

Expte.

DI-155/2006-1

Excmo. Sr. ALCALDE PRESIDENTE
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 ZARAGOZA

27 de noviembre de 2006

SUGERENCIA:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 1 de febrero de 2006 tuvo entrada en esta Institución queja que quedó registrada con el número de referencia arriba expresado.

En la misma se hacía alusión al problema con el que se encuentran los trabajadores que se encargan de la vigilancia de las zonas de estacionamientos limitados en la vía pública en Zaragoza, pertenecientes a la empresa adjudicataria Dornier, en los siguientes términos:

“... Al realizarse el pliego de condiciones regulador de la concesión de la vigilancia de las zonas de estacionamientos limitados en la vía pública, en Zaragoza capital, en 1993, se incluyeron datos de carácter personal de los trabajadores en los ticket de "propuesta de denuncia o sanción", que se dejan en el parabrisas de los vehículos que se propone sancionar en la vía pública, con datos como nombre y apellidos de quien "propone la denuncia", personal de la empresa Dornier.

Esta situación que nunca hubiese debido producirse, resulta extraña, cuando de todos es sabido la problemática de la Policía Local en el mismo sentido, y que hizo que los agentes se identifiquen con una numeración funcional al efecto, por lo que el Ayuntamiento es conocedor de las consecuencias de exponer públicamente datos de carácter personal no solo a aquellos interesados en una denuncia concreta, sino a toda persona que transite por la vía pública, pues los boletines o ticket de propuesta de denuncia incluyen nombre y dos apellidos, de una persona que a su vez se encuentra realizando su trabajo en la misma vía pública, y cuyos datos llegan a ser tomados por "chicos del Barrio" en el mejor de los casos, vejándola burlescamente, o incluso, como se tiene constancia, se ha llegado a acosar a alguna trabajadora, aprovechando el conocimiento de sus datos de carácter personal, tras seguirla a su vivienda, entre otros.

Solo era comprensible esta situación en aquella primera contrata de los años 90, si bien desde que se promulgo la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, debería la administración pública haber velado por la defensa de los derechos no solo de sus propios trabajadores, policía local, sino de aquellos otros, que tras una contrata, trabajan también para los ciudadanos, y a los que por analogía se les deben aplicar las mismas garantías jurídicas que a los funcionarios públicos en la defensa de sus datos de carácter personal, más aún cuando se dan los siguientes hechos:

1°._Los terminales de ordenador que portan estos trabajadores, son personales y llevan una clave que únicamente se utiliza con cada trabajador, y que se extingue con el contrato de este, por lo que queda definido con dicha clave totalmente quien presentó la denuncia.

2°._ *Que al Ayuntamiento y a la empresa ya le constan las correspondencias de las claves con los trabajadores, y que no puede llevar a error alguno.*

3°._ *Que la empresa es conocedora de las situaciones, y de hecho en otras ciudades en que la misma empresa tiene la contrata, ya actúan con claves o números por trabajador (p.e. Jaca, Estella-Navarra o Valencia).*

4°._ *Que los agentes de la Policía Local tienen claves alfanuméricas es conocido por todos, solo es necesario observar cualquier boletín de denuncia.*

5°._ *En ningún momento se ha indicado a los trabajadores de Dornier quiÉn es el responsable de la custodia de sus datos de carácter personal, ni por la empresa ni por la Administración para la salvaguarda de sus intereses.*

6°._ *No se puede alegar en ningún momento que con la medida de sustituir los datos de carácter personal por una clave personal e intrasmisible alfanumérica, no se puedan entregar los mismos a aquella persona que ha sido sancionada y que en el procedimiento lo solicite expresamente, pero se han de articular medidas que permitan a ninguna otra conocer o acceder a dichos datos, dado que nunca se ha pedido consentimiento a los trabajadores, y resulta innecesario para el desempeño de sus funciones.*

En cuanto a legislación aplicable, se podría alegar, como se ha indicado la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, la propia Constitución Española establece en su artículo 17.1, que toda persona tiene derecho a su seguridad, garantizando el artículo 18 el derecho a la intimidad personal, resaltando el apartado 4° del mismo artículo que la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos.

