

OBLIGATORIEDAD DE QUE LOS DATOS PERSONALES DE LOS VIGILANTES DE APARCAMIENTO DE UN AYUNTAMIENTO DEBAN CONSTAR EN LAS DENUNCIAS QUE REALIZAN

INFORME JURÍDICO QUE SE EMITE EN RELACIÓN A LA CONSULTA REALIZADA POR ... DEL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ SOBRE “ADECUACIÓN A LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL DE LA OBLIGACIÓN DE QUE LOS DATOS PERSONALES DE LOS VIGILANTES DE APARCAMIENTO DEBAN CONSTAR EN TODAS LAS DENUNCIAS QUE REALIZAN EN CUMPLIMIENTO DE SU TRABAJO”

CN05-015

ANTECEDENTES

Con fecha 4 de octubre de 2005 tiene entrada en esta Agencia Vasca de Protección de Datos, escrito del ... del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en la que se eleva consulta en relación al asunto más arriba referenciado.

En el escrito de remisión de la consulta se hace constar que

“Dicha información ha sido utilizada ya en varias ocasiones por las personas denunciadas para ponerse en contacto con ellos con el fin de coaccionarles, amenazarles y/o insultarles”

“Sin embargo, entendemos que la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal ampara la pretensión de este colectivo para no facilitar sus datos personales, y tenemos constancia, además, de que no solo los miembros de la Policía Local tienen carácter de agentes de la autoridad sin (sic) que hay otros funcionarios en la Administración que también la tienen, circunstancia que les exime de facilitarlos.”

El artículo 17 de la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos, en su apartado n) atribuye a la Agencia Vasca de Protección de Datos la siguiente función:

Atender a las consultas que en materia de protección de datos de carácter personal le formulen las Administraciones públicas, instituciones y corporaciones a que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, así como otras personas físicas o jurídicas, en relación con los tratamientos de datos de carácter personal incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley

Corresponde a esta Agencia Vasca de Protección de datos en virtud de la normativa más arriba citada, la emisión del informe en respuesta a la consulta formulada.

CONSIDERACIONES

I

A juicio de esta Agencia, intentar dar respuesta a la consulta planteada, y por razón de las particularidades que afectan al concreto ámbito material en el que desarrollan sus funciones las personas titulares de los datos en cuestión exige, siquiera de manera sucinta, repasar el estado de la situación en dicho ámbito material, lo cual, además, permitirá muy probablemente conocer cual es el motivo por el cual el Ayuntamiento exige que dichas personas hagan constar en las denuncias sus datos personales.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2003, dictada en un recurso de casación en interés de ley, ofrece un panorama del estado actual de la cuestión.

De acuerdo con dicha Sentencia

“A propósito del supuesto que nos ocupa, en la Sentencia de este Tribunal Supremo, de 1 de octubre de 1991 (RJ 1991, 7639), se dijo que el «controlador del Estacionamiento vigilado no tiene la consideración de agente de la autoridad y por ello su simple denuncia equivale a la denuncia de un particular, y al no ser adverbada por pruebas posteriores, no tiene fuerza suficiente para acreditar los hechos denunciados; por ello el acto de imposición de multa debe ser declarado no ajustado a derecho, por falta de prueba y anulado».

En el recurso de casación en interés de ley núm. 2754/1994, sentencia de 4 de octubre de 1996 (RJ 1996, 7413), se fijó la siguiente doctrina legal: «la ratificación del denunciante en el procedimiento sancionador regulado en el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (RCL 1990, 578, 1653), constituye prueba de cargo cuya valoración corresponde al órgano sancionador, sin que en dicho procedimiento sea necesario practicar las pruebas de cargo con anterioridad a la notificación de la denuncia al presunto infractor».

