativos al nombre y apellidos del denunciante.

3. De acuerdo con el Art. 4.2 RGPD, el tratamiento de datos personales es “cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”.

Las operaciones concretas de tratamiento que se observan en relación con los datos relativos al nombre, apellidos y domicilio del reclamante son dos: la primera, la que realiza la entidad incoada, a partir de información de la que es responsable como consecuencia del ejercicio de la potestad sancionadora en materia de tráfico, para tramitar la correspondiente denuncia; y la segunda, la comunicación de los datos del denunciante al denunciado.

En relación a la citada operación de tratamiento realizada la entidad incoada dispone de Registro de Actividades de Tratamiento, y la misma se enmarcaría en la actividad de tratamiento “Expedientes sancionadores de tráfico y otras tipologías”¹

La finalidad de dicho tratamiento es la “gestión y tramitación integral de los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de tráfico y otras Ordenanzas Municipales, competencias de la Agencia Tributaria de Sevilla”.

4. Por último el Art. 4.7 RGPD considera responsable del tratamiento a aquella “...autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento...” Esta iden-

¹ <https://www.sevilla.org/proteccion-de-datos/rat-organismos-autonomos/expedientes-sancionadores>



tificación del responsable de tratamiento debe entenderse completada por la concreción del *tercero* realizada en el art. 4.10 RGPD, e incluir por tanto a las *“personas autorizadas para tratar los datos personales bajo la autoridad directa del responsable...”*.

El responsable del tratamiento es el Ayuntamiento de Sevilla, Agencia Tributaria de Sevilla.

Tercero. Sobre la calificación jurídica de los hechos.

El reclamante denuncia la comunicación por parte de la entidad incoada de los datos relativos a su nombre, apellidos y domicilio a las personas por él denunciadas como consecuencia de haber estacionado mal sus vehículos.

1. Preceptos infringidos.

El artículo 5.1.c) RGPD dispone respecto a los *“Principios relativos al tratamiento”* que *“Los datos personales serán: c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»)”*.

2. Consideraciones jurídicas sobre la existencia de infracción.

Denuncia el reclamante la comunicación por parte de la entidad incoada de los datos relativos a su nombre, apellidos y domicilio a las personas por él denunciadas como consecuencia de haber estacionado mal sus vehículos.

De conformidad con lo dispuesto en la LPAC, el procedimiento sancionador para las infracciones de tráfico se rige por su normativa específica y supletoriamente por la normativa que regula el procedimiento administrativo común.

“Disposición adicional primera. Especialidades por razón de materia:

[...]

2. Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley:

[...]

c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería”.

Esta misma norma, establece en su artículo 13, los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas, entre los que debemos destacar:

“h) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas”.

En relación con la notificación de las denuncias en materia de tráfico debe acudir a lo establecido en los artículos 89 y 90 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Y concretamente, en relación a las denuncias que no se entregan en el acto, como es el caso del presente su-



puesto, el artículo 11 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial:

“2. Las notificaciones de las denuncias que no se entreguen en el acto y las demás notificaciones a que dé lugar el procedimiento sancionador, se cursarán al domicilio indicado en el anterior apartado de este artículo y se ajustarán el régimen y requisitos previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

En ninguno de estos preceptos se hace referencia a los datos personales contenidos en la denuncias que deben notificarse a los interesados en el procedimiento.

De la documentación que obra en el expediente, y tras la realización de las actuaciones previas de investigación, ha quedado acreditado que la entidad incoada sí comunicó a los denunciados el nombre y el apellido del ahora reclamante pero no su domicilio, ya que este último constaba como lugar de la infracción, dato indudablemente de necesario conocimiento para la persona denunciada, y no como domicilio del denunciante.

La entidad incoada defendió que había actuado “en todo momento en el cumplimiento estricto de sus deberes legales, ejercitando sus competencias sancionadoras con los requisitos exigidos legalmente y respetando en todo el procedimiento, tanto los derechos de los ciudadanos denunciados como los de los denunciantes. Y dado que únicamente los agentes de la autoridad pueden identificarse con un número en vez de con su nombre y apellidos, debe asumir que la formulación de una denuncia de tráfico por un particular, conlleva la obligación de identificarse por imperativo legal”, y cita el articulado de la normativa específica de tráfico que regula el contenido necesario que han de tener las denuncias relativas a incumplimientos de circulación, que transcribimos a continuación:

El artículo 87.2 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial dispone que:

“En las denuncias por hechos de circulación deberá constar, en todo caso:

a) La identificación del vehículo con el que se haya cometido la presunta infracción.

b) La identidad del denunciado, si se conoce.

c) Una descripción sucinta del hecho, con expresión del lugar o tramo, fecha y hora.

d) El nombre, apellidos y domicilio del denunciante o, si es un agente de la autoridad o un empleado que sin tener esa condición realiza tareas de control de zonas de estacionamiento regulado, su número de identificación profesional aportado por la administración competente”.