A su vez el artículo 53 indica claramente que los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo de la Constitución vinculan a todos los poderes públicos.

Por todo ello, solicita a V. E. que recabe la información sobre los motivos del trato desigual entre funcionarios de la policía local y trabajadores de Domier en cuanto figuran expuestos al público sus datos de carácter personal en propuestas de sanción sin salvaguardar sus derechos, solicitando a su vez se inste al Ayuntamiento de Zaragoza a salvaguardar los derechos de estos trabajadores que solo pretenden cumplir con el servicio público que a través de una empresa privada se da a la ciudadanía”.

Por los presentadores de la queja se ha aportado al expediente documentación justificativa de la denuncia formulada ante un Juzgado de Instrucción de Zaragoza por una de las personas afectadas por el problema objeto de queja, debido a las amenazas y coacciones sufridas por ella y su familia, mediante llamadas a sus teléfonos fijo y móvil realizadas por un individuo al que presuntamente había denunciado y que había obtenido sus datos personales mediante el boletín de denuncia colocado en el parabrisas de su vehículo

SEGUNDO.- Admitida a trámite la queja formulada se acordó pedir información al Ayuntamiento de Zaragoza, que respondió a dicha solicitud en los siguientes términos:

“El Ayuntamiento de Zaragoza aprobó en 1992 el Reglamento para la prestación del servicio de regulación de estacionamientos en la vía pública, así como sus correspondientes precios públicos, para hacer compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios y fijar las medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los vehículos en determinadas zonas

de la ciudad. El control, información al usuario de su funcionamiento y denuncia de las infracciones cometidas respecto a este servicio, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Policía Local, se efectúan desde el año 1993 a través de los vigilantes de la empresa Dornier S.A., concesionaria del mismo.

La QUEJA planteada parece fundamentarse principalmente en el hecho de que consten los nombres y apellidos de los controladores de la empresa Dornier en los tickets de las denuncias que formulan cuando la Policía Local en sus boletines se identifican con una numeración funcional al efecto, manifestando que por trabajar para los ciudadanos por una contrata por analogía se les deben aplicar las mismas garantías jurídicas que a los funcionarios públicos en defensa de sus datos de carácter personal, argumentando en ese aspecto trato desigual entre funcionarios de la Policía Local y trabajadores de Dornier.

Antes de comenzar no debemos olvidar que estamos hablando de denuncias por infracciones a los preceptos de la legislación sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, por lo que deberán ser tramitadas conforme a su legislación específica, en virtud de procedimiento instruido con arreglo a las normas previstas en el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

No puede ser objeto de discusión la ausencia de carácter de agente de la autoridad de los empleados de la empresa adjudicataria del servicio de estacionamiento regulado de vehículos en la vía pública, en nuestra ciudad los vigilantes de las zonas ESRO/ESRE. En este sentido, en multitud de ocasiones, se ha manifestado la jurisprudencia, señalando que los controladores o vigilantes de las zonas de estacionamiento regulado de vehículos "no tienen la consideración de agentes de la autoridad", y, por ello, "su simple denuncia equivale a la denuncia de un particular" .

Al considerarse al ticket que los controladores dejan en el parabrisas del vehículo como denuncia de un particular, en éste, conforme dispone el art 7 del Reglamento del Procedimiento Sancionador de Tráfico, "se harán constar... los datos y circunstancias

que se consignan en el artículo 5 del presente Reglamento", disponiendo el art. 5 del Reglamento del Procedimiento Sancionador de Tráfico, sobre el contenido de las denuncias que: "en las denuncias por hechos de circulación deberá constar: la identificación del vehículo con el que se hubiese cometido la supuesta infracción, la identidad del denunciado, si fuere conocida, una relación circunstanciada del hecho, con expresión del lugar, fecha y hora y el nombre, profesión y domicilio del denunciante. Cuando éste sea un agente de la autoridad podrán sustituirse estos datos por su número de identificación (artículo 75, apartado 3, párrafos primero y segundo, del Texto articulado)."

