



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-031320

N/REF: R/0613/2022; 100-007082 [expte. 728/2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES (CNMV).

Información solicitada: Acceso a expediente sancionador.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. La presente reclamación trae causa de la resolución dictada por la Comisión del Mercado de Valores (CNMV), de 9 de junio de 2022, en ejecución de la sentencia de la Sala Tercera (Sección Tercera) del Tribunal Supremo, de 10 de marzo de 2022, que, desestimando su recurso, confirma la resolución de este Consejo de Transparencia que estimaba por motivos formales la reclamación interpuesta en su día por el interesado e instaba a la CNMC «*a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, retrotraiga las actuaciones practicadas e inicie el trámite de audiencia al afectado por el expediente sancionador objeto de solicitud previsto en el art. 19.3 dirigido.*»

En la citada STS se concluía que «*[l]a concesión de un trámite de audiencia, conforme a lo previsto en la Ley de Transparencia, para que el afectado por la información solicitada, que no ha sido declarada previamente confidencial, pueda alegar lo que a su derecho convenga no se considera incompatible con las especialidades que en relación con el deber de secreto plantea la Ley del Mercado de Valores.*»

2. En lo que aquí interesa, y en ejecución de esa sentencia, la CNMV practicó el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 LTAIBG en los términos que se exponen en la resolución de 9 de junio de 2022 antes citada:

«A efectos de ejecutar la sentencia dictada por el Tribunal Supremo, con fecha 8 de abril de 2022, se remitió escrito al Sr (...) con el fin de practicar el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 de la Ley de Transparencia, concediéndole un plazo de 15 días para que pudiera realizar alegaciones a la solicitud de información formulada.

En la contestación aportada, el interesado manifestó que:

“Amparándome en lo previsto en el artículo 15.1 de la Ley de Transparencia, que prevé que si la información solicitada incluyese datos relativos a la comisión de infracciones administrativas que no conlleven la amonestación pública, el acceso solo se podrá autorizar con el consentimiento expreso del afectado, le comunico que no doy mi consentimiento para que se facilite la documentación obrante en el expediente sancionador objeto de dicha sentencia”»

Teniendo en cuenta lo anterior, la citada resolución de la CNMV concluye que *«dado que en el presente caso se solicita información de carácter personal de una persona física, relativa a la comisión de una infracción administrativa que no conlleva amonestación pública y no constando el consentimiento expreso del afectado que permita la difusión de la información solicitada, debe denegarse la solicitud efectuada.»*

3. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 29 de noviembre de 2018 a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (en adelante, CNMV), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Copia íntegra de todos y cada uno de los documentos que conforman el expediente sancionador abierto por la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) por infracción muy grave contra [REDACTED], cuya sanción fue declarada en firme el 15 de noviembre de 2018 y publicada en el Boletín Oficial del Estado [REDACTED]

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



[REDACTED]

En el supuesto caso de que sea de aplicación alguno de los límites contemplados en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, solicito que en tal caso se me proporcione exclusivamente la propuesta de resolución de la CNMV, las alegaciones enviadas en el trámite de audiencia por [REDACTED], y las posteriores resoluciones definitivas.

ACCESO PARCIAL A LA INFORMACIÓN SOLICITADA En los casos en que la aplicación de los artículos 14.1 y 15 de la Ley 19/2013 constituya un acceso parcial a la información solicitada, solicito el tachado en negro de las partes afectadas por alguno de estos límites de acuerdo a lo establecido en los artículos 15.4 y 16 de la Ley 19/2013. Asimismo, para cada tachado solicito la identificación específica de los límites previstos en los artículos 14.1 y 15 de cada una de las partes omitidas de la información pública proporcionada".»

4. La CNMC dictó resolución, de 9 de junio de 2022, en la que acuerda denegar el acceso a la información solicitada, al resultar de aplicación lo dispuesto en el artículo 15.1 LTAIBG, sin que conste en este caso el consentimiento expreso del afectado. Razona en este sentido lo siguiente:

« (...) La solicitud de información se refiere a la documentación integrante de un expediente sancionador seguido contra una persona física, por la comisión de una infracción muy grave tipificada en la LMV y que fue publicada en el BOE de 27 de noviembre de 2018, en los siguientes términos:

(...)

En este sentido, a efectos de resolver sobre la petición de acceso a la información contenida en un expediente sancionador realizada por un periodista de El Confidencial, y habida cuenta de lo manifestado por el afectado en el trámite de audiencia practicado conforme a lo dispuesto en el art.19.3 LTAIBG, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 15.1 de la Ley de Transparencia, que dispone:

De acuerdo con el tenor literal del precepto, existe un claro límite al acceso en los supuestos en que la solicitud de información se refiera a datos sobre infracciones administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor, en los que por imperativo legal se debe recabar el consentimiento expreso del afectado por la solicitud, para poder autorizar el acceso a la información.

