

Identificación del expediente

Resolución de archivo de la información previa núm. IP 411/2021, referente al Ayuntamiento de Collbató.

Antecedentes

1. En fecha 11/10/2021 tuvo entrada en la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito por el que una persona formulaba una denuncia contra el Ayuntamiento de Collbató, con motivo de un presunto incumplimiento de la normativa sobre protección de datos personales .

En concreto, la persona denunciante exponía que en fecha (...)/(...)/2021 a las (...) horas, el agente de la policía local núm. (...) le tomó una fotografía con un teléfono móvil a efectos de tramitar una denuncia por infracción de la normativa de tráfico, por haberse detenido en un paso cebra. La queja de la persona denunciante obedecía a que en la fotografía, de la que aportaba una copia, no sólo se visualizaba su vehículo (y por tanto, la información referente al modelo y la matrícula del vehículo), sino también la su propia imagen, ya que en el momento de efectuar la fotografía, se encontraba sentado en el asiento del conductor y asomaba la cabeza por la ventana, y consiguientemente se le identificaba. Añadía que comunicó al agente que no le autorizaba a captar su imagen, y que le pidió que le dejara salir del vehículo antes de tomar la fotografía, pero que la agente la hizo sin que le diera tiempo a salir. Junto con la citada fotografía, aportaba el documento de pago de la multa correspondiente y el comprobante de pago de la misma.

2. La Autoridad abrió una fase de información previa (núm. IP 411/2021), de acuerdo con lo que prevé el artículo 7 del Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, sobre el procedimiento sancionador de aplicación a los ámbitos de competencia de la Generalidad, y el artículo 55.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC), para determinar si los hechos eran susceptibles motivar la incoación de un procedimiento sancionador.

3. En esta fase de información, en fecha 12/07/2022 se requirió el Ayuntamiento de Collbató para que informara sobre diversos extremos relativos a los hechos denunciados.

4. En fecha 21/07/2022, el Ayuntamiento de Collbató respondió el requerimiento mencionado a través de un escrito en el que exponía lo siguiente:

– *“El Ayuntamiento de Collbató dispone de vigilantes municipales, cuyas funciones son las recogidas en el artículo 13 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales, que son las siguientes:*

a) Custodiar y vigilar bienes, servicios, instalaciones y dependencias municipales.

b) Ordenar y regular el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con las normas de circulación.

c) Participar en las tareas de auxilio al ciudadano y de protección civil, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.

d) Velar por el cumplimiento de los reglamentos, ordenanzas, bandos, resoluciones y demás disposiciones y actos municipales.

En el ejercicio de estas funciones, en fecha (...) de (...) de 20(...), se sancionó el vehículo (...) -matrícula-, propiedad del señor (...) - nombre y apellidos de la persona denunciante-, al cometer una infracción para detener el vehículo en un paso de peatones, obstaculizando la circulación, y negarse a retirarlo hasta la llegada de su acompañante, que va dar lugar al expediente sancionador núm. (...).

Como prueba documental y para poder tramitar la sanción administrativa, se realizó una fotografía en el frontal del vehículo para recoger la matrícula y la escena de la infracción. Por escrito de fecha (...) de (...) de 20 (...) , se informó a la persona infractora, en respuesta a las instancias de queja formuladas en fecha (...) de (...) de 20 (...) (... y...), que las fotografías que se realizan durante las actuaciones de los vigilantes municipales se focalizan en el vehículo y no en las personas que puedan haber en el suyo interior. Estas fotografías se adjuntan a la denuncia como prueba documental de la infracción que se envía al Organismo de Gestión Tributaria, organismo autónomo local de la Diputación de Barcelona, para la gestión y recaudación de los ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Collbató, como encargada del tratamiento. En ningún momento el ocupante del vehículo solicitó que no se le fotografiara.”

- *El teléfono móvil que utilizó el vigilante municipal para la captación de la evidencia de la infracción, es una herramienta corporativa del Ayuntamiento de Collbató y un dispositivo de propiedad municipal. Este teléfono móvil es una herramienta corporativa que pone al Ayuntamiento a disposición del trabajador para el desarrollo de las tareas de su puesto de trabajo, entre ellas, la tramitación de denuncias por infracción de la normativa en materia de tráfico.”*
- *“Os confirmamos que la fotografía realizada se incorporó al expediente sancionador núm. (...).*
Los trabajadores que han tenido acceso al expediente sancionador núm. (...) han sido:
 - a) *Los funcionarios del Ayuntamiento de Collbató que tienen acceso para el desarrollo de las funciones de su puesto de trabajo y que han tramitado el correspondiente expediente sancionador.*
 - b) *El personal del Organismo de Gestión Tributaria, organismo autónomo local de la Diputación de Barcelona, como encargado del tratamiento para el desarrollo de la gestión de recaudación de los ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Collbató.”*
- *“La fotografía responde a la captación de la imagen del vehículo infractor y no a la captación de la persona infractora.*

La base jurídica que legitima la captación de la fotografía de la infracción de tráfico cometida es el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos, recogida en el artículo artículo 6.1.e) del RGPD .