En similares términos la sentencia de esta Sala de 22 de septiembre de 1999 (RJ 1999, 6728), declaró: «No es admisible el criterio de reputar carente de todo valor la denuncia efectuada por un Controlador de Tráfico a los efectos de acreditar una infracción de este tipo, como no lo sería el privar de valor a la denuncia efectuada por cualquier particular que observe la comisión de la misma. Con carácter general el artículo 75 de la Ley de Seguridad vial (RCL 1990, 578, 1653) prevé que el procedimiento sancionador sobre la materia puede incoarse, tanto de oficio, como a instancia de los agentes de la autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico, o de cualquier otra persona que tenga conocimiento directo de los hechos. La denuncia de quien tuviere ese conocimiento será siempre un elemento probatorio a tener en cuenta, conjugándolo con el resto de las circunstancias que puedan dar o negar verosimilitud a la misma y constituyendo un elemento de valoración discrecional -aunque razonablemente apreciada- por parte del órgano administrativo al que compete sancionar el hecho, valoración en todo caso revisable por el Tribunal de instancia en la posterior vía jurisdiccional; y así lo tiene declarado este Tribunal en recurso promovido en interés de la Ley de 24 de septiembre de 1996 (RJ 1996, 6794)».

Por último, la sentencia de esta Sala de 16 de abril de 2002 (RJ 2002, 6834) «el testimonio-denuncia del controlador es un elemento más de prueba que ha de ser ponderado racionalmente cuando se emite en la forma reglamentariamente prevista, ratificando su denuncia inicial con expresa mención de sus circunstancias personales, y también que ha de ser valorado racionalmente en conjunto con cualesquiera otros elementos probatorios».

QUINTO Pero aparte de que, como se ha indicado, existen declaraciones jurisprudenciales al examinar supuestos similares al de autos, preciso es significar, como ya ha quedado indicado anteriormente, que no se puede interesar que se declare una doctrina desconectada de la afirmaciones hechas por la sentencia recurrida. En el supuesto que nos ocupa la doctrina que se postula tiene como presupuesto, según el recurrente en casación, una denuncia realizada por un vigilante en una zona azul que posteriormente se ratifica ante un agente de la autoridad. Pues bien, de la sentencia objeto del recurso que se analiza resulta que, tras de indicarse en la misma que el denunciante, un vigilante de estacionamiento de horario limitado, no tenía la condición de agente de la autoridad, por lo que su denuncia no era prueba suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia del denunciado, examina a continuación el valor probatorio de un informe del Inspector Jefe de la Policía Municipal, que figura en el expediente administrativo, dirigido al Secretario del Ayuntamiento, según el cual en dicho expediente «consta la ratificación de la denuncia por el controlador..., ante el funcionario de policía

con número profesional..., así como la diligencia de comunicación al instructor del expediente», y se llega a la conclusión, poniendo de relieve que «no deja de extrañar, y así debe ponerse de manifiesto, que un documento que figura en un expediente reclamado judicialmente no sea aportado por copia autorizada, sino por un informe del Inspector Jefe al Secretario del Ayuntamiento, en el que también, se hace constar su comunicación al instructor del expediente», de que «Ante este informe resulta imposible no dudar que esa ratificación figure realmente en el expediente y que hubiera podido ser valorar (se ha querido decir valorada) por el instructor». Resulta, por tanto, que la Sentencia recurrida no considera ratificada ante un agente de la Policía local la denuncia en cuestión, y así se dice en aquélla que «no es posible aceptar que la sanción impugnada se apoye en alguna prueba, y, en consecuencia, por virtud del derecho a la presunción de inocencia, resulta obligado declarar su nulidad».

La Sentencia también del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003, en lo que ahora interesa, declara al respecto que

“El Tribunal ha sostenido, con toda corrección, que el testimonio-denuncia del controlador es un elemento más de prueba que ha de ser ponderado racionalmente cuando se emite en la forma reglamentariamente prevista, ratificando su denuncia inicial **con expresa mención de sus circunstancias personales**, y también que ha de ser valorado racionalmente en conjunto con cualesquiera otros elementos probatorios. Por lo tanto, no cabe hablar de desconocimiento de la inicial presunción de inocencia que constitucional y legalmente es atribuible a todo ciudadano, cuando se ha ponderado en el curso de un procedimiento administrativo seguido con todas las garantías legales, y ratificando esa apreciación por el Tribunal de instancia, el valor de esa manifestación o denuncia, llegándose a la conclusión de su certidumbre, no tan sólo por el contenido de la misma, sino por la ausencia de una explicación razonable en contrario.”