Por su parte, el artículo 5 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial señala respecto al “Contenido de las denuncias” que:

“En las denuncias por hechos de circulación deberá constar: la identificación del vehículo con el que se hubiese cometido la supuesta infracción, la identidad del denunciado, si fuere conocida, una relación circunstanciada del hecho, con expresión del lugar, fecha y hora y el nombre, profesión y domicilio del denunciante. Cuando éste sea un agente de la autoridad podrán sustituirse estos datos por su número de identificación (artículo 75, apartado 3, párrafos primero y segundo, del Texto Articulado)”.



Y el artículo 7 del citado Real Decreto añade en su apartado c) respecto a los “*Requisitos de las denuncias de carácter voluntario por hechos de circulación*” que:

“Si la denuncia se presentase ante los agentes de vigilancia del tráfico, se formalizará por ellos el reglamentario boletín de denuncia, en el que se hará constar, además de los requisitos consignados en el apartado anterior, si personalmente comprobó o no la infracción denunciada, así como el nombre y domicilio del particular denunciante, remitiendo el boletín a la Jefatura de Tráfico o Alcaldía competente para su tramitación, sin perjuicio de entregar un duplicado al denunciado si fuere posible”.

Sin embargo, el reclamante no denunció el tratamiento de sus datos personales por parte de la entidad incoada como consecuencia de la presentación de su denuncia ni si en la misma debían aparecer o no sus datos personales; cuestión que, en ningún caso, fue objeto de reclamación ni de debate por este Consejo, siendo la normativa de aplicación precisa en este sentido. Lo que se analizó fue si, de conformidad con el RGPD, los datos personales que se comunicaron al denunciado, son adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que fueron tratados, es decir, si dicha comunicación fue necesaria para garantizar el ejercicio del derecho de su defensa.

En este contexto, resulta oportuno recordar la jurisprudencia del Tribunal Supremo a la que se alude en la Resolución 24/2016, de 8 de agosto, del Comisionado de Transparencia de Castilla y León (CT-0020/2016) en la que se resuelve un asunto similar:

“En consecuencia, con carácter general, aquella persona que ostente la condición de interesado en los términos del artículo 31 de la Ley 30/1992, tendrá derecho a conocer el estado de la tramitación del expediente y a obtener copia de los documentos que contenga, incluida la denuncia.

Sin embargo, si la denuncia contiene datos personales de los denunciantes –incluyendo nombre y apellidos- debe tomarse en consideración que el artículo 4.1 de la misma Ley Orgánica 15/1999 recoge, dentro de los principios de protección de datos, el relativo a la proporcionalidad disponiendo que «Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlo a dicho tratamiento cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido», de manera que solamente procederá la cesión de aquellos datos de tercero cuyo conocimiento sea relevante para el ejercicio de los derechos del interesado, como puede ser el de defensa, lo que no parece necesario en el presente caso.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª de 26 de enero de 2011, casación 302/2010, estudia el art. 35.a) de la Ley 30/1992 y su finalidad primordial de garantizar el derecho de defensa, señalando que «para decidir esa cuestión debe comenzar afirmándose que el derecho reconocido en el apartado a) de ese tan repetido artículo 35 de la LRJ/PAC está ciertamente dirigido a facilitar el derecho de defensa, y esto lo que significa es ofrecer al interesado la posibilidad de conocer en un procedimiento administrativo todos los hechos y datos que puedan resultar relevantes para la tutela de sus derechos e intereses que quiera ejercitar por cualquier vía (esto es, por la administrativa o por la judicial).

Debe coincidirse con dicha sentencia en que ese artículo 35. a) no otorga un derecho absoluto a atender peticiones genéricas e indiscriminadas de la entrega de copia de la integridad del procedimiento como preconiza el recurso de casación, pues lo que reconoce es el derecho a acceder al procedimiento par tomar conocimiento de la totalidad del mismo y, a la vista de lo así conocido, obtener «copia de documentos contenidos en ellos».

Así, considerando el principio de proporcionalidad, y que el fin perseguido por la norma considerada, el art. 35.a) de la Ley 30/1992, es garantizar el derecho de defensa, al interesado del procedimiento sólo se



comunicarán aquellos datos de la denuncia que sean relevantes para el ejercicio de sus derechos y habrá de plantearse si al dar traslado de la denuncia se incorporarán o se eliminarán aquellos datos personales de tercero (denunciados) que no resulten adecuados ni pertinentes en relación con dicha finalidad de defensa.