R CTBG
Número: 2024-0744 Fecha: 03/07/2024

[REDACTED]



La primera cuestión que debe resolverse, por tanto, es si estamos en presencia de una infracción administrativa que no conlleva amonestación pública al infractor, porque si se concluye que concurre dicho presupuesto del artículo 15.1 LTAIBG, ante la negativa del [REDACTED] a otorgar su consentimiento al acceso, la CNMV no podría conceder ese acceso en virtud del mandamiento legal contenido en el citado art.15.1 LTAIBG.

Pues bien, la sanción impuesta en el presente caso no es de amonestación pública. Y no cabe confundir la amonestación pública –término claro e indubitado que utiliza el precepto analizado- con la publicación.

A diferencia de la publicación en el BOE que no tiene naturaleza sancionadora como expondremos a continuación, la amonestación pública es una sanción que la propia normativa reguladora del mercado de valores recoge explícitamente dentro del catálogo de posibles sanciones a imponer al infractor, por la comisión de infracciones muy graves o graves -artículos 302.13 y 303.9 de la LMV, respectivamente- y como respuesta punitiva que atiende a las particulares circunstancias que concurren en la conducta ilícita, en virtud del principio de individualización de la sanción y cuya aplicación exige una valoración previa y debidamente motivada en la resolución conclusiva del procedimiento.

(...)

De todo ello se infiere con facilidad que la publicación de las sanciones en el Boletín Oficial del Estado es un deber impuesto ex lege a la CNMV, no un mero acto potestativo, que surge de manera automática en el momento en que las infracciones alcancen firmeza administrativa y no tiene una finalidad represiva de un incumplimiento, sino que persigue satisfacer el principio de prevención general y cumplir las finalidades disuasorias anudadas al mismo. Dicha publicación, en palabras del Tribunal Supremo (resaltado añadido): “se justifica por motivos de tutela jurídica de intereses públicos vinculados con el deber de información, con la finalidad de preservar los principios de transparencia y publicidad de la actividad financiera, con el objetivo de promover y reforzar la confianza de los operadores económicos y los inversores”. (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 21 de julio de 2009, fundamento tercero).

Asimismo, a efectos de definir la naturaleza que se debe atribuir a la publicación de sanciones, resulta relevante tener en cuenta también los pronunciamientos contenidos en los Autos que resuelven las peticiones de suspensión cautelar de la ejecución de las resoluciones sancionadoras. Frente a la eventual posibilidad de que dicha suspensión prospere con respecto a las multas impuestas -aportando la



correspondiente caución-, no ocurre lo mismo con la publicación de las sanciones en el BOE, al entender que dicha medida no goza de carácter sancionatorio, sino que es un acto de difusión de información realizado por imperativo de la norma reguladora, debiendo prevalecer el interés perseguido por el Legislador en poner en conocimiento del público los hechos infractores y la identidad del infractor, que es la finalidad perseguida por el precepto que lo ordena.

Así, entre otros muchos, el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 20 de diciembre de 2013, afirma que (...)

Resulta claro, por lo tanto, que no puede equipararse la amonestación pública con la publicación de las sanciones, por cuanto la primera es una sanción específicamente prevista de entre las posibles que cabe imponer al infractor y sobre la que la Administración debe realizar una valoración previa antes de su efectiva imposición, mientras que la segunda es una medida de difusión de información en cumplimiento de una disposición legal impuesta ex lege que persigue el fortalecimiento de la seguridad jurídica, la protección de los derechos e intereses de los inversores y la estabilidad, transparencia, integridad y en último término eficiencia del mercado.

Así lo reconoce la sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de febrero de 2019 - Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, recurso n.º 482/2017- (resaltado añadido):

“(...) La publicación, tal y como está contemplada en el artículo 304 LMV (“Las sanciones por infracciones muy graves y graves serán publicadas en el «Boletín Oficial del Estado» una vez que sean firmes en la vía administrativa”), no comporta una sanción ya que no es sino un medio de difusión, destinado a ofrecer información relevante acerca del mercado y, en particular, en relación al abuso de mercado y uso de información privilegiada. (...)”

(...) la Sala ya puso de manifiesto que la publicación no tenía carácter y naturaleza de sanción, porque no había sido considerada como tal, sino como un medio de información y de prevención a fin de conducir las conductas de los operadores del mercado. (...)”

La anterior doctrina ha sido confirmada en cuanto a su constitucionalidad, por la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de febrero de 2022 -recurso de amparo n.º 6420/2019- en la que se indica (resaltado añadido):



"(...)En definitiva, la publicación en el BOE de la resolución de (...) por la que se impuso al recurrente una multa por importe de (...) euros por la comisión de una infracción muy grave de la LMV no constituye una sanción, sino que se trata de una consecuencia anudada a la imposición de las sanciones graves prevista por la propia ley ahora en su art. 304 TRLMV, y que no tiene per se una función punitiva o de castigo. La finalidad primordial de la publicación en el diario oficial del Estado es advertir a los inversores de una actuación que puede afectar al buen funcionamiento del mercado financiero -en particular el abuso del mercado y el uso de información privilegiada-, y garantizar la transparencia y eficacia en la labor de supervisión que lleva a cabo la CNMV; no la de "infligir al infractor un perjuicio". Por consiguiente, a la resolución por la que se dispone simplemente la publicación dispuesta por el art. 304 TRLMV no le son directa y autónomamente aplicables las garantías de los artículos 24.2 y 25 CE que debe respetar la Administración cuando ejerce la potestad sancionadora (...)".