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco se ha hecho eco de dicha jurisprudencia, y así tiene declarado en varias Sentencias que

“Pues bien, de conformidad con las premisas anteriores, es bien cierto que el examen del expediente sancionador revela la más completa inexistencia de prueba de cargo, pues no puede otorgarse el carácter de tal al documento que obra al folio 2 consistente en la emisión mediante impresión informática con membrete de la empresa "Cimubisa" bajo el título de "Relación de carga de denuncias O.T.A.", **carente de datos de identificación personal** y de firma que lo autorice, que no constituye un medio hábil de iniciación del procedimiento sancionador, ya que por exigencia del artículo 75 del Real Decreto legislativo 339/1990, la denuncia voluntaria de un controlador o vigilante de la zona regulada por la O.T.A. ha de indicar la identificación del vehículo con el que se comete la supuesta infracción, la identidad del denunciado si fuere conocida, la relación circunstanciada del hecho, con expresión del lugar, fecha y hora y el nombre, profesión y domicilio del denunciante.

La inexistencia de denuncia válida impide que pueda cobrar virtualidad el documento que obra al folio 11 del expediente pues **la firma y número (628) del vigilante que lo autoriza en ningún caso podría subsanar la falta de denuncia válida**, ni tampoco gozar del valor probatorio que la Ley confiere a los hechos constatados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad -artículo 137.3 Ley 30/1992 al no poder predicarse la consideración ni de Agente de la Autoridad ni de Auxiliar de la Policía Municipal del personal vigilante de la O.T.A. a quien se imputa su autoría (STS de 1 de Octubre de 1991 y 23 de Noviembre de 1993, esta última dictada en recurso de casación en interés de ley). (STSJPV de 16 de mayo de 2003”.

En el mismo sentido las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 21 de septiembre de 2000 y 22 de marzo de 2002.

Todo el excursus anterior era necesario, creemos, por un doble motivo. Por una parte, permite conocer con un amplio grado de certeza, cual es la razón de la obligación impuesta a los vigilantes de aparcamiento; por otra, permite analizar si dicha obligación es o no contraria a la normativa de protección de datos.

Desde la primera perspectiva y vista la situación actual de la cuestión, puede razonablemente concluirse que cualquier denuncia realizada por dichos vigilantes sin expresión de sus datos personales (de los que se contienen en el artículo 75.3 del Real Decreto-legislativo 339/199 y 5 del Real Decreto 320/1994 al menos) difícilmente pudiera dar lugar a la válida imposición de la correspondiente sanción.

Así las cosas, no es arriesgado concluir que el Ayuntamiento obliga a los vigilantes de aparcamiento a hacer constar sus datos personales en las denuncias que practiquen a fin de que la validez de las sanciones que recaigan no sea reprochable desde la perspectiva de la validez de la denuncia.

La anterior conclusión es el presupuesto lógico que sirve para contestar a la segunda cuestión.

En este sentido, obsérvese que, a pesar de las peculiaridades concurrentes en el supuesto objeto de la consulta, desde la perspectiva de protección de datos de carácter personal, ha de concluirse que se produce un tratamiento de datos cuya titularidad corresponde al vigilante de aparcamiento y una posterior comunicación de los mismos a la persona denunciada, tratamiento y cesión que no pueden entenderse voluntariamente realizadas por el propio vigilante, dado que éste se encuentra obligado a realizarla.

Entra entonces en juego, a juicio de esta Agencia Vasca de Protección de Datos las excepciones al consentimiento previstas en el apartado 2 del artículo 6 y en el apartado 2 c) del artículo 11 de la Ley Orgánica de Protección de Datos de acuerdo con los cuales no será preciso el consentimiento de los interesados para el tratamiento y la cesión, respectivamente, de sus datos de carácter personal:

“cuando los datos de carácter personal se refieran a las partes de un contrato o precontrato de una relación negocial, laboral o administrativa y sean necesarios para su mantenimiento o cumplimiento.” Y

”cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. En este caso, la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique”

Resulta evidente por lo dicho más arriba que, dada la situación actual de la cuestión, difícilmente tendría justificación el mantenimiento de la relación funcional existente entre los vigilantes y el Ayuntamiento si no constaran en la denuncia los datos de dichos vigilantes, por la sencilla razón de que la potestad sancionadora de la que se encuentra investida dicha Administración y para cuyo efectivo ejercicio desarrollan su actividad los vigilantes, no llegaría a ser eficaz.