Se trataría, en definitiva, de una ponderación entre dos derechos fundamentales, el derecho de defensa del art. 24 CE y el derecho de protección de datos de carácter personal del art. 18.4 CE, en relación con la STC 292/2000, de esta manera, si resultara evidente la necesidad de que el interesado conociera la identidad del denunciado para el ejercicio del derecho de defensa, habrían de incluirse tales datos identificativos, sin embargo, en el caso aquí planteado, la identificación del denunciado –nombre, apellidos, dirección o matrícula del coche –no parece necesaria ni para la defensa de la naturaleza ni para su adecuada protección dentro del expediente sancionador tramitado”.

El texto transcrito reproduce los argumentos expuestos por la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) en su Informe 0342/2012:

“[...] Así, considerando el principio de proporcionalidad, y que el fin perseguido por la norma considerada (art. 35.a) de la Ley 30/1992) es garantizar el derecho de defensa, al interesado-denunciado del procedimiento sólo se comunicarán aquellos datos de la denuncia que sean relevantes para el ejercicio de sus derechos - el de derecho de defensa en el presente caso -, habrá de plantearse si al dar traslado de la denuncia se incorporarán o se eliminarán aquellos datos personales de terceros (denunciantes) que no resulten adecuados ni pertinentes en relación con dicha finalidad de defensa.

Se trataría, en definitiva, de una ponderación entre dos derechos fundamentales, el de defensa del art. 24 CE y el de protección de datos de carácter personal del art. 18.4 CE en relación con la STC 292/2000.

De esta manera, como afirmamos en informe de esta Agencia de 5 de julio de 2010, si resultara evidente la necesidad de que el imputado conociera la identidad de los denunciados para el ejercicio del derecho de defensa, habrían de incluirse tales datos identificativos.

[...]”.

Finalmente, en relación con los hechos objeto de la reclamación, en la medida que el Ayuntamiento de Sevilla no ha justificado a este organismo la necesidad de comunicar el nombre y los apellidos del denunciante a los denunciados para el ejercicio de sus derechos, en este caso, el derecho de defensa, debemos concluir que la entidad incoada, como responsable del tratamiento, incumplió, por las circunstancias expuestas anteriormente, el mencionado artículo 5.1.c) RGPD dado que comunicó datos identificativos del reclamante que no eran necesarios para la finalidad de defensa de los denunciados.

3. Valoración de las alegaciones al acuerdo de inicio, pruebas practicadas o medidas provisionales.

La entidad incoada, alega, que, entendieron que la Agencia Española de Protección de Datos recomendaba la ponderación de los intereses en juego, la minimización de los datos y que se debía documentar e identificar claramente la legitimación sobre la que se fundamentan los tratamientos, que ello se deduce de algunos artículos del RGPD y del principio de responsabilidad proactiva, así como que actualmente, en la tramitación del procedimiento el instructor informa al denunciante voluntario que se persona a ratificar sus denuncias de que sus datos de nombre y apellidos se harán constar en las notificaciones de las denuncias a los denunciados, por imperativo legal, pero aún se puede avanzar más en esta cuestión, efectuando una notificación previa al denunciante que lo advierta.



El órgano incoado hace referencia a una consulta efectuada por una empresa a la AEPD en 2018 que no se aporta por lo cual no se puede valorar su contenido.

A este respecto, este organismo, como ya ha indicado en líneas anteriores, entiende que, efectivamente, la entidad incoada a la hora de poder comunicar el nombre y apellidos del denunciante a los denunciados para poder ejercer su derecho de defensa, dado que no hay una normativa que lo habilita, debió ponderar entre dos derechos fundamentales, el de defensa del artículo 24 CE y el de protección de datos de carácter personal del artículo 18.4 CE en relación con la STC 292/2000. Así se indica también por la propia Agencia Española de Protección de Datos. Por consiguiente, antes de proceder a comunicar los datos personales del reclamante debió de plantearse si tales datos resultaban adecuados, pertinentes en relación con dicha finalidad de defensa y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que fueron comunicados, dando cumplimiento al principio de minimización de datos personales. Por tanto debe analizarse en cada caso concreto si la comunicación de la identidad del denunciante es necesaria para garantizar el ejercicio del derecho a la propia defensa del denunciado.