En concreto, el artículo 7 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, establece que corresponde a los municipios la regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplinar, por medio de agentes propios, del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como la denuncia de las infracciones que se

produzcan en estas vías y la sanción de éstas cuando no estén expresamente atribuidas a otra administración.

Los datos que los vigilantes municipales deben recoger para cumplimentar y formalizar una denuncia en materia de tráfico, de acuerdo con el artículo 87 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, son las siguientes:

- a) La identificación del vehículo con el que se ha 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 si es práctica habitual que los agentes de la Policía Local capten imágenes fotográficas de las personas presuntamente infractoras : “ No se realizan fotografías de las personas presuntamente infractoras. Las fotografías que se realizan son siempre fotografías de las situaciones que conllevan una infracción, a fin de acreditar su comisión .”*

El Ayuntamiento aportaba copia de la siguiente documentación:

- Escrito de fecha (...) de respuesta del Ayuntamiento a dos escritos de queja que la persona denunciante habría presentado ante este Ayuntamiento en fecha (...) con posterioridad a los hechos denunciados:

“En relación con su instancia con registro de entrada número (...) y (...) del día (...) de (...) de 20 (...), en la que presenta queja sobre una actuación de la Guardia Municipal de Collbató el pasado (...) de (...) de 20 (...), le comunico que se decidió sancionarlo con motivo de la realización de una parada con el vehículo en un lugar no habilitado, obstaculizando la circulación.

Las fotografías que se realizan durante las actuaciones policiales se focalizan en el vehículo, y no en las personas que puedan existir en el interior. Estas fotografías se adjuntan a la denuncia como prueba documental de la infracción que se envía a el Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona, el organismo encargado

de la recaudación de las sanciones.

Para recurrir la multa se puede dirigir al Organismo de Gestión Tributaria.”

- Escrito del Ayuntamiento de Collbató de fecha 14/09/2021 de pago de la multa, dirigido a la persona denunciante. En el apartado correspondiente a la infracción cometida se señala lo siguiente:

“Parar el vehículo en paso de peatones.

El conductor se niega a retirar el vehículo hasta la llegada (.sic) de la acompañan (.sic)”

- Documento emitido por el Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona, titulado “*detalle de la multa*”, que contiene información referente a la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador. En el apartado de la infracción imputada figura la misma información sobre transcrita, y en el apartado

“motivo de no detener”, figura la siguiente información: “denuncia comunicada verbalmente”.

Fundamentos de derecho

1. De acuerdo con lo que prevén los artículos 90.1 de la LPAC y 2 del Decreto 278/1993, en relación con el artículo 5 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, y el artículo 15 del Decreto 48/2003, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Catalana de Protección de Datos, es competente para dictar esta resolución la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos.

2. A partir del relato de antecedentes, es necesario analizar los hechos denunciados que son objeto de la presente resolución de archivo.

Tal y como se ha expuesto en los antecedentes, la persona denunciante manifestaba en su denuncia que en fecha (...) un vigilante municipal fotografió su vehículo por considerar que había cometido una infracción de tráfico, y al fotografiarlo captó su imagen por el hecho de que se encontraba sentado en el asiento del conductor y asomándose por la ventana, que lo hizo sin su autorización, añadiendo que se opuso a la captación de su imagen, pero que dicho vigilante no hizo caso.

Al respecto, el Ayuntamiento de Collbató no ha cuestionado el hecho de que el citado vigilante municipal captó la imagen del denunciante cuando efectuó la fotografía del vehículo, y que esta imagen la incorporó al expediente sancionador que tramitó contra la persona denunciante por infracción de la normativa de tráfico. Pero sí ha disentido respecto a otros hechos relatados por el denunciante, que se abordarán más adelante.

En cuanto a la base jurídica que legitimaría la captación de la imagen de la persona denunciante por parte del vigilante municipal, el Ayuntamiento ha invocado la base prevista en el artículo 6.1.e) del RGPD, que prevé que el tratamiento será lícito cuando *“es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”*. Con el fin de fundamentar un tratamiento de datos en esta base jurídica, el artículo 8 del LOPDDDD requiere que derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley.