Es cierto que el artículo 75.3 de la Ley de Seguridad Vial permite la sustitución del nombre del denunciante por su número de identificación, pero, como ya hemos visto, ello es así solo cuando el mismo sea agente de la autoridad, lo que, como hemos visto, no es el caso. De lo anterior se desprende que el hecho de que conste el nombre y apellidos en el ticket de denuncia y que el de los policías locales cuando denuncian en el ejercicio de su autoridad lo sustituyen por su número de identificación lo es porque así está legalmente establecido en la legislación específica aplicable al efecto; para las denuncias de los controladores, al ser consideradas como denuncias voluntarias y que por lo tanto deben de contener también el nombre, profesión y domicilio del denunciante (arts. 5 y 7 R.P.S.T.), y en las denuncias formuladas por agentes de la autoridad, en las que éstos pueden sustituir su nombre por su número de identificación (arts. 75.3 L.SV. y 5 R.P.S.T.)".

TERCERO.- A la vista del contenido del anterior informe y habiéndose comunicado por los presentadores de la queja que este problema no se planteaba en las restantes ciudades de mayor población del país, ya que en todos los casos la identificación en el ticket colocado en el parabrisas era mediante un código o clave, se acordó solicitar información sobre esta cuestión a los Ayuntamientos de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao, para conocer si en las respectivas ciudades se les había planteado el

problema y, en tal caso, a qué soluciones habían llegado para solucionarlo. En respuesta a la solicitud del Justicia se recibieron los informes que a continuación se reproducen:

1) AYUNTAMIENTO DE MADRID

“Como contestación a su escrito del pasado 18 de mayo, relativo a la identificación de los Controladores del Servicio de Estacionamiento Regulado en los Avisos de Denuncia le significo que, a comienzos de la prestación del servicio, noviembre de 2002, los Controladores se identificaban con su nombre, apellidos y DNI en los Avisos de Denuncia que formulaban, dejando dichos Avisos en los parabrisas de los vehículos denunciados.

Con el transcurso del tiempo, se recibieron diversas quejas de Controladores, en el sentido de que estaban recibiendo amenazas, supuestamente, de titulares de vehículos denunciados, llegando incluso a averiguar a través de la guía telefónica datos personales tales como domicilio particular y/o teléfono.

Ante estos acontecimientos y dado que desde el 2 de noviembre de 2002, fecha de comienzo del actual Servicio de Estacionamiento Regulado, todos los Controladores de las empresas adjudicatarias forman parte de una base de datos municipal en la que consta su nombre, apellidos y DNI, se optó porque en el Aviso de Denuncia sólo figurase su número de Controlador.

De esta forma, se preservan los datos de identidad de quien formula la denuncia, sin menoscabo de que, posteriormente, en el Boletín de Denuncia sí consten los datos personales del Controlador, incluso su firma manuscrita. A este Boletín de Denuncia, tiene acceso el titular del vehículo denunciado, mediante el procedimiento de "vista de expediente" si lo considera oportuno y lo solicita”.

2) AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

“Respondiendo a su escrito en el que nos solicitaba la forma de identificación de los vigilantes de estacionamiento en la vía pública, le comunico que desde 1983 y hasta el año 2004, el personal adscrito al colectivo de vigilantes ha procedido a cumplimentar los boletines de denuncias, identificando única y exclusivamente el núm. de vigilante asignado a cada empleado de Barcelona de Serveis Municipals, SA, mediante Decreto de Alcaldía del Ayuntamiento de Barcelona, no constando en ningún momento los datos personales de dicho vigilante emisor de la denuncia.

A partir del año 2005, este colectivo ejerce sus funciones mediante un dispositivo electrónico PDA, depositando en este caso en el parabrisas del vehículo denunciado un boletín de AVISO DE DENUNCIA, en el cual se identifica única y exclusivamente la fecha de la infracción y la matrícula del vehículo.

Únicamente en aquellos casos en que el titular del vehículo denunciado, inicia un procedimiento contencioso con relación a la veracidad de la infracción denunciada por un vigilante, a petición de los servicios jurídicos centrales del Ayuntamiento de Barcelona, comparece dicho vigilante ante el juzgado correspondiente para su ratificación, procediendo a identificarse con sus datos personales en ese acto”.