Dicho de otra manera ¿qué sentido puede tener mantener el servicio si el Ayuntamiento y los ciudadanos son conscientes de que si en las denuncias practicadas por los vigilantes no constan sus datos personales difícilmente pueden éstas dar lugar a sanciones válidas?. Significaría ello tanto como decir que el Ayuntamiento, Administración pública, no cumple los principios señalados en el artículo 103 CE.

Téngase además en cuenta que de acuerdo con la Memoria del año 2004 elaborada por la Policía Municipal (página 61) los vigilantes de aparcamiento han cursado un total de 57.206 denuncias.

Hay otra cuestión que, con acierto, plantea el consultante y que obliga a esta Agencia a explorarla: la referida a la posibilidad de considerar a dichos vigilantes, y a los efectos que ahora interesan, agentes de la autoridad.

Aunque exceda en parte de las competencias de esta Agencia, pero en cuanto tiene relación directa con el principio de calidad de los datos contenido en el artículo 4 LOPD, cabe decir que no encuentra sin embargo esta Agencia argumentos que permitan sostener la atribución de dicha cualidad a los vigilantes.

Así, debe observarse que la propia Ordenanza municipal reguladora de los usos, tráfico, circulación y seguridad en las vías públicas de carácter urbano, omite la atribución de dicho carácter a los vigilantes del servicio de control de aparcamiento, produciéndose, además, una remisión en cuanto a la tramitación de los expedientes sancionadores al procedimiento regulado en le RD 339/1990, de 2 de marzo y sus disposiciones reglamentarias.

A juicio de esta Agencia, no es suficiente la condición jurídica de funcionario para estar investido de tal cualidad de agente de la autoridad.

Resulta interesante traer a colación en este momento el artículo 53.3 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en la redacción dada por la Ley Orgánica 19/2003, a cuyo tenor

“En los municipios de gran población podrán crearse, por el Pleno de la Corporación, Cuerpos de Funcionarios para el ejercicio exclusivo de las funciones previstas en el párrafo b) del apartado 1. Dichos funcionarios no se integrarán en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en el **ejercicio de esas funciones tendrán la consideración de agentes de la autoridad**, subordinados a los miembros de los respectivos Cuerpos de Policía Local”

El párrafo b) del apartado 1 por su parte se refiere a las siguientes funciones:

“Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación”.

Significaría lo anterior, correctamente interpretado, que no ostentan tal condición, en lo que ahora interesa, aquellos funcionarios que no queden integrados en dicho Cuerpo convenientemente creado por el Pleno, situación en la que parecen hallarse las personas a las que hace referencia la consulta.

En resumen, las denuncias, para que tengan valor probatorio de los hechos en ellas constatados, deberán efectuarse por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico (art. 76 LSV). Este artículo concreta en materia de tráfico, el concepto de autoridad definido en el art.137.3 LRJPAC.

Por su parte, el art. 4 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico establece que “Los agentes de la autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico deberán denunciar las infracciones que observen cuando ejerzan funciones de vigilancia y control de la circulación vial”.

De estos artículos podemos extraer como consecuencia que los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico únicamente cuando estén realizando ese servicio podrán formalizar la denuncia con valor probatorio.

A sensu contrario, cuando no estén ejerciendo estas funciones, sus denuncias no tienen esa condición y por lo tanto tendrán el mismo valor que las denuncias voluntarias (como notitia criminis).

Y ello debe ser así por la especial atención que deben prestar en el ejercicio de su trabajo, debido a que el iter criminis suele producirse en un período muy corto de tiempo y la percepción del

agente está por lo tanto sujeta a un mayor riesgo de error y también porque las garantías de imparcialidad vienen referidas al ejercicio de sus funciones.