A este respecto, cabe remitirse al artículo 7 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, el cual establece que corresponde a los municipios: *“a) La regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina, por medio de agentes propios, del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como la denuncia de las infracciones que se cometan en las vías mencionadas y la sanción de aquéllas cuando no esté atribuida expresamente a otra administración”*. Igualmente, debe remitirse al artículo 11 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales, el cual establece que corresponde a las policías locales, en su ámbito de actuación, las siguientes funciones: *”b) Ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo que establecen las normas de circulación (...) d) Ejercer de policía administrativa, a fin de asegurar el cumplimiento de los reglamentos, de las ordenanzas, de los tos, de las resoluciones y de las demás disposiciones y actos municipales, de acuerdo con la normativa vigente (...)*. Por último,

debe referirse al artículo 87.2 de la Ley sobre tráfico, el cual establece que en las denuncias por hechos de circulación los agentes de la autoridad deben consignar en todo caso: “a) La identificación del vehículo con el que se ha 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 (...)”.

De la normativa mencionada se desprende que la recogida, por parte del vigilante, de datos identificativos de la persona aquí denunciante, a efectos de cumplimentar el boletín de denuncia por infracción de la normativa de tráfico estaría ciertamente amparada por la base jurídica prevista en el artículo 6.1.e) del RGPD.

Ahora bien, en lo que se refiere concretamente a la recogida de la imagen de la persona denunciante, hay que constatar, de entrada, que el artículo 87.2 de la Ley sobre tráfico no hace mención a la recogida de este dato. Ahora bien, hay que tener en cuenta que este precepto sólo indica el contenido mínimo obligatorio a consignar en un boleto de denuncia por infracción de tráfico. Así se desprende de su enunciado, cuando señala que (el remarcado es nuestro): “2. En las denuncias por hechos de circulación deberá constar, en todo caso: (...)” Por tanto, este precepto no impediría la recogida de datos adicionales.

En cuanto a la recogida de datos adicionales, debe tenerse en cuenta que el artículo 88 de la Ley sobre tráfico, referido al valor probatorio de las denuncias de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, establece lo siguiente (el remarcado es nuestro):

“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 aquellos de aportar cuantos elementos probatorios sean posibles sobre el hecho denunciado.”

En relación con el contenido de este último precepto, conviene recordar que los vigilantes municipales gozan de la condición de agentes de la autoridad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales, siempre que concurren los requisitos previstos en su apartado 2, concurrencia que se desprende de las circunstancias analizadas, y por tanto sería un precepto aplicable al presente caso.

Este precepto impone al agente de la autoridad la obligación de aportar “todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado”. A este respecto, en su escrito de fecha 21/07/2022, el Ayuntamiento se refiere a la finalidad probatoria de la fotografía captada por el vigilante cuando manifiesta que: “*Como prueba documental y para poder tramitar la sanción administrativa, se realizó una fotografía en el frontal del vehículo para recoger la matrícula y la escena de la infracción*”, y que “*las fotografías que se realizan durante las actuaciones de los vigilantes municipales se focalizan en el vehículo y no en las personas que puedan haber en su interior. Estas fotografías se adjuntan a la denuncia como prueba documental de la infracción*”.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el Ayuntamiento de Collbató había facilitado a sus vigilantes un dispositivo móvil para la tramitación de denuncias por infracción de la normativa en materia de tráfico, y que la fotografía del vehículo se considera un elemento

probatorio del hecho denunciado por el vigilante, cabe concluir que este precepto ampararía la recogida de la fotografía del vehículo implicado.

Llegados a este punto, hay que tener en cuenta que la recogida de la imagen de la persona denunciante también debe ser respetuosa con el principio de minimización de los datos previsto en el artículo 5.1.c) del RGPD, que prevé que los datos personales serán: *“adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados”*. Esto comporta analizar si la recogida de la imagen del denunciante era necesaria para cumplir con la finalidad probatoria prevista.

Al respecto, habría que diferenciar el hecho denunciado por el vigilante, de la infracción finalmente imputada.

En cuanto a los hechos denunciados que se consignaron en el boleto de denuncia, resulta relevante el hecho de que el vigilante refiere que el denunciante se negó a retirar el vehículo (*“El conductor se niega a retirar el vehículo hasta la llegada (.sic) de la acompañan (.sic)”*), por lo que no se puede descartar que el vigilante considerase que la recogida de la imagen del conductor del vehículo (aquí denunciante) era un elemento probatorio de su presencia en el momento de los hechos, e indiciario de sus manifestaciones negativas a retirar el vehículo.