3) AYUNTAMIENTO DE VALENCIA

“En contestación a su escrito por el que solicita información acerca de la forma de identificación de los vigilantes de zonas de aparcamiento limitado, le participo lo siguiente:

Los Agentes de la Ora son nombrados por Resolución de Alcaldía, figurando en la Resolución la identificación personal de cada uno de ellos.

Sin embargo, en los boletines de denuncia que rellenan no se hacen constar sus datos personales sino que, en su lugar, se utiliza una clave de identificación (K52). Cada una de estas claves corresponde a un controlador y son asignadas por la empresa adjudicatario del servicio.

La jurisprudencia de los diferentes Tribunales Superiores de Justicia se ha encargado de recordar que en las denuncias de los agentes de la ORA deben figurar su nombre, profesión y domicilio por no ser agentes de autoridad y ser consideradas denuncias voluntarias en consonancia con lo dispuesto en el arto 5 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, que aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial que exige en las denuncias particulares la identificación del denunciante (nombre, apellidos y domicilio), dejando únicamente a los Agentes de Autoridad la posibilidad de utilizar el número de carné profesional. No obstante, esas mismas sentencias afirman que la ratificación del denunciante (Agente de la ORA) en el expediente es prueba suficiente, aunque haya utilizado una clave en lugar de su identificación personal siempre y cuando en el boletín de denuncia figure su firma y se hayan aportado al expediente los datos de identificación.

El Ayuntamiento de Valencia, viene utilizando desde hace muchos años este sistema, es decir, los agentes de la ORA rellenan y firman el boletín de denuncia identificándose con un número de clave, luego un agente de la ORA distinto firma en el espacio reservado al testigo. Cuando el ciudadano presenta alegaciones se incorporan al expediente los datos personales del controlador denunciante y del testigo y se le trasladan las

alegaciones para que ratifique o no la denuncia formulada”.

4) AYUNTAMIENTO DE SEVILLA

“En contestación a su escrito de fecha 18 de mayo de 2006 mediante el cual solicita información sobre la forma de identificarse los controladores de la zona azul, le comunico que, consultados el Servicio de Multas de este Excmo. Ayuntamiento y la empresa concesionaria del Servicio de Estacionamiento Regulado en Superficie, resulta que dicha identificación se realiza en la copia de la denuncia que el controlador deja en el parabrisas del vehículo infractor mediante un código, apareciendo, no obstante, su nombre completo como denunciante en la notificación de la apertura del expediente sancionador al infractor”.

5) AYUNTAMIENTO DE BILBAO

“En relación a su petición de información, pongo en su conocimiento lo siguiente:

Los vigilantes de estacionamiento emiten las denuncias, dejando en el parabrisas del vehículo únicamente el número de vigilante.

Posteriormente y en el documento ratificación de denuncia, se vincula el número de vigilante con el nombre, apellidos, número de D.N.I., así como domicilio, siendo éste el de la empresa para la que el vigilante presta sus servicios”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Constituye objeto del presente expediente la problemática que genera la identificación con nombre y apellidos de los vigilantes de estacionamientos limitados en la vía pública en la nota que dejan en el parabrisas de un vehículo objeto de denuncia, debido a que estos datos quedan expuestos públicamente en la calle, a la vista de toda persona que transite por la vía, habiéndose llegado a producir situaciones de riesgo para alguno de estos trabajadores que, en algún caso, ha dado lugar a la tramitación de procedimientos judiciales ante la Jurisdicción penal.

El origen del problema se genera a partir de las previsiones legales siguientes:

Por lado, el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, al regular el procedimiento sancionador de tráfico dispone lo siguiente:

“Artículo 75. Incoación.

1. El procedimiento sancionador se incoará de oficio por la Autoridad competente que tenga noticias de los hechos que puedan constituir infracciones a los preceptos de esta Ley o mediante denuncia que podrá formular cualquier persona que tenga conocimiento directo de los mismos.

2. Los Agentes de la Autoridad encargados del servicio de vigilancia de tráfico deberán denunciar las infracciones que observen cuando ejerzan funciones de vigilancia y control de la circulación vial.

