

Identificació de l'expedient

Resolució d'arxiu de la informació prèvia núm. IP 411/2021, referent a l'Ajuntament de Collbató.

Antecedents

1. En data 11/10/2021 va tenir entrada a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit pel qual una persona formulava una denúncia contra l'Ajuntament de Collbató, amb motiu d'un presumpte incompliment de la normativa sobre protecció de dades personals.

En concret, la persona denunciant exposava que en data (...)/(...)/2021 a les (...) hores, l'agent de la policia local núm. (...) li va fer una fotografia amb un telèfon mòbil a l'efecte de tramitar una denúncia per infracció de la normativa de trànsit, pel fet d'haver-se aturat en un pas zebra. La queixa de la persona denunciant obeïa al fet que en la fotografia, de la qual n'aportava una còpia, no només es visualitzava el seu vehicle (i per tant, la informació referent al model i la matrícula del vehicle), sinó també la seva pròpia imatge, ja que en el moment d'efectuar la fotografia, es trobava assegut al seient del conductor i treia el cap per la finestra, i consegüentment se l'identificava. Afegia que va comunicar a l'agent que no l'autoritzava a captar la seva imatge, i que li va demanar que el deixés sortir del vehicle abans de fer la fotografia, però que l'agent va fer-la sense que li donés temps a sortir-hi. Junt amb la fotografia esmentada, aportava el document de pagament de la multa corresponent i el comprovant de pagament d'aquesta.

2. L'Autoritat va obrir una fase d'informació prèvia (núm. IP 411/2021), d'acord amb el que preveu l'article 7 del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, i l'article 55.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (d'ara endavant, LPAC), per determinar si els fets eren susceptibles de motivar la incoació d'un procediment sancionador.

3. En aquesta fase d'informació, en data 12/07/2022 es va requerir l'Ajuntament de Collbató per tal que informés sobre diversos extrems relatius als fets denunciats.

4. En data 21/07/2022, l'Ajuntament de Collbató va respondre el requeriment esmentat a través d'un escrit en què exposava el següent:

– *“L'Ajuntament de Collbató disposa de vigilants municipals, les funcions dels quals són les que recull l'article 13 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals, que són les següents:*

- a) Custodiar i vigilar béns, serveis, instal·lacions i dependències municipals.*
- b) Ordenar i regular el trànsit dins el nucli urbà, d'acord amb les normes de circulació.*
- c) Participar en les tasques d'auxili al ciutadà i de protecció civil, d'acord amb el que disposen les lleis.*
- d) Vetllar pel compliment dels reglaments, de les ordenances, dels bans, de les resolucions i de les altres disposicions i actes municipals.*

En l'exercici d'aquestes funcions, en data (...) de (...) de 20(...), es va sancionar el vehicle (...) -matrícula-, propietat del senyor (...) -nom i cognoms de la persona denunciant-, en cometre una infracció per aturar el vehicle en un pas de vianants, obstaculitzant la circulació, i negar-se a retirar-lo fins a l'arribada de la seva acompanyant, que va donar lloc a l'expedient sancionador núm. (...).

Com a prova documental i per a poder tramitar la sanció administrativa, es va realitzar una fotografia al frontal del vehicle per tal de recollir la matrícula i l'escena de la infracció.

Per escrit de data (...) d'(...) de 20(...), es va informar a la persona infractora, en resposta a les instàncies de queixa formulades en data (...) de (...) de 20(...) (...i...), que les fotografies que es realitzen durant les actuacions dels vigilants municipals es focalitzen en el vehicle i no en les persones que puguin haver-hi en el seu interior. Aquestes fotografies s'adjunten a la denúncia com a prova documental de la infracció que s'envia a l'Organisme de Gestió Tributària, organisme autònom local de la Diputació de Barcelona, per a la gestió i recaptació dels ingressos de dret públic de l'Ajuntament de Collbató, com a encarregada del tractament. En cap moment l'ocupant del vehicle va sol·licitar que no se'l fotografiés."

- *"El telèfon mòbil que va utilitzar el vigilant municipal per a la captació de l'evidència de la infracció, és una eina corporativa de l'Ajuntament de Collbató i un dispositiu de propietat municipal. Aquest telèfon mòbil és una eina corporativa que posa l'Ajuntament a disposició del treballador per al desenvolupament de les tasques del seu lloc de treball, entre elles, la tramitació de denúncies per infracció de la normativa en matèria de trànsit."*
- *"Us confirmem que la fotografia realitzada es va incorporar a l'expedient sancionador núm. (...).
Els treballadors que han tingut accés a l'expedient sancionador núm. (...) han estat:*
 - a) Els funcionaris de l'Ajuntament de Collbató que hi tenen accés per al desenvolupament de les funcions del seu lloc de treball i que han tramitat l'expedient sancionador corresponent.*
 - b) El personal de l'Organisme de Gestió Tributària, organisme autònom local de la Diputació de Barcelona, com a encarregat del tractament per al desenvolupament de la gestió de recaptació dels ingressos de dret públic de l'Ajuntament de Collbató."*
- *"La fotografia respon a la captació de la imatge del vehicle infractor i no a la captació de la persona infractora.*

La base jurídica que legitima la captació de la fotografia de la infracció de trànsit comesa és el compliment d'una missió realitzada en interès públic o en l'exercici de poders públics, recollida a l'article article 6.1.e) de l'RGPD.

En concret, l'article 7 del Reial Decret Legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial, estableix que correspon als municipis la regulació, ordenació, gestió, vigilància i disciplinar, per mitjà d'agents propis, del trànsit en les vies urbanes de la seva titularitat, així com la denúncia de les infraccions que es produeixin en aquestes vies i la sanció d'aquestes quan no estiguin expressament atribuïdes a una altra Administració.

Les dades que els vigilants municipals han de recollir per a emplenar i formalitzar una denúncia en matèria de trànsit, d'acord amb l'article 87 del Reial Decret Legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària, són les següents:

- a) La identificació del vehicle amb què s'ha comès la presumpta infracció.*
- b) La identitat del denunciat, si es coneix.*
- c) Una descripció succinta del fet, amb expressió del lloc o tram, data i hora*
- d) El nom, cognoms i domicili del denunciant o si és un agent de l'autoritat, el seu número d'identificació professional."*

- Sobre si és pràctica habitual que els agents de la Policia Local captin imatges fotogràfiques de les persones presumptament infractores: *"No es realitzen fotografies de les persones presumptament infractores. Les fotografies que es realitzen són sempre fotografies de les situacions que comporten una infracció, per tal d'acreditar la seva comissió."*

L'Ajuntament aportava còpia de la documentació següent:

- Escrit de data (...) de resposta de l'Ajuntament a dos escrits de queixa que la persona denunciant hauria presentat davant aquest Ajuntament en data (...) amb posterioritat als fets denunciats:

"En relació amb la seva instància amb registre d'entrada número (...) i (...) del dia (...) de (...) de 20(...), en la que presenta queixa sobre una actuació de la Guàrdia Municipal de Collbató el passat (...) de (...) de 20(...), li comunico que es va decidir sancionar-lo en motiu de la realització d'una parada amb el vehicle en un lloc no habilitat, obstaculitzant la circulació.

Les fotografies que es realitzen durant les actuacions policials es focalitzen en el vehicle, i no en les persones que puguin haver-hi a l'interior. Aquestes fotografies s'adjunten a la denúncia com a prova documental de la infracció que s'envia a l'Organisme de Gestió Tributària de la Diputació de Barcelona, l'organisme encarregat de la recaptació de les sancions.

Per recórrer la multa es pot dirigir a l'Organisme de Gestió Tributària."

- Escrit de l'Ajuntament de Collbató de data 14/09/2021 de pagament de la multa, adreçat a la persona denunciant. En l'apartat corresponent a la infracció comesa s'assenyala el següent:

"Parar el vehicle en pas de vianants.

El conductor es nega a retirar el vehicle fins la arribada (.sic) de la acompanyan (.sic)"

- Document emès per l'Organisme de Gestió Tributària de la Diputació de Barcelona, intitulat *"detall de la multa"*, que conté informació referent a la tramitació del procediment sancionador corresponent. En l'apartat de la infracció imputada figura la mateixa informació damunt transcrita, i en l'apartat *"motiu de no aturar"*, figura la informació següent: *"denúncia comunicada verbalment"*.

Fonaments de dret

1. D'acord amb el que preveuen els articles 90.1 de l'LPAC i 2 del Decret 278/1993, en relació amb l'article 5 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, i l'article 15 del Decret 48/2003, de 20 de febrer, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, és competent per dictar aquesta resolució la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

2. A partir del relat d'antecedents, cal analitzar els fets denunciats que són objecte de la present resolució d'arxiu.

Tal com s'ha exposat als antecedents, la persona denunciant manifestava en la seva denúncia que en data (...) un vigilant municipal va fotografiar el seu vehicle per considerar que havia comès una infracció de trànsit, i al fotografiar-lo va captar la seva imatge pel fet que es trobava assegut al seient del conductor i traient el cap per la finestra, que ho va fer sense la seva autorització, afegint que es va oposar a la captació de la seva imatge, però que l'esmentat vigilant no en va fer cas.

Al respecte, l'Ajuntament de Collbató no ha qüestionat el fet que l'esmentat vigilant municipal va captar la imatge del denunciant quan va efectuar la fotografia del vehicle, i que aquesta imatge va incorporar-la a l'expedient sancionador que va tramitar contra la persona denunciant per infracció de la normativa de trànsit. Però sí que ha dissentit respecte a altres fets relatats pel denunciant, que s'abordaran més endavant.

Pel que fa a la base jurídica que legitimaria la captació de la imatge de la persona denunciant per part del vigilant municipal, l'Ajuntament ha invocat la base prevista a l'article 6.1.e) de l'RGPD, el qual preveu que el tractament serà lícit quan *"es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento"*. Per tal de fonamentar un tractament de dades en aquesta base jurídica, l'article 8 de l'LOPDGDD requereix que derivi d'una competència atribuïda per una norma amb rang de llei.

A aquest respecte, cal remetre's a l'article 7 del Reial decret legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària, el qual estableix que correspon als municipis: *"a) La regulació, ordenació, gestió, vigilància i disciplina, per mitjà d'agents propis, del trànsit a les vies urbanes de la seva titularitat, així com la denúncia de les infraccions que es cometin a les vies esmentades i la sanció d'aquelles quan no estigui atribuïda expressament a una altra administració"*. Igualment, cal remetre's a l'article 11 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals, el qual estableix que correspon a les policies locals, en llur àmbit d'actuació, les funcions següents: *"b) Ordenar, senyalitzar i dirigir el trànsit en el nucli urbà, d'acord amb el que estableixen les normes de circulació (...) d) Exercir de policia administrativa, a fi d'assegurar el compliment dels reglaments, de les ordenances, dels bans, de les resolucions i de les altres disposicions i actes municipals, d'acord amb la normativa vigent (...)*. A l'últim, cal referir-se a l'article 87.2 de la Llei sobre trànsit, el qual estableix que a les denúncies per fets de circulació els agents de l'autoritat han de consignar *en tot cas: "a) La identificació del vehicle amb què s'ha comès la presumpta infracció. b) La identitat del denunciat, si es coneix; c) una descripció succinta del fet, amb expressió del lloc o tram, data i hora; d) El nom, cognoms i domicili del denunciant (...)"*.

De la normativa esmentada es desprèn que la recollida, per part del vigilant, de dades identificatives de la persona aquí denunciant, a l'efecte d'emplenar la butlleta de denúncia per infracció de la normativa de trànsit estaria certament emparada per la base jurídica prevista a l'article 6.1.e) de l'RGPD.

Ara bé, pel que fa concretament a la recollida de la imatge de la persona denunciant, cal constatar, d'entrada, que l'article 87.2 de la Llei sobre trànsit no fa esment a la recollida d'aquesta dada. Ara bé, cal tenir en compte que aquest precepte només indica el contingut mínim obligatori que cal consignar en una butlleta de denúncia per infracció de trànsit. Així es desprèn del seu enunciat, quan assenyala que (el remarcat és nostre): “2. *En las denuncias por hechos de circulación deberá constar, en todo caso: (...)*” Per tant, aquest precepte no impediria la recollida de dades addicionals.

Pel que fa a la recollida de dades addicionals, cal tenir en compte que l'article 88 de la Llei sobre trànsit, referit al valor probatori de les denúncies dels agents de l'autoritat encarregats de la vigilància del trànsit en l'exercici de les funcions que tenen encomanades, estableix el següent (el remarcat és nostre):

“Las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas tendrán valor probatorio, salvo prueba en contrario, de los hechos denunciados, de la identidad de quienes los hubieran cometido y, en su caso, de la notificación de la denuncia, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado.”

En relació amb el contingut d'aquest darrer precepte, convé recordar que els vigilants municipals gaudeixen de la condició d'agents de l'autoritat, d'acord amb el previst a l'article 7 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals, sempre que concorrin els requisits previstos al seu apartat 2, concurrència que es desprèn de les circumstàncies analitzades, i per tant seria un precepte aplicable al cas present.

Aquest precepte imposa a l'agent de l'autoritat l'obligació d'aportar “tots els elements probatoris que siguin possibles sobre el fet denunciat”. A aquest respecte, en el seu escrit de data 21/07/2022, l'Ajuntament es refereix a la finalitat probatòria de la fotografia captada pel vigilant quan manifesta que: “*Com a prova documental i per a poder tramitar la sanció administrativa, es va realitzar una fotografia al frontal del vehicle per tal de recollir la matrícula i l'escena de la infracció*”, i que “*les fotografies que es realitzen durant les actuacions dels vigilants municipals es focalitzen en el vehicle i no en les persones que puguin haver-hi en el seu interior. Aquestes fotografies s'adjunten a la denúncia com a prova documental de la infracció*”.

Així les coses, tenint en compte que l'Ajuntament de Collbató havia facilitat als seus vigilants un dispositiu mòbil per a la tramitació de denúncies per infracció de la normativa en matèria de trànsit, i que la fotografia del vehicle es considera un element probatori del fet denunciat pel vigilant, cal concloure que aquest precepte empararia la recollida de la fotografia del vehicle implicat.

Arribats a aquest punt, cal tenir en compte que la recollida de la imatge de la persona denunciant també ha de ser respectuosa amb el principi de minimització de les dades previst a l'article 5.1.c) de l'RGPD, el qual preveu que les dades personals seran: “*adecuados,*

pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados”.
Això comporta analitzar si la recollida de la imatge del denunciant era necessària per aconseguir la finalitat probatòria prevista.

Sobre aquesta qüestió, caldria diferenciar el fet denunciat pel vigilant, de la infracció finalment imputada.

Pel que fa als fets denunciats que es van consignar a la butlleta de denúncia, esdevé rellevant el fet que el vigilant refereix que el denunciant es va negar a retirar el vehicle (“*El conductor es nega a retirar el vehicle fins la arribada (.sic) de la acompanyan (.sic)*”), per la qual cosa no es pot descartar que el vigilant considerés que la recollida de la imatge del conductor del vehicle (aquí denunciant) era un element probatori de la seva presència en el moment dels fets, i iniciari de la seves manifestacions negatives a retirar el vehicle.

Pel que fa a la infracció de trànsit finalment imputada arran aquests fets (haver contravingut la prohibició d’aturar el vehicle en un pas de vianants), cal reconèixer que per a la seva imputació no es requeria que en la fotografia figurés la imatge de la persona infractora (aquí denunciant), essent suficient amb la captació del vehicle aturat al mig del pas de vianants. Des d’aquesta perspectiva, la captació de la imatge del denunciant es podria considerar accidental i accessòria o secundària a la imatge principal del vehicle. Aquest sembla el sentit de les manifestacions efectuades per l’Ajuntament en l’escrit de data 21/07/2022, en el qual assenyalava que: *“les fotografies que es realitzen durant les actuacions dels vigilants municipals es focalitzen en el vehicle i no en les persones que puguin haver-hi en el seu interior”, “la fotografia respon a la captació de la imatge del vehicle infractor i no a la captació de la persona infractora”.*

Sigui com sigui, el fet és que en el moment dels fets denunciats pel vigilant, la persona denunciada es trobava a l’interior del vehicle fotografiat, i per tant la seva captació era del tot irremediable per aconseguir la finalitat perseguida, que era obtenir una prova visual del vehicle aturat al mig del pas de vianants. En aquesta consideració és té en compte que l’agent de l’autoritat que pretén obtenir una prova dels fets denunciats quan es tracta d’un vehicle on hi ha el conductor, pot haver d’actuar amb rapidesa per tal d’evitar un moviment del vehicle que impedeixi la captació de la prova fotogràfica dels fets denunciats.

Les circumstàncies singulars assenyalades impedeixen concloure que l’Ajuntament va vulnerar el principi de minimització de les dades.

Altra cosa és que la persona denunciada s’hagués oposat a la captació de la seva imatge en el moment de la captació. Sobre això, cal constatar una divergència entre les parts implicades, ja que, mentre la persona denunciada va manifestar en el seu escrit de denúncia davant l’Autoritat que s’hi va oposar, l’Ajuntament en el seu escrit de data 21/07/2022 ho ha negat, assenyalant que: *“En cap moment l’ocupant del vehicle va sol·licitar que no se’l fotografiés”.*

Val dir que en l’escrit de data 21/07/2022, l’Ajuntament ha reconegut que, en data posterior als fets denunciats, el denunciant es va queixar sobre la captació de la seva imatge, en concret, mitjançant dos escrits que va presentar el dia (...), i per tant, amb posterioritat a la captació de la seva imatge per part del vigilant (...). Doncs bé, a la vista de la resposta de l’Ajuntament negant aquest fet, la presentació pel denunciant d’aquells escrits per si sols no

permeten inferir que ens trobem davant d'un supòsit d'eventual desatenció del dret d'oposició exercit formalment per la persona aquí denunciant.

3. L'article 10.2 del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, preveu que "(...) *no es formularà plec de càrrecs i s'ordenarà el sobreseïment de l'expedient i l'arxiu de les actuacions quan de les diligències i de les proves practicades, en resulti acreditada la inexistència d'infracció o responsabilitat. Aquesta resolució es notificarà als interessats*". I l'article 20.1) del mateix Decret determina que procedeix el sobreseïment: "*b) Quan no hi ha indicis racionals d'haver-se produït els fets que han estat la causa de la iniciació del procediment; c) Quan no s'ha acreditat l'existència de responsabilitat (...).*"

Per tant, resolc:

- 1.** Arxivar les actuacions d'informació prèvia número IP 411/2021, relatives a l'Ajuntament de Collbató.
- 2.** Notificar aquesta resolució a l'Ajuntament de Collbató i a la persona denunciant.
- 3.** Ordenar la publicació de la resolució al web de l'Autoritat (apdcat.gencat.cat), de conformitat amb l'article 17 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa d'acord amb l'article 14.3 del Decret 48/2003, de 20 de febrer, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, les persones interessades poden interposar, amb caràcter potestatiu, un recurs de reposició davant la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, en el termini d'un mes a comptar des de l'endemà de la seva notificació, d'acord amb el que preveu l'article 123 i següents de la Llei 39/2015. També es pot interposar directament un recurs contenciós administratiu davant els jutjats contenciosos administratius, en el termini de dos mesos a comptar des de l'endemà de la seva notificació, d'acord amb els articles 8, 14 i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Igualment, les persones interessades poden interposar qualsevol altre recurs que consideri convenient per defensar els seus interessos.

La directora,