(...)

Y en el presente expediente sancionador, únicamente se impuso al Sr (...) la sanción de multa, y en ningún caso la de amonestación pública, por lo que debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 15.1 de la misma, que únicamente prevé que pueda autorizarse el acceso a los datos relativos a la comisión de infracciones administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor, en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado.

En definitiva, para atender a la petición de acceso a todos y cada uno de los documentos que conforman el expediente sancionador referido a una persona física, a quien no se le ha impuesto la sanción de amonestación pública sino una sanción pecuniaria es necesario, por imperativo legal, recabar el consentimiento expreso del afectado para conceder dicho acceso, y al haber sido expresamente negado, no es posible acceder a lo solicitado por mor de lo dispuesto en el artículo 15.1 LTAIPBG.

Por último, se ha de traer a colación la Resolución nº 309/2019 de 30 de julio de 2019, dictada por el CTBG, que desestimó la reclamación presentada ante la negativa de conceder acceso a información relativa a infracciones y sanciones impuestas por el Comisionado para el mercado de tabacos (dependiente del Ministerio de Hacienda), sobre la base, entre otras cuestiones, de lo dispuesto en el mismo artículo 15.1 de la Ley de Transparencia que también es objeto de aplicación en el presente caso. (...)»



5. Mediante escrito registrado el 5 de julio de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG poniendo de manifiesto que se le ha denegado el acceso a la información con fundamento en la protección de los datos de carácter personal del afectado y alegando lo siguiente:

«1. En primer lugar, me gustaría aplaudir el ingente y excelso trabajo realizado por la CNMV para diferenciar el importantísimo problema conceptual a la hora de diferenciar entre 'amonestación pública' y 'amonestación publicada'. (...) Lamentablemente, este ingente y excelso trabajo semiótico y lingüístico no es de aplicación para la cuestión que nos atañe.

2. Tanto al [REDACTED] como a la CNMV se les ha olvidado (...) citar la literalidad del artículo 15.1 de la Ley 19/2013 al que hacen referencia, que dice lo siguiente: "Si la información incluyese DATOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley". Por su parte, el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999 dice lo siguiente: " Los datos de carácter personal que hagan referencia al ORIGEN RACIAL, A LA SALUD Y A LA VIDA SEXUAL sólo podrán ser recabados, tratados y cedidos cuando, por razones de interés general, así lo disponga una ley o el afectado consienta expresamente". Cuesta creer que el expediente administrativo de una infracción impuesta por la CNMV por disponer de información privilegiada en la compraventa de unas acciones tenga algún dato sobre el ORIGEN RACIAL, LA SALUD Y LA VIDA SEXUAL [REDACTED].

3. Los fundamentos de derechos esgrimidos en la sentencia 311/2022 del Tribunal Supremo que es el origen de esta nueva negativa de la CNMV a facilitar el acceso al expediente administrativo de la sanción económica impuesta [REDACTED] (una 'amonestación publicada', que no 'amonestación pública', tal y como ha argumentado brillantemente la CNMV) se mantienen vigentes en este mismo caso. (...)»

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



6. Con fecha 8 de julio de 2022, el CTBG remitió la reclamación a la CNMC a fin de que remitiese las alegaciones que considerase oportunas; lo que se llevó a cabo en fecha 29 de ese mismo mes, presentándose un escrito en el que deja constancia de que «la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022 (n.º 311/2022) de la que trae causa la presente reclamación, se ha ejecutado de manera rigurosa, retrotrayendo las actuaciones y practicando el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 de la Ley de Transparencia», y reitera los fundamentos jurídicos de su resolución en torno a la naturaleza no sancionadora de la publicación en el BOE de la sanción impuesta, la necesidad de consentimiento expreso del afectado ex artículo 15.1 LTAIBG y la inexistencia de dicho consentimiento en este caso, en los siguientes términos:

« (...) De todo ello se infiere con facilidad que la publicación de las sanciones en el Boletín Oficial del Estado es un deber impuesto ex lege a la CNMV, no un mero acto potestativo, que surge de manera automática en el momento en que las infracciones alcancen firmeza administrativa y no tiene una finalidad represiva de un incumplimiento, sino que persigue satisfacer el principio de prevención general y cumplir las finalidades disuasorias anudadas al mismo. Dicha publicación, en palabras del Tribunal Supremo (resaltado añadido): “se justifica por motivos de tutela jurídica de intereses públicos vinculados con el deber de información, con la finalidad de preservar los principios de transparencia y publicidad de la actividad financiera, con el objetivo de promover y reforzar la confianza de los operadores económicos y los inversores”. (STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 21 de julio de 2009, fundamento tercero).