3. En las denuncias por hechos de circulación deberá constar: La identificación del vehículo con el que se hubiese cometido la supuesta infracción, la identidad del denunciado, si fuere conocida, una relación circunstanciada del hecho, con expresión del lugar, fecha y hora y el nombre, profesión y domicilio del denunciante. Cuando éste sea un Agente de la Autoridad podrán sustituirse estos datos por su número de identificación. En las denuncias por hechos ajenos a la circulación se especificarán todos los datos necesarios para la exacta descripción de los mismos”.

Por su parte, el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial señala:

“Artículo 5. Contenido de las denuncias.

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

Como quiera que estos trabajadores carecen de la condición de agentes de la autoridad, se viene exigiendo a los mismos la consignación de su nombre y apellidos en el ticket que coloca en el parabrisas del vehículo infractor.

SEGUNDA.- La identificación de los vigilantes de estacionamientos mediante nombre y apellidos en la nota que dejan en el parabrisas del vehículo supone la exposición de estos datos identificativos a cualquier persona que transite por la calle y que incluso, a partir de tal identificación, podrá llegar a averiguar el domicilio, número de teléfono u otros datos del trabajador acudiendo a guías, buscadores u otras fuentes de información. Los vigilantes quedan sometidos, en ocasiones, a burlas, amenazas o coacciones, constando en el expediente incluso documentación acreditativa de alguna situación de riesgo a la que se ha visto sometida una de estas personas trabajadoras, al ser objeto de continuas llamadas amenazantes, tanto a ella como a diversos miembros de su familia, que fueron denunciadas ante la Jurisdicción penal.

Por otro lado no hay que olvidar que cualquier ciudadano tiene reconocido el derecho a la seguridad y a la intimidad personal en los artículos 17 y 18 de la Constitución Española.

Además, hay que tener en cuenta que estamos refiriéndonos a un colectivo de trabajadores cuyo objeto laboral es comprobar la regularidad de los estacionamientos y, en su caso, expedir las oportunas denuncias. Cumplen un servicio público, en la medida en que la eficacia en el funcionamiento de estas zonas de estacionamiento limitado depende de que exista una correcta vigilancia y, en el supuesto de infracción, se inste el oportuno procedimiento sancionador ya que, de no existir tal eventualidad, no se garantizaría en modo alguno el pago adecuado de los importes exigidos para estacionar.

Todos estos factores han de ser considerados a la hora de adoptar una solución ante el problema objeto de estudio.

TERCERA.- La información recabada nos demuestra que esta misma problemática se ha planteado también en otras ciudades, donde se han buscado fórmulas para compatibilizar las exigencias de la normativa reguladora del procedimiento sancionador de tráfico antes transcrita y los derechos de los vigilantes a su seguridad e intimidad, evitando situaciones innecesarias de riesgo; y en la actualidad en ninguna de las ciudades con mayor población de España se mantiene un sistema de identificación con nombres y apellidos de estos trabajadores, ya que en todos los casos se utiliza un número, código o clave en el aviso de denuncia que se expone en el parabrisas, sin perjuicio de la identificación completa del vigilante en un momento posterior y de la posibilidad de que el interesado (y no cualquier transeúnte) tenga acceso a dicha información. Evidentemente, siempre existirá un mínimo riesgo que inexorablemente deberá asumirse por estos trabajadores a fin de garantizar la regularidad de las sanciones (pues el ciudadano sancionado tendrá conocimiento de su nombre y apellidos), mas al menos de esta manera se minimiza el riesgo y la exposición de los datos se circunscribe a la persona interesada y no a cualquier ciudadano que transite por la vía pública.

Al margen de otras ciudades como Soria, Estella, Gerona, etc... en las que consta en el expediente que la identificación de los vigilantes se lleva a cabo mediante un código o clave, si acudimos a los informes remitidos por otras grandes poblaciones, la forma de funcionamiento es la siguiente:

1) MADRID

En el caso de MADRID los Controladores de las empresas adjudicatarias forman parte de una base de datos municipal en la que consta su nombre, apellidos y DNI. En en el **Aviso de Denuncia** que se coloca en el parabrisas sólo figura el número de Controlador, de forma que se preservan los datos de identidad de

quien formula la denuncia. Posteriormente, en el **Boletín de Denuncia** sí constan los datos personales del Controlador, incluso su firma manuscrita. A este Boletín de Denuncia tiene acceso el titular del vehículo denunciado mediante el procedimiento de "vista de expediente" si lo considera oportuno y lo solicita.