En cuanto a la infracción de tráfico finalmente imputada a raíz de estos hechos (haber contravenido la prohibición de detener el vehículo en un paso de peatones), hay que reconocer que para su imputación no se requería que en la fotografía figurase la imagen de la persona infractora (aquí denunciante), siendo suficiente con la captación del vehículo parado en medio del paso de peatones. Desde esta perspectiva, la captación de la imagen del denunciante podría considerarse accidental y accesorio o secundaria a la imagen principal del vehículo. Éste parece el sentido de las manifestaciones efectuadas por el Ayuntamiento en el escrito de fecha 21/07/2022, en el que señalaba que: *“ las fotografías que se realizan durante las actuaciones de los vigilantes municipales se focalizan en el vehículo y no en las personas que puedan existir en su interior”, “la fotografía responde a la captación de la imagen del vehículo infractor y no a la captación de la persona infractora”*.

Sea como fuere, el hecho es que en el momento de los hechos denunciados por el vigilante, la persona denunciante se encontraba en el interior del vehículo fotografiado, y por tanto su captación era del todo irremediable para cumplir la finalidad perseguida, que era obtener una prueba visual del vehículo parado en medio del paso de peatones. En esta consideración se tiene en cuenta que el agente de la autoridad que pretende obtener una prueba de los hechos denunciados cuando se trata de un vehículo donde se encuentra el conductor, puede tener que actuar con rapidez para evitar un movimiento del vehículo que impida la captación de la prueba fotográfica de los hechos denunciados.

Las circunstancias singulares señaladas impiden concluir que el Ayuntamiento vulneró el principio de minimización de los datos.

Otra cosa es que la persona denunciante se hubiese opuesto a la captación de su imagen en el momento de la captación. Al respecto, es necesario constatar una divergencia entre las partes implicadas, ya que, mientras la persona denunciante manifestó en su escrito de denuncia ante la Autoridad que se opuso, el Ayuntamiento en su escrito de fecha 21/07

/2022 lo ha negado, señalando que: " *En ningún momento el ocupante del vehículo solicitó que no se le fotografiara*".

Cabe decir que en el escrito de fecha 21/07/2022, el Ayuntamiento ha reconocido que, a fecha posterior a los hechos denunciados, el denunciante se quejó sobre la captación de su imagen, en concreto, mediante dos escritos que va presentar el día (...), y por tanto, con posterioridad a la captación de su imagen por parte del vigilante (...). Pues bien, a la vista de la respuesta del Ayuntamiento negando este hecho, la presentación por el denunciante de aquellos escritos por sí solos no permiten inferir que nos hallamos ante un supuesto de eventual desatención del derecho de oposición ejercido formalmente por la persona aquí denunciante.

3. El artículo 10.2 del Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, sobre el procedimiento sancionador de aplicación a los ámbitos de competencia de la Generalidad, prevé que "(...) no se formulará pliego de cargos y se ordenará el sobreseimiento del expediente y el archivo de las actuaciones cuando de las diligencias y de las pruebas practicadas, resulte acreditada la inexistencia de infracción o responsabilidad. Esta resolución se notificará a los interesados". Y el artículo 20.1) del mismo Decreto determina que procede el sobreseimiento: "b) Cuando no existen indicios racionales de haberse producido los hechos que han sido la causa de la iniciación del procedimiento; c) Cuando no se ha acreditado la existencia de responsabilidad (...)."

Por tanto, resuelvo:

1. Archivar las actuaciones de información previa número IP 411/2021, relativas al Ayuntamiento de Collbató .
2. Notificar esta resolución al Ayuntamiento de Collbató ya la persona denunciante.
3. Ordenar la publicación de la resolución en la web de la Autoridad (apdcat.gencat.cat), de conformidad con el artículo 17 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa de acuerdo con el artículo 14.3 del Decreto 48/2003, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Catalana de Protección de Datos, las personas interesadas pueden interponer, con carácter potestativo, un recurso de reposición ante la directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente de su notificación, de acuerdo con lo que prevé el artículo 123 y siguientes de la Ley 39/2015. También se puede interponer directamente un recurso contencioso administrativo ante los juzgados de lo contencioso administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente de su notificación, de acuerdo con los artículos 8, 14 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Asimismo, las personas interesadas pueden interponer cualquier otro recurso que considere conveniente para defender sus intereses.

La directora,