Con este concepto de autoridad, no se puede atribuir fuerza probatoria a las denuncias formuladas por los empleados municipales vigilantes de los estacionamientos en las "zonas azules" (ORA), puesto que no son agentes de la autoridad. Así se ha pronunciado el Tribunal Supremo en Sentencia de 1 de octubre de 1991, que advierte: "La primera cuestión no ofrece duda, el controlador del estacionamiento vigilado no tiene la consideración de agente de la autoridad, y por ello su simple denuncia equivale a la denuncia de un particular, y al no ser averada por pruebas posteriores, no tiene fuerza suficiente para acreditar los hechos denunciados; por ello el acto de imposición de multa debe ser declarado no ajustado a derecho, por falta de prueba, y anulado".

Así las cosas, en relación con el principio de calidad de los datos al que antes se hacía referencia, parecen adecuados, a los concretos fines que se persiguen, los datos que se requieren a los vigilantes para su inclusión en las denuncias que por éstos sean formuladas. Datos que deberán ser los expresamente contemplados en la normativa de tráfico y seguridad vial antes referida, para que las denuncias practicadas sean válidas en los términos exigidos por la jurisprudencia también más arriba analizada.

IV

Se solicita por último la aportación de soluciones por parte de esta Agencia.

Resulta evidente, por las peculiaridades hasta ahora analizadas y por las respuestas judiciales aportadas, que no posee esta Agencia una solución contundente que permita armonizar mejor la protección de datos de carácter personal de las personas afectadas y la efectividad de la actuación municipal.

Es más, si la tuviera, por un elemental criterio de prudencia y, sobre todo, de respeto hacia las facultades de autoorganización que en exclusiva corresponden a la Administración Municipal, difícilmente trasladaríamos con tal carácter de "solución" la propuesta que pudiéramos formular.

A lo más que esta Agencia puede llegar teniendo en cuenta lo dicho más arriba y con un afán meramente colaborador, es que, de acuerdo con informaciones públicas aparecidas en diferentes medios de comunicación o incluso en Internet, existen experiencias en relación con este asunto en Ayuntamientos de otras grandes ciudades (Madrid o Barcelona por ejemplo) que han intentado compatibilizar la protección de datos de carácter personal de los vigilantes intentando no afectar a la validez de las sanciones impuestas.

Así, nos hacemos eco de una Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 27 de mayo de 2002 en la que expresamente se dice

Respecto a los hechos que se reflejan en el contenido de la denuncia, su acreditación y eficacia probatoria se asientan en este caso, tanto en la veracidad de su contenido que la recurrente no niega, ni desvirtúa con justificación razonada y bastante, como en su validez y fiabilidad al haber sido formulada la denuncia por el agente del servicio de vigilancia habilitado a tal fin en el correcto desempeño de sus funciones. Es más, en este caso, conforme a la **habilitación efectuada por el Alcalde a favor del vigilante de la zona de estacionamiento** controlada además de para el desempeño de dichas funciones para denunciar las infracciones que se cometan contra la Ordenanza que regula dicho servicio, **la consecuencia de su desempeño con habilitación bastante a tal fin implica que la formulación de sus denuncias conllevan la autoridad de un agente habilitado, y por consiguiente la presunción de veracidad** de los hechos reflejados en el boletín de denuncia, conforme establece el Art. 76 del RD Legislativo 339/90.

El anterior pronunciamiento, en lo que ahora interesa, lleva a la Sala a desestimar el recurso interpuesto contra la sanción y en consecuencia a declarar la validez de la misma, para lo cual es

suficiente, a juicio de la Sala, (doctrina que, desde luego, no es vinculante para la decisión que en su caso debieran adoptar los órganos jurisdiccionales con sede en la Comunidad Autónoma del País Vasco ante los que se residenciarían los recursos que al respecto pudieran entablarse) un Decreto de Alcaldía que habilita a los agentes para practicar denuncias.

El Ayuntamiento de Madrid por su parte, ha creado el cuerpo al que se ha hecho antes referencia, sin que, por lo tanto sea necesario hacer constar los datos de carácter personal de los agentes que, ahora ya sí y por atribución legal, tienen la consideración de agentes de la autoridad.

CONCLUSIÓN

La inclusión de datos de carácter personal de los vigilantes de aparcamiento en las denuncias practicadas por éstos en el ejercicio de sus funciones, sin su consentimiento, no es contraria a la normativa sobre protección de datos de carácter personal.