2) BARCELONA

En la actualidad, desde el año 2005, este colectivo ejerce sus funciones mediante un dispositivo electrónico PDA, depositando en este caso en el parabrisas del vehículo denunciado un boletín de **aviso de denuncia**, en el cual se identifica única y exclusivamente la fecha de la infracción y la matrícula del vehículo.

Únicamente en aquellos casos en que el titular del vehículo denunciado, inicia un **procedimiento contencioso** con relación a la veracidad de la infracción denunciada por un vigilante, a petición de los servicios jurídicos centrales del Ayuntamiento de Barcelona, comparece dicho vigilante ante el juzgado correspondiente para su ratificación, procediendo a identificarse con sus datos personales en ese acto.

3) VALENCIA

Los Agentes de la Ora son nombrados por Resolución de Alcaldía, figurando en la Resolución la identificación personal de cada uno de ellos. En los **boletines de denuncia** que rellenan no se hacen constar sus datos personales sino que, en su lugar, se utiliza una clave de identificación (K52). Cada una de estas claves corresponde a un controlador y son asignadas por la empresa adjudicatario del servicio. Los agentes de la ORA rellenan y firman el boletín de denuncia identificándose con un número de clave,

luego un agente de la ORA distinto firma en el espacio reservado al testigo. Cuando el ciudadano presenta alegaciones se incorporan al **expediente** los datos personales del controlador denunciante y del testigo y se le trasladan las alegaciones para que ratifique o no la denuncia formulada.

4) SEVILLA

La identificación se realiza en la **copia de la denuncia** que el controlador deja en el parabrisas del vehículo infractor mediante un código, apareciendo, no obstante, su nombre completo como denunciante en la **notificación de la apertura del expediente** sancionador al infractor.

5) BILBAO

Los vigilantes de estacionamiento emiten las **denuncias**, dejando en el parabrisas del vehículo únicamente el número de vigilante.

Posteriormente y en el **documento ratificación de denuncia**, se vincula el número de vigilante con el nombre, apellidos, número de D.N.I., así como domicilio, siendo éste el de la empresa para la que el vigilante presta sus servicios.

En definitiva, todas estas ciudades (que, excepto en el caso de Bilbao, tienen una población superior a la de Zaragoza) han buscado soluciones similares con un dato básico común: en la nota o aviso de denuncia que se deja en el parabrisas figura un código o clave de identificación pero en ningún caso se hacen constar el nombre y apellidos del vigilante. Posteriormente, en un momento posterior (sea en el documento de ratificación de la denuncia, en el momento de notificación de la apertura de expediente sancionador, en

el curso del expediente, o incluso en un eventual proceso de impugnación de la sanción por el cauce contencioso-administrativo) se identifica con nombres y apellidos al controlador denunciante, de tal modo que la persona sancionada pueda conocer los datos de éste y no se le produzca indefensión, mas evitando ya que a esa identificación pueda acceder cualquier extraño que transite por la calzada y ningún interés ostente en el procedimiento.

Incluso en el caso del Ayuntamiento de Madrid nos informan de que inicialmente la identificación en el parabrisas era con nombre y apellidos del vigilante, pero se llegó al sistema de identificación mediante un código actualmente vigente debido a las quejas recibidas por parte de controladores dado que estaban recibiendo amenazas llegando a averiguar a través de la guía telefónica datos personales del controlador tales como domicilio particular y teléfono.

CUARTA.- En relación a las consecuencias jurídicas que la identificación mediante un código de estos controladores pudiera generar, cabe hacer referencia a algunas sentencias que a continuación se citan.

Por un lado, la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de 31 de octubre de 2005 señala lo siguiente:

“CUARTO.- Finalmente el recurrente alega que la denuncia incurre en un vicio que la hace nula "ad origen" y que le ha generado indefensión, cual es la falta de identificación del agente denunciante.

Sobre ello hay que partir de que tal vicio de nulidad no es predicable de la denuncia independientemente del resto de las actuaciones procedimentales. La nulidad sería predicable de la resolución sancionadora que constituye el acto definitivo pero no

de un acto previo que no culmina el expediente sancionador, como es la denuncia, que puede originar o no la incoación de dicho expediente.