Asimismo, a efectos de definir la naturaleza que se debe atribuir a la publicación de sanciones, resulta relevante tener en cuenta también los pronunciamientos contenidos en los Autos que resuelven las peticiones de suspensión cautelar de la ejecución de las resoluciones sancionadoras. Frente a la eventual posibilidad de que dicha suspensión prospere con respecto a las multas impuestas -aportando la correspondiente caución-, no ocurre lo mismo con la publicación de las sanciones en el BOE, al entender que dicha medida no goza de carácter sancionatorio, sino que es un acto de difusión de información realizado por imperativo de la norma reguladora, debiendo prevalecer el interés perseguido por el Legislador en poner en conocimiento del público los hechos infractores y la identidad del infractor, que es la finalidad perseguida por el precepto que lo ordena.

(...)



Resulta claro, por lo tanto, que no puede equipararse la amonestación pública con la publicación de las sanciones, por cuanto la primera es una sanción específicamente prevista de entre las posibles que cabe imponer al infractor y sobre la que la Administración debe realizar una valoración previa antes de su efectiva imposición, mientras que la segunda es una medida de difusión de información en cumplimiento de una disposición legal impuesta ex lege que persigue el fortalecimiento de la seguridad jurídica, la protección de los derechos e intereses de los inversores y la estabilidad, transparencia, integridad y en último término eficiencia del mercado.

(...)

En consecuencia, ha de quedar descartada la naturaleza sancionadora de la publicación de las sanciones y su diferencia sustancial con respecto a la amonestación pública, la cual se encuentra prevista dentro de la tipología de posibles sanciones que cabe imponer al infractor. No puede en modo alguno sostenerse que el procedimiento sancionador conlleva amonestación pública del infractor por el hecho de que se publique en el BOE la sanción, y no lo es, porque la amonestación pública debe diferenciarse claramente del régimen de publicación en el BOE impuesto en la normativa del mercado de valores, porque mientras esta publicación no tiene naturaleza sancionadora, sí lo tiene la posible imposición de una sanción de amonestación pública al posible infractor, como lo demuestra el hecho que la sanción de amonestación está expresamente prevista en el LMV tanto para las infracciones muy graves (artículo 302.12 LMV) como para las infracciones graves en el artículo 303.9.

Y en el expediente sancionador al que se refiere el presente caso, únicamente se impuso al [REDACTED] la sanción de multa, y en ningún caso la de amonestación pública, por lo que debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 15.1 de la misma, que prevé que sólo pueda autorizarse el acceso a los datos relativos a la comisión de infracciones administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado. (...)»

7. Concedido trámite de audiencia al afectado para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, se recibió escrito el 26 de septiembre de 2022, en el que se señala que:



«1.- Los datos esenciales sobre el expediente sancionador de la CNMV, así como de la infracción y de la sanción impuesta ya fueron objeto de publicación en el BOE de 27 de noviembre de 2018, incluyéndose asimismo en el registro público de la CNMV. Asimismo, en diversas intervenciones públicas que fueron objeto de difusión por múltiples medios de comunicación aporté la información fundamental y de mayor interés. Por tanto, entiendo que el interés público que persigue la Ley de Transparencia ha quedado plenamente satisfecho.

2.- Con total respeto a la profesión periodística y reconociendo su relevante labor en el marco del derecho a la información, en el presente caso la petición de información no se encuentra amparada por un interés legítimo, entrando en conflicto con el derecho a la protección de los datos personales, la confidencialidad de materias de contenido limitativo de derechos o sancionador y la limitación de acceso a información de tal naturaleza que únicamente debe concederse a las partes de los procedimientos administrativos o en su caso judiciales de acuerdo con el derecho de defensa.

3.- Finalmente, reitero lo manifestado ante la CNMV en el trámite de audiencia que esta Institución practicó al amparo del art.19.3 de la Ley de Transparencia, y me acojo a lo dispuesto en el artículo 15.1. de la Ley de Transparencia, que exige el consentimiento expreso del afectado cuando la información solicitada contuviera datos relativos a la comisión de infracciones administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, y en la medida en que el expediente sancionador cuya documentación se solicita concluyó con una sanción sobre mi persona meramente económica y no con la sanción de amonestación pública, es por lo que solicito al Consejo de Transparencia que no autorice el acceso a toda la documentación que conforma dicho expediente administrativo sancionador puesto que niego de forma expreso mi consentimiento a dicho acceso en base a los derechos que me concede el mencionado artículo 15.1 de la propia Ley de Transparencia.»