En el presente supuesto objeto de reclamación, en la documentación del expediente se puede observar que las denuncias cuya copia se ha remitido adjuntan fotografías del vehículo denunciado estacionado delante del vado mostrándose su matrícula. Constituyendo dichas fotografías el elemento probatorio determinante para la posible imposición de la sanción y no el testimonio personal del denunciante, no parece que conocer la identidad del mismo pudiera afectar a la estrategia de defensa del denunciado ni perjudicar a su derecho a la propia defensa.

En este sentido el órgano incoado, teniendo en cuenta que la normativa, como hemos visto, establece cuales son los datos obligatorios de la denuncia pero no obliga a notificar al denunciado la identidad del denunciante salvo que su omisión supusiera un menoscabo para su derecho a la propia defensa, no ha aportado una justificación suficiente para haber comunicado en este caso la identidad del denunciante.

Por consiguiente, las alegaciones presentadas no desvirtúan el contenido esencial de la infracción que se declara cometida ni suponen causa de justificación o exculpación suficientes.

4. Tipificación.

Los hechos atribuidos a la entidad incoada, por las razones expuestas, supone la siguiente infracción a la normativa de protección de datos personales:

El incumplimiento de las disposiciones relativas a *"los principios básicos para el tratamiento, incluidas las condiciones para el consentimiento a tenor de los artículos 5, 6, 7 y 9"* del RGPD tipificada en el artículo 83.5.a) RGPD; calificada a efectos de prescripción en la LOPDGDD como infracción muy grave por vulneración sustancial del artículo 5.1.f) RGPD *"Principios relativos al tratamiento"* y, en particular, en el artículo 72.1.a) LOPDGDD:

"El tratamiento de datos personales vulnerando los principios y garantías establecidos en el artículo 5 del Reglamento (UE) 2016/679".



Cuarto. Sobre la identificación de la entidad responsable (art. 89.3 LPAC).

De conformidad con lo previsto en el artículo 70.1 LOPDGDD, se identifica como entidad responsable de la infracción, al Ayuntamiento de Sevilla (Agencia Tributaria de Sevilla).

Quinto. Declaración de la infracción y medidas a adoptar (art. 77.2 LPAC y 58.2 RGPD).

1. El artículo 77 LOPDGDD establece el régimen sancionador aplicable a determinadas categorías de responsables o encargados del tratamiento; incluyendo, entre otros a:

“a) Los órganos constitucionales o con relevancia constitucional y las instituciones de las comunidades autónomas análogas a los mismos.

[...]

c) [...] las Administraciones de las comunidades autónomas y las entidades que integran la Administración Local.

d) Los organismos públicos y entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas.

e) Las autoridades administrativas independientes.

[...]

g) Las corporaciones de Derecho público cuando las finalidades del tratamiento se relacionen con el ejercicio de potestades de derecho público.

h) Las fundaciones del sector público.

i) Las Universidades Públicas.

j) Los consorcios.

k) Los grupos parlamentarios de [...] las Asambleas Legislativas autonómicas, así como los grupos políticos de las Corporaciones Locales.

En el mencionado artículo, en su apartado 2, se señala que:

“Cuando los responsables o encargados enumerados en el apartado 1 cometiesen alguna de las infracciones a las que se refieren los artículos 72 a 74 de esta ley orgánica, la autoridad de protección de datos que resulte competente dictará resolución declarando la infracción y estableciendo, en su caso, las medidas que proceda adoptar para que cese la conducta o se corrijan los efectos de la infracción que se hubiese cometido, con excepción de la prevista en el artículo 58.2.i del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016.[...]”.

A su vez, en su apartado 3, se señala que:

“Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, la autoridad de protección de datos propondrá también la iniciación de actuaciones disciplinarias cuando existan indicios suficientes para ello.



En este caso, el procedimiento y las sanciones a aplicar serán las establecidas en la legislación sobre régimen disciplinario o sancionador que resulte de aplicación.

Asimismo, cuando las infracciones sean imputables a autoridades y directivos, y se acredite la existencia de informes técnicos o recomendaciones para el tratamiento que no hubieran sido debidamente atendidos, en la resolución en la que se imponga la sanción se incluirá una amonestación con denominación del cargo responsable y se ordenará la publicación en el Boletín Oficial del Estado o autonómico que corresponda."

Así, de acuerdo con el artículo 77.2 LOPDGDD, procede declarar la infracción o infracciones antes descritas.

2. Por otra parte, en relación con las medidas que proceda adoptar, el artículo 58.2 RGPD dispone que:

"Cada autoridad de control dispondrá de todos los siguientes poderes correctivos indicados a continuación: [...]

d) ordenar al responsable o encargado del tratamiento que las operaciones de tratamiento se ajusten a las disposiciones del presente Reglamento, cuando proceda, de una determinada manera y dentro de un plazo especificado; [...]

f) imponer una limitación temporal o definitiva del tratamiento, incluida su prohibición; [...]

j) ordenar la suspensión de los flujos de datos hacia un destinatario situado en un tercer país o hacia una organización internacional. [...]"

En el caso que nos ocupa procede ordenar al Ayuntamiento de Sevilla que:

Remita al Consejo, en el plazo máximo de tres meses tras la notificación de la presente resolución, la documentación acreditativa de la puesta en marcha de actuaciones para evitar que se produzcan situaciones que ocasionaron la reclamación que da origen al procedimiento sancionador, como por ejemplo un protocolo que establezca los criterios que se utilizarán para determinar aquellos casos en los que se comunicará la identidad del denunciante a la persona denunciada y aquellos casos en los que no se hará así.

Sexto. Notificaciones y comunicaciones.

En relación con la notificación de la resolución del procedimiento sancionador, el artículo 77.2 LOPDGDD dispone que "[I]a resolución se notificará al responsable o encargado del tratamiento, al órgano del que depende jerárquicamente, en su caso, y a los afectados que tuvieran la condición de interesado, en su caso".

Además, el artículo 77.4 LOPDGDD señala que "[s]e deberán comunicar a la autoridad de protección de datos las resoluciones que recaigan en relación con las medidas y actuaciones a que se refieren los apartados anteriores", y el 77.56 LOPDGDD, que "[s]e comunicarán al Defensor del Pueblo o, en su caso, a las instituciones análogas de las comunidades autónomas las actuaciones realizadas y las resoluciones dictadas al amparo de este artículo".

En virtud de todo lo expuesto, el director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta la siguiente,



RESOLUCIÓN

Primero. Declarar la infracción responsabilidad del Ayuntamiento de Sevilla, Agencia Tributaria de Sevilla, con CIF [NNNNN], por la comisión de la siguiente infracción:

- Infracción tipificada en el artículo 83.5.a) RGPD y calificada a efectos de prescripción como muy grave en el artículo 72.1.a) LOPDGDD por vulneración del artículo 5.1.c) RGPD por comunicar datos personales que no eran adecuados y pertinentes para la finalidad de defensa de los denunciados.

Segundo. Ordenar al Ayuntamiento de Sevilla en relación con las medidas que proceda adoptar para que cese la conducta o se corrijan los efectos de la infracción que se hubiese cometido:

- Remita al Consejo, en el plazo máximo de tres meses tras la notificación de la presente resolución, la documentación acreditativa de la puesta en marcha de actuaciones para evitar que se produzcan situaciones que ocasionaron a la reclamación que da origen al procedimiento sancionador, como por ejemplo un protocolo que establezca los criterios que se utilizarán para determinar aquellos casos en los que se comunicará la identidad del denunciante a la persona denunciada y aquellos casos en los que no se hará así.

Tercero. Que se notifique la presente resolución al órgano infractor y a los afectados que tuvieran la condición de interesado.

Cuarto. Que se comuniquen la presente resolución al Defensor del Pueblo Andaluz, de conformidad con lo establecido en el artículo 77.5 LOPDGDD

En consonancia con lo establecido en el artículo 50 LOPDGDD, la presente Resolución se hará pública, disociando los datos que corresponda, una vez haya sido notificada a los interesados.

El incumplimiento de esta resolución podría comportar la comisión de la infracción considerada en el artículo 72.1.m) LOPDGDD, sancionable de acuerdo con el artículo 58.2 RGPD.

Contra esta Resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso potestativo de reposición ante este Consejo, en el plazo de un mes, o interponer directamente recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Sevilla que por turno corresponda, en el plazo de dos meses, en ambos casos a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30.4, 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en los artículos 8.3 y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

No obstante, al tratarse de un acto en materia de sanciones, el demandante podrá elegir alternativamente interponer el citado recurso contencioso-administrativo ante el juzgado o el tribunal en cuya circunscripción tenga aquél su domicilio, siempre entendiendo esta elección limitada a la circunscripción del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de conformidad con lo dispuesto en los apartados segundo y tercero del artículo 14.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Conforme a lo previsto en el art. 90.3.a) LPACAP, se podrá suspender cautelarmente la resolución firme en vía administrativa si el interesado manifiesta ante este Consejo su intención de interponer recurso contencioso-ad-



ministrativo y traslada al mismo, una vez interpuesto, la documentación que acredite su presentación. Si el Consejo no tuviese conocimiento de la interposición del recurso contencioso-administrativo en el plazo correspondiente o en dicho recurso no se solicitara la suspensión cautelar de la resolución, se daría por finalizada la mencionada suspensión.

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

Jesús Jiménez López