Pues bien, partiendo de ello, la falta de la identificación del agente no es susceptible de generar nulidad por indefensión, pues el presunto infractor no sólo pudo recabar de la Administración la identificación del denunciante en el procedimiento sancionador y alegar lo que hubiese interesado en defensa de sus derechos, sino que no constituye un requisito formal generador de un vicio tan grave como es la nulidad, pues en modo alguno se advierte que la identidad del denunciante haya incidido en perjuicio de los intereses del hoy demandante”.

Por su parte, la sentencia de la misma Sala anterior de fecha 26 de diciembre de 2003 indica lo siguiente:

“SEGUNDO.- Expuesta que ha sido la posición mantenida por las partes del presente litigio y entrando en el conocimiento de los motivos alegados por el recurrente en virtud de los cuales, a su entender, ha de anularse la resolución recurrida, y en primer lugar falta de identificación del agente/s denunciante. Respecto a dicho extremo ha de manifestarse, que efectivamente tal y como mantiene la parte recurrente el art. 5 del RD 320/94, regulador del procedimiento sancionador en materia de tráfico, establece como uno de los requisitos que han de hacerse constar en la denuncia la identidad del denunciante, expresando el nombre, profesión y domicilio del mismo; si bien, cuando el denunciante fuere un agente de la autoridad podrán sustituirse esos datos por su número de identificación (art. 75, apartado 3, párrafo primero y segundo, del Texto articulado). Ahora bien, no siempre la infracción de dicho precepto va a aparejar los efectos pretendidos,

cuales son la nulidad de la resolución, sino única y exclusivamente cuando dicho defecto haya originado indefensión a la parte. Analizadas las circunstancias del caso de autos, es lo cierto que la falta de identificación del agente denunciante en la notificación de la denuncia no puede considerarse tenga efecto invalidante de la misma, puesto que examinado el expediente administrativo consta al folio 1 del mismo, el boletín de denuncia suscrito por el agente denunciante, el cual aparece identificado con su número profesional. Es este boletín de denuncia el que da lugar a que se incoe el procedimiento sancionador; boletín del cual se entregó copia al recurrente, tal y como se hace constar en el mismo, por lo que este conoció en todo momento la identidad del agente denunciante; identidad de la que duda por primera vez al interponer el recurso ordinario frente a la resolución dictada, pero sin que en momento anterior, cuando pudo realizar alegaciones o proponer prueba hubiere hecho uso de esta fase del procedimiento para poder despejar las dudas que posteriormente evidencia ya en trámite de recursos, bien en vía administrativa, bien Jurisdiccional. Por lo anterior, y encontrándose debidamente identificado el agente denunciante en el boletín de denuncia, no procede acoger el motivo de nulidad alegado”.

Asimismo, cabe mencionar la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 24 de octubre de 2002 que indica:

“TERCERO. En cuanto a los motivos formales aducidos, amén de constar en la denuncia el número de identificación del agente denunciante y venir firmadas todas la notificaciones por el Jefe de Departamento, ha de precisarse que, con carácter general, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo que "no todo

defecto de forma, aunque existiese, lleva necesariamente a la nulidad de las actuaciones y a la reposición del expediente al momento en que se cometiera; para que esto se produzca es preciso que esa defectuosa actuación haya sido causa de indefensión al sancionado (Sentencia de 11 de julio de 1988 [RJ 1988, 5574]), y es que, como también declara la Sentencia de 27 de diciembre de 1990 (RJ 1991, 1468), el derecho administrativo, en principio, se ha decidido por un antiformalismo ponderado que sin merma ni quiebra de la legalidad permita el desarrollo de la actuación administrativa conforme a normas y principios de celeridad y eficacia, hasta el punto de que al vicio de forma o de procedimiento no se le reconoce tan siquiera virtud invalidante de segundo grado, anulabilidad, más que en aquellos casos excepcionales en que el acto carezca de los requisitos indispensables para alcanzar su fin, se dicte fuera del plazo previsto cuando éste tenga un valor esencial, o se produzca una situación de indefensión, supuestos todos que acreditan que dicho vicio, carente de tuerza en sí mismo y de naturaleza estrictamente instrumental, sólo adquiera relieve propio cuando su existencia ha provocado una disminución efectiva, real y trascendente de garantías, incidiendo así en la decisión de fondo y alterando eventualmente su sentido en perjuicio del administrado y de la propia administración. En definitiva tanto la antigua Ley de Procedimiento administrativo (RCL 1958, 1258, 1469, 1504 y RCL 1959, 585), como la vigente Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y 1993, 246) reducen al mínimo los efectos invalidatorios de los vicios de forma, de manera que o bien el defecto es muy grave, en cuyo caso estamos en presencia de la nulidad absoluta o de pleno derecho, o bien es causa de indefensión y es anulable, o no produce este efecto, y entonces no invalida el acto, constituyendo simplemente una irregularidad no invalidante. Y los hechos