8. A la vista de las alegaciones de las partes, y dado que el fondo del asunto versa sobre una cuestión interpretativa de la normativa de protección de datos personales, este CTBG consideró pertinente plantear una consulta a la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, AEPD) acerca del sentido que corresponde atribuir a la excepción prevista en el apartado segundo del artículo 15.1 LTAIBG en relación con el acceso a la información que contenga datos personales relativos a la comisión de infracciones administrativas que conlleven la amonestación pública al infractor y su posible aplicación al caso examinado. En concreto, tras exponer los elementos relevantes del caso, la consulta se formuló en los siguientes términos:



« (...) Sin embargo, a juicio de este Consejo cabe preguntarse si, aun partiendo de que la publicación de las sanciones en el BOE no tiene carácter sancionador, los supuestos en los que dicha publicación viene impuesta ex lege se pueden subsumir en la excepción prevista en el artículo 15.1 LTAIBG. Abogaría en favor de este entendimiento el hecho de que la razón que justifica la excepción concurre también en los casos en los que las sanciones administrativas son objeto de publicación en el BOE. Si se exceptiona del requisito del consentimiento el acceso a aquellas informaciones que contengan datos relativos a las sanciones administrativas que conlleven la amonestación pública del infractor, con mayor razón se habrá de exceptuar de dicho requisito el acceso a los datos relativos a las sanciones que son objeto de la máxima publicidad que genera su publicación obligatoria en el BOE. Tanto en un caso como en el otro, el amparo que inicialmente otorga el derecho a la protección de los datos de carácter personal frente al conocimiento por terceros de los datos relativos a la comisión de las infracciones ha sido levantado por decisión del legislador en atención a la satisfacción de intereses públicos que considera prevalentes. En este sentido, cabe recordar que, como ha señalado el Tribunal Constitucional “la publicación en el BOE de la sanción impuesta por infracción muy grave tiene en este caso como finalidad primordial proteger los intereses públicos de transparencia y buen funcionamiento de los mercados de valores, y la transparencia en la labor de supervisión encomendada a la CNMV” (ECLI:ES:TC:2022:23).

Habida cuenta de que la cuestión interpretativa que se acaba de exponer versa sobre una disposición que, si bien se encuentra en la LTAIBG, materialmente es una norma que regula la protección de los datos de carácter personal, en atención a las funciones atribuidas a esa Agencia, se considera pertinente formular la siguiente CONSULTA:

¿Cabe entender que la excepción prevista en el párrafo segundo del artículo 15.1 LTAIBG en relación con el acceso a los datos relativos a la comisión de infracciones que conlleven la amonestación pública del infractor es aplicable también a aquellos supuestos en los que, por establecerlo una norma con rango de ley, las sanciones administrativas son objeto de publicación obligatoria en el BOE, de manera que no se exija el consentimiento expreso del afectado para el acceso a la información pública que los contenga?»

9. El 1 de febrero de 2024 se recibió informe de la AEPD en el que, a los efectos que aquí interesan, y como se reflejará más adelante en la fundamentación jurídica de



esta resolución, se concluye que lo dispuesto en el artículo. 15.1, segundo párrafo, LTAIBG no exime de la necesidad de contar el amparo de una norma legal o con el consentimiento expreso de la persona afectada para acceder a informaciones relativas a infracciones y sanciones administrativas como las que son objeto de la presente reclamación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en 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](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



3. La presente reclamación tiene origen en una solicitud inicial (formulada en el año 2018) en la que se pide acceso *«a la copia íntegra de todos y cada uno de los documentos que conforman el expediente sancionador abierto por la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) por infracción muy grave contra [REDACTED] [REDACTED] cuya sanción fue declarada en firme el 15 de noviembre de 2018 y publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE), del 27 de noviembre de 2018 [REDACTED] [REDACTED]»*.

La CNMV dictó resolución denegando el acceso con arreglo a lo dispuesto en los artículos 238 y 248 del Texto Refundido de la Ley del Mercado de Valores, interponiendo el solicitante reclamación ante este Consejo que dictó resolución 62/2019, de 17 de abril, en la que se acuerda la estimación por motivos formales de la solicitud y se ordena la retroacción de actuaciones *«a fin de que se inicie el trámite de audiencia al afectado por el expediente sancionador objeto de solicitud previsto en el artículo 19.3 LTAIBG»*.

Habiendo recurrido la CNMV la mencionada resolución —primero ante el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 2 (que dictó sentencia desestimatoria en fecha 21 de enero de 2020) y luego ante la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (que desestimó a apelación en sentencia de 30 de octubre de 2020)—, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 10 de marzo de 2022 [ECLI:ES:TS:2022:871] confirma la decisión de este Consejo y declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la CNMV señalando, en lo que aquí interesa, que *«[!]a concesión de un trámite de audiencia, conforme a lo previsto en la Ley de Transparencia, para que el afectado por la información solicitada, que no ha sido declarada previamente confidencial, pueda alegar lo que a su derecho convenga no se considera incompatible con las especialidades que en relación con el deber de secreto plantea la Ley del Mercado de Valores.»*

Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta resolución, la CNMV ejecutó la mencionada sentencia concediendo trámite de audiencia al afectado, que manifestó de forma expresa su oposición al acceso. A la vista de las alegaciones del afectado, la CNMV dictó nueva resolución en la que deniega la entrega de la copia del expediente sancionador al resultar de aplicación lo dispuesto en el artículo 15.1, segundo apartado, LTAIBG que exige el consentimiento expresado del interesado o una previsión en norma con rango legal para acceder a la información que contuviera *datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor.*



Y, en este sentido, como se desprende de los antecedentes de esta resolución, la CNMV parte de la premisa de que la publicación de la infracción y la sanción en el BOE es una medida que impone la ley (para garantizar su difusión y advertir al resto de operadores del sector de una actuación que puede afectar el buen funcionamiento del mercado financiero) que no tiene naturaleza sancionadora y que, en consecuencia, no puede equipararse a una amonestación pública.

4. Tal como se ha apuntado *supra*, siendo determinante para la resolución de esta reclamación la interpretación del artículo 15.1 LTAIBG, este Consejo formuló consulta a la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) en relación con el sentido atribuible a la excepción contenida en su párrafo segundo en relación con el acceso a la información que contenga datos relativos a la comisión de infracciones administrativas que conlleven la amonestación pública al infractor y su aplicabilidad al concreto supuesto examinado en este procedimiento.

En el informe remitido, la AEPD señala, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

«(...) El art. 15.1, segundo párrafo, ley 19/2013 engloba por tanto a una serie de datos personales que el RGPD denomina datos de categorías especiales (art. 9 RGPD) y al mismo tiempo incorpora a esta regulación datos relativos a condenas e infracciones penales, reguladas en el art. 10 RGPD, e incluso a datos relativos a infracciones administrativas. No corresponde ahora realizar disquisiciones entre datos relativos a infracciones penales o administrativas (véase sentencia TJUE de 22 de junio de 2021, C-439/21, caso Puntos de penalización), pues el régimen es el mismo.

Por decisión del legislador, todos estos tipos de datos personales (cuando se refieren a personas físicas, como es el caso en la concreta consulta realizada) siguen un régimen idéntico, el de las categorías especiales de datos, que, de nuevo, han de ser interpretados de manera amplia: sentencia del TJUE de 1 de agosto de 2022, C- 184/20, apartados 125 y 126:

“125 Además, una interpretación amplia de los conceptos de «categorías especiales de datos personales» y de «datos sensibles» se ve respaldada por el objetivo de la Directiva 95/46 y del RGPD, a que se ha hecho mención en el apartado 61 de la presente sentencia, de asegurar un alto nivel de protección de las libertades y de los derechos fundamentales de las personas físicas, en particular, de su intimidad, en relación con el tratamiento de los datos personales que las afectan (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de noviembre de 2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, apartado 50).



126 Más aún, la interpretación contraria se opondría a la finalidad del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 95/46 y del artículo 9, apartado 1, del RGPD, que consiste en garantizar una mayor protección frente a tales tratamientos, que, en atención a la particular sensibilidad de los datos objeto de ellos, pueden constituir, como se desprende del considerando 33 de la Directiva 95/46 y del considerando 51 del RGPD, una injerencia especialmente grave en los derechos fundamentales al respeto de la vida privada y a la protección de los datos personales, garantizados por los artículos 7 y 8 de la Carta [véase, en este sentido, la sentencia de 24 de septiembre de 2019, GC y otros (Retirada de enlaces a datos sensibles), C-136/17, EU:C:2019:773, apartado 44].”

V. Entrando ya en el fondo de la cuestión, esta Agencia considera, en primer lugar y de acuerdo con la interpretación adelantada por la CNMV según reporta la consulta, que una sanción de “amonestación pública” no puede ser considerado similar a la “publicación de la sanción”, ya se llegue a dicho resultado a través de una interpretación meramente gramatical (es obvio que no son lo mismo), ya a través de su finalidad, que puede ser diferente.

Ahora bien, el Consejo de Transparencia adelanta, como hipótesis, que “aun partiendo de que la publicación de las sanciones en el BOE no tiene carácter sancionador”, podría considerarse que ambas siguen el mismo régimen en cuanto a excepcionar el consentimiento del interesado, y ello, alega como premisa, porque “si se excepciona del requisito del consentimiento el acceso a aquellas informaciones que contengan datos relativos a las sanciones administrativas que conlleven la amonestación pública del infractor, con mayor razón se habrá de excepcionar de dicho requisito el acceso a los datos relativos a las sanciones que son objeto de la máxima publicidad que genera su publicación obligatoria en el BOE”.

En primer lugar, esta Agencia quiere constatar que el art. 15.1, segundo párrafo, ley 19/2013, se refiere a que “si la información [...] contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley”. Pero en modo alguno cabe aceptar como válido conforme a la normativa de protección de datos personales que, sin más, dicho consentimiento o la existencia de una ley no serían necesarios en caso de que la información contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que sí conllevaran la amonestación pública al infractor.



Ello equivaldría a considerar exento de protección para el interesado, y por tanto de libre acceso (tratamientos/divulgación etc.) para cualquiera, cualquier dato personal o información relativo a dicho interesado, incluso si hubiera datos de categorías sensibles, como el origen racial, datos de salud o vida sexual etc. -todos ellos incluidos en la misma regulación del art. 15.1, segundo párrafo, ley 19/2013- lo que es manifiestamente contrario al RGPD y a la LOPDGDD (...)

Como ya hemos puesto de manifiesto, el RGPD y la LOPDGDD son de aplicación supletoria a los tratamientos de datos personales cuando la ley 19/2013 no lo regula expresamente. Y en este caso la ley 19/2013 no regula qué ocurre cuando la infracción penal o administrativa conlleva amonestación pública al infractor, por lo que sería aplicable la normativa general de protección de datos, y en concreto el art. 9 RGPD, que requiere en todo caso una causa de levantamiento de la prohibición de tratamiento de datos sensibles, o el art. 10, que regula los casos en que son posibles los tratamientos de datos de condenas penales, a lo que cabe añadir la interpretación sobre el concepto de "infracción penal" de la ya citada sentencia TJUE de 22 de junio de 2021, C439/21, caso Puntos de penalización.

Así pues, cabe concretar a qué tratamientos se refiere el art. 15.1, segundo párrafo, de la ley 19/2013 al mencionar "datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor". En opinión de esta Agencia, el criterio sentado ya por la resolución de ese Consejo de Transparencia en su Resolución nº 309/2019 de 30 de julio de 2019, es el correcto. En dicha resolución, después de analizar el criterio interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, el Consejo concluye:

"En el presente caso, a nuestro juicio, la Administración ha realizado correctamente la valoración establecida en el citado Criterio puesto que, por una parte, los datos personales a los que se pretende acceder afectan a la comisión de infracciones penales o administrativas (por supuesto en el caso de que se tratara de información relativa a personas físicas) y el acceso solo se podrá autorizar en caso de contar con el consentimiento expreso del afectado, conforme al artículo 15.1 de la Ley 19/2013".

El legislador, en el art. 15.1, segundo párrafo, de la ley 19/2013, ha venido a concretar para el caso específico, las causas posibles de levantamiento de la prohibición del tratamiento de datos personales contenidas en el art. 9.2 RGPD. Y ha determinado dos, en primer lugar, el consentimiento del interesado, y en segundo lugar la existencia de una norma con rango de ley.

R CTBG
Número: 2024-0744 Fecha: 03/07/2024



¿Pero qué tratamientos ha querido el legislador realmente permitir -consentimiento o existencia de norma legal mediante - al establecer el requisito de que la infracción penal o administrativa no conlleve amonestación pública?

Partiendo de ese dato, la existencia de dicha amonestación pública supone en ese momento la posibilidad de conocimiento de la existencia del procedimiento sancionador y su resultado (sanción que conlleva amonestación) por terceros, más allá del estricto ámbito del órgano instructor y sancionador y las partes. Pero no implica por sí misma acceso al contenido del expediente.

Como ya hemos mencionado, se aplicarán los criterios generales de la normativa de protección de datos personales, de la que cabe resaltar que el interés legítimo no es causa que levante la prohibición de tratamiento de datos sensibles en el art. 9.2 RGPD. Por tanto, el interés legítimo de un solicitante de información por la vía de la transparencia (ley 19/2013) no es una causa que permita levantar dicha prohibición de tratamiento de datos personales de categorías sensibles, aun en el caso de que exista una amonestación pública. Tanto más en el caso de que no haya habido amonestación pública. Es cierto que el interesado no tiene por qué dar las razones de su solicitud de acceso (art. 17 ley 19/2013), pero, aunque no pueda ser objeto de ponderación frente al derecho o los intereses legítimos del afectado precisamente por dicha razón, sí que es evidente que dicha solicitud no es una de las causas que levantan la prohibición del tratamiento de datos personales sensibles del art. 9.2 RGPD. Y es también evidente que el art. 15.1 de la ley 15/2013, a diferencia del art. 15.2 y 15.3, prescinde de toda ponderación para centrarse exclusivamente en si hay consentimiento del interesado o en defecto de este, si una ley lo permite.

Tampoco la obligación legal o el ejercicio de una misión de interés público del art. 6.1.c) o e) RGPD, en caso de que se consideren estas las bases legitimadoras del tratamiento, están configuradas en el RGPD como causas que levanten la prohibición del tratamiento del art. 9.1 RGPD, para lo cual se requiere un añadido, un "interés público esencial", en los términos y con los requisitos del art. 9.2.g) RGPD.

Por tanto, aun en el caso de que se considere que la publicación de la sanción equivalga (según la hipótesis planteada por la consulta) a la amonestación pública a que hace referencia el art. 15.1, segundo párrafo de la ley 19/2013, tal circunstancia no justificaría en ningún caso un tratamiento de datos personales que fuera más allá del estricto ámbito que permitiría la ley que regula la publicación de la sanción, en este caso, la normativa del mercado de valores. Es decir, el

R CTBG
Número: 2024-0744 Fecha: 03/07/2024



tratamiento de datos personales que permitiría la norma que regula la publicación de la sanción (que en la hipótesis planteada equivaldría a la existencia de amonestación pública) se ha de limitar a los datos que dicha norma legal determine que han de ser publicados. No cabría, por tanto, sobre la base de lo establecido en el art. 15.1, segundo párrafo de la ley 19/2013, el acceso por un tercero a datos adicionales a los publicados en base a la norma legal que permita dicha publicación.

Lo anterior, sin necesidad en este momento de analizar si la concreta ley específica que en cada sector del ordenamiento pudiera autorizar dicha publicación podría ser considerada excesiva conforme al art. 5 del RGPD, pues, como ha interpretado el Tribunal Constitucional, los tratamientos de datos personales de categorías especiales (art. 9 RGPD) están en principio prohibidos (art. 9.1 RGPD), no siendo suficiente que concurra una de las bases jurídicas de legitimación de los tratamientos del art. 6 RGPD, sino que ha de concurrir una causa de levantamiento de la prohibición de las citadas en el art. 9.2 RGPD.

La sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 76/2019, de 22 de mayo, contiene la doctrina relevante de este sobre el derecho fundamental a la protección de datos personales, y aborda tanto las características como el contenido que ha de tener la normativa que pretenda establecer una injerencia en ese derecho fundamental:

(...)

La misma doctrina sostiene el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Así, si el art. 8 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales reconoce el derecho de toda persona a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan, el art. 52.1 reconoce que ese derecho no es ilimitado y permite la limitación del ejercicio de esos derechos y libertades reconocidos por la Carta, limitación que deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de los mismos.

La STJUE de 6 de octubre de 2020, en los casos acumulados C-511/18, C-512/18 y C-520/18, La Quadrature du Net y otros, en su apartado 175, recuerda que:

(...)

En definitiva, aunque se aceptase la hipótesis de trabajo avanzada por la consulta, a falta de consentimiento del interesado (que no existe en este caso) el acceso a la información estaría limitado por la ley que regula la publicación de la sanción, sin que pueda extenderse a más de lo que prevé dicha norma.



VI. Ello se considera la interpretación más acorde con la protección de derecho fundamental a la protección de datos, y a lo establecido en la propia ley 19/2013, que en la exposición de motivos señala:

(...)

Del mismo modo se considera dicha interpretación conforme con el reciente Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, publicado en el BOE del 23 de octubre de 2023, y con entrada en vigor para España el 1 de enero de 2024. El art. 3.1.f) de este establece que el Estado parte podrá limitar el derecho de acceso a los documentos públicos.

Las limitaciones se establecerán específicamente en la ley, habrán de ser necesarias en una sociedad democrática, y proporcionales al objetivo de proteger: f. la vida privada y los demás intereses privados legítimos;

(...)

VII: *Por último, esta Agencia desea señalar que el consentimiento del interesado a que se refiere el art. 15.1 de la ley 19/2013 no puede ser considerado una mera "audiencia" preceptiva y no vinculante, sino una verdadera solicitud del consentimiento como causa que levantaría la prohibición de tratamiento de los datos personales de categorías sensibles, del art. 9.2.a) RGPD.*

Las características del consentimiento serán las que establece el art. 4.11 RGPD, esto es, habrá de ser una 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; y, además, habrá de ser, conforme al art. 9.2.a) RGPD, "explícita".

En consecuencia, no cabrá un "consentimiento implícito", o por silencio; de modo que la no contestación del interesado a quien solicite su consentimiento conforme al art. 15.1 de la ley 19/2013 no podrá ser considerada la manifestación del consentimiento explícito que exige la norma.»

5. Como puede apreciarse, la exégesis realizada por la AEPD del enunciado del artículo 15.1, segundo párrafo, LTAIBG, en relación con lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 (RGPD) y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), no deja lugar a dudas acerca de que lo dispuesto en dicho precepto sobre el acceso a informaciones que contengan datos



relativos a la comisión de infracciones administrativas que conlleven la amonestación pública al infractor no exime del requisito de contar con el amparo de una norma legal o del consentimiento del interesado en supuestos como el presente en el que se pretende el acceso al expediente de una sanción que ha sido objeto de publicación previa en el BOE.

6. En consecuencia, dado que el afectado ha mostrado su oposición al acceso al expediente que se pretende y no hay una previsión legal que lo ampare, se ha de desestimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente a la COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, 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 octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>