puestos de manifiesto por el recurrente en su escrito de demanda en ningún caso, si es que hubieran existido, son susceptibles de provocar la nulidad pretendida”.

Finalmente haremos referencia a otra sentencia en las que se mantiene la validez de la identificación del controlador mediante un número y que es la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de fecha 9 de noviembre de 2000 (en la que el vigilante hace constar su nombre y apellidos en la ratificación de su denuncia).

QUINTA.- Atendiendo a las anteriores consideraciones y a las distintas alternativas que ofrecen las ciudades a las que se ha hecho referencia, entendemos que en Zaragoza puede adoptarse algún sistema similar que permita evitar que en la nota que se deja en el parabrisas del vehículo objeto de denuncia figure el nombre y apellidos del controlador que comprueba la infracción, entendiendo que deberá ser el propio Ayuntamiento el que decida cuál de los sistemas a adoptar, de entre las diferentes posibilidades expuestas u otras similares, le parece más conveniente. No obstante a la vista de los pronunciamientos judiciales recaídos en la materia, teniendo en cuenta además que la finalidad de la normativa de procedimiento sancionador antes transcrita es que el expedientado pueda tener conocimiento de la identidad de la persona que ha comprobado la infracción y le ha denunciado, dando origen a un expediente sancionador, a fin de que no se le ocasione indefensión, entendemos que como garantía de validez del procedimiento y cualquiera que sea la solución que se adopte, se deberían salvaguardar en todo caso las siguientes cautelas al objeto de evitar posibles vicios de nulidad:

1) En la identificación del controlador que figure en el ticket del parabrisas deberá figurar una clave, número o código que implique una identificación rigurosa e indubitada del vigilante, sin posibles ambigüedades o

que pueda prestarse a confusión, que no permita su manipulación o sustitución, que responda a un código personalísimo que no pueda ser manejado o empleado por otro controlador distinto, al que solo pueda acceder el vigilante al que corresponde.

2) Para garantizar la imposibilidad de equívoco en la identificación hay que apuntar la conveniencia de que figure la firma autografiada del controlador denunciante en el documento que se coloca en el parabrisas.

3) Es necesario que en el expediente figure un documento de ratificación del que se deduzca una conexión indubitada del mismo con el ticket colocado en el parabrisas conteniendo el aviso de denuncia. En esa ratificación se debe identificar al vigilante con su nombre y apellidos.

4) Asimismo es preciso que en el expediente se permita acceder al interesado, desde el principio, al nombre y apellidos del controlador denunciante (datos que obrarán en la ratificación de la denuncia) con el fin de no ocasionarle indefensión.

III. RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de Junio, Reguladora del Justicia de Aragón, se formula la siguiente

SUGERENCIA AL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA:

Que, atendiendo a las valoraciones reflejadas en la presente resolución y en la línea adoptada por las ciudades de mayor población del país, se modifique el sistema de identificación de los vigilantes de zonas de aparcamiento limitado de tal manera que en la nota que dejan en el parabrisas del vehículo pueda utilizarse un código o clave de identificación que evite la exposición del nombre y apellidos del controlador al alcance de cualquier persona que transite por la vía, sin perjuicio de que tales datos se pongan a disposición del interesado en el expediente sancionador, adoptándose en todo caso las garantías a las que se hace referencia en la QUINTA de las anteriores CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniqué si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE