

VIDEOVIGILANCIA Y ESTADO AUTONÓMICO. COMENTARIO A PROPOSITO DE LA ACTIVIDAD NORMATIVA DE DESPLIEGUE DE LA LEY ORGANICA 4/1997

Por

CARLOS PADRÓS REIG (1)
Doctor en Derecho
Universitat Autònoma de Barcelona

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA LEY ORGANICA 4/1997, DE 4 DE AGOSTO: a) Régimen de autorización. b) Comisión. c) Criterios de autorización. d) Autorización de videocámaras móviles y autorización urgente. e) Otros aspectos.—III. EL REAL DECRETO 596/1999, DE 16 DE ABRIL: a) Procedimiento. b) Comisiones de Garantías de Videovigilancia. c) Custodia de las grabaciones. d) Derechos de los ciudadanos. e) Competencias de las Comunidades Autónomas.—IV. EL DECRETO DEL PAÍS VASCO 168/1998, DE 21 DE JULIO: a) Autorizaciones. b) Utilización y responsabilidad de la custodia de las grabaciones. c) Comisión de Videovigilancia y Libertades. d) Tráfico y seguridad vial. e) Uso policial de cámaras privadas.—V. EL DECRETO DEL GOBIERNO DE CATALUÑA 134/1999, DE 18 DE MAYO: a) Principios de utilización. b) Comisión única de Videovigilancia. c) Especialidades procedimentales.—VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La protección de la seguridad ciudadana es una tarea fundamental, a la vez que compleja. Nos hallamos ante un fenómeno que cíclicamente requiere ciertas reformas para adaptarse a la realidad cambiante y a las demandas sociales de protección. Muchas veces se produce una cierta tensión entre las garantías ciudadanas frente el ejercicio de esa función, básicamente por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y las legítimas demandas de mayores medios legales con los que combatir las alteraciones de la convivencia pacífica (2). Si reparamos en la formulación constitucional del artículo 104.1 resulta que seguridad ciudadana y derechos fundamentales se ponen en relación, de manera que no se puede pensar en garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades sin garantizar la seguridad. La seguridad ciudadana aparece en la Constitución como un *príus* al normal ejercicio de esos derechos y libertades de los ciudadanos.

(1) Mi agradecimiento por sus comentarios a José Miguel Durán, Inma Garrós y José María Macías. Las imprecisiones que puedan subsistir son atribuibles sólo al empecinamiento.

(2) Basta aquí apuntar, sin ánimo de precisión, los debates en torno a la entrada en domicilio en caso de flagrante delito que proponía la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, y la interpretación constitucional de sus preceptos que hizo la STC 341/1993, de 18 de noviembre, o la más reciente STC 37/1998, de 17 de febrero, sobre el control policial de piquetes informativos con ocasión de huelga mediante sistemas de reproducción de la imagen.

La videovigilancia es, sin duda, uno de esos casos donde se plantea el conflicto entre unos mayores dispositivos policiales y la garantía de un uso correcto, proporcionado y legítimo de los mismos. Con esta intención se dicta la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, que regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, conocida como la Ley Orgánica de Videovigilancia. Según reza el propio preámbulo de la norma:

«La prevención de actos delictivos, la protección de las personas y la conservación y custodia de bienes que se encuentren en situación de peligro, y especialmente cuando las actuaciones perseguidas suceden en espacios abiertos al público, lleva a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad al empleo de medios técnicos cada vez más sofisticados. Con estos medios, y en particular mediante el uso de sistemas de grabación de imágenes y sonidos y su posterior tratamiento, se incrementa sustancialmente el nivel de protección de los bienes y libertades de las personas.»

Hechas estas reflexiones preliminares, hay otro aspecto que cabe resaltar puesto que añade un elemento más de complejidad jurídica a la presente materia, como es la estructuración del Estado español como un Estado de las Autonomías. Esta estructuración, unida al hecho de que varios Estatutos de Autonomía contemplan entre sus competencias la de protección de la seguridad de personas y bienes, hacen que la Ley deba dejar un espacio de desarrollo normativo autonómico para las Comunidades que sean competentes. Lógicamente, la actividad de despliegue de la Ley Orgánica, tanto por parte del Estado como por parte de las Comunidades, deberá respetar en todo caso lo previsto en la misma. Nuevamente, el preámbulo nos indica que:

«Corresponde al Estado, en el ejercicio de la competencia que le atribuye la Constitución (art. 149.1.29.ª) en materia de seguridad pública, la aprobación de la presente Ley que, por otra parte, en la medida en que incide en la regulación de las condiciones básicas del ejercicio de determinados derechos fundamentales, como el derecho a la propia imagen y el derecho de reunión, debe tener en su totalidad el carácter de Ley Orgánica, sin perjuicio de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas en esta materia de acuerdo con lo que dispongan sus Estatutos de Autonomía.»

El presente trabajo analiza, en primer lugar, cuáles son los aspectos fundamentales de la regulación de la videovigilancia que aborda la Ley Orgánica. En segundo lugar, interesa detenernos en el despliegue de la norma estatal que efectúa el Ministerio del Interior mediante la aprobación

del Real Decreto 596/1999, de 16 de abril, que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley. Se trata en este caso de analizar el alcance de la normativa de desarrollo y su compatibilidad con la norma superior. En tercer lugar, la Comunidad Autónoma del País Vasco había regulado ya el desarrollo de la Ley con anterioridad al Reglamento estatal mediante el Decreto 168/1998, de 21 de julio, que es objeto de análisis. Finalmente, la Generalitat de Cataluña procedió a aprobar el Decreto 134/1999, de 18 de mayo, de regulación de la videovigilancia por parte de la Policía de la Generalitat y de las Policías locales de Cataluña, cuya relación con las dos normas del Estado es preciso abordar. El trabajo termina en la sección sexta con unas breves conclusiones.

II. LA LEY ORGÁNICA 4/1997, DE 4 DE AGOSTO

La Ley regula la utilización por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de videocámaras para grabar imágenes y sonidos en lugares públicos, abiertos o cerrados, y su posterior tratamiento, a fin de contribuir a asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como prevenir la comisión de delitos, faltas e infracciones relacionados con la seguridad pública (art. 1). El ámbito de aplicación de la norma no alcanza los medios técnicos de grabación que puedan utilizar los privados, como hacen las entidades financieras o los centros comerciales.

La utilización de la videovigilancia se limita a los lugares públicos. Por tanto, no pueden tomarse imágenes ni grabar sonidos del interior de las viviendas o sus vestíbulos sin consentimiento del titular o autorización judicial. Parece que la Ley Orgánica restringe innecesariamente el ámbito de prohibición a la vivienda, lo cual puede dar a pensar que las grabaciones podrían realizarse en un espacio privado no destinado a vivienda, como por ejemplo un despacho. Esta construcción, sin embargo, entraría en contradicción con el propio espíritu de la Ley. Tampoco pueden tomarse imágenes en lugares que, pese a ser públicos, puedan afectar de forma directa y grave la intimidad de las personas (por ejemplo, el baño de una discoteca). Finalmente, tampoco pueden grabarse conversaciones privadas aun cuando éstas se realicen en lugares públicos. Las imágenes obtenidas accidentalmente en estos casos deberán ser destruidas inmediatamente por quien tenga la responsabilidad de la custodia.

La Ley protege igualmente la fase posterior al uso, es decir, el tratamiento de las imágenes y sonidos captados por esos medios técnicos, que se regirá tanto por la Ley misma como por la LORTAD (Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal), referencia que debe entenderse hoy a la reciente Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

a) *Régimen de autorización*

Toda la regulación de la videovigilancia se estructura en base al principio de autorización previa de la instalación de esos aparatos. Para las instalaciones fijas de videocámaras por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Corporaciones Locales, la autoridad competente para otorgar la autorización será el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma donde deba radicar la instalación. En las Comunidades con competencias en materia de protección de las personas y bienes, será la legislación autonómica la que determine el órgano competente.

La resolución autorizatoria debe contener la especificación del espacio físico susceptible de ser grabado, así como el tipo de cámara y sus características técnicas. La resolución puede igualmente incluir cualquier tipo de limitación o condición de uso que se estime procedente. El artículo 3.4 menciona explícitamente como limitación particular la prohibición de tomar sonidos. Salvo que concurra un riesgo concreto y preciso, la autorización de uso de videocámaras deberá incluir como condición particular de uso la prohibición de tomar sonidos. De cualquier modo, aunque no se haga mención de esa condición particular (que más que particular se configura como una prohibición genérica), no puede pensarse que sea equivalente a la autorización de la misma. En contra de esta interpretación, parece que el espíritu garantista de la norma implica que la no autorización expresa para grabar sonidos haya de ser siempre equivalente a una prohibición. No cabría, pues, interpretar el descuido o el silencio de la resolución en este punto como una autorización.

La autorización tiene una vigencia máxima de un año, transcurrido el cual debe procederse a su renovación. La autorización tiene en todo caso un carácter revocable (art. 3.5).

b) *Comisión*

La Ley manda la existencia de un órgano colegiado encargado de emitir informe previo en el procedimiento de autorización de aparatos. Se indican, respecto a esta Comisión, algunos principios básicos. En primer lugar, estará presidida por un Magistrado. En segundo lugar, en su composición no deben ser mayoría los miembros de la Administración autorizante. La existencia de la Comisión es absolutamente fundamental pues, en última instancia, puede denegar la instalación (control negativo). La Ley Orgánica no ofrece más especificaciones que las apuntadas respecto de la Comisión, cuyo detalle se efectuará en la fase de desarrollo reglamentario.

c) *Criterios de autorización*

La autorización, pese a ser un acto discrecional, debe tener en cuenta varios criterios generales (art. 4) como son:

- Asegurar la protección de los edificios e instalaciones públicos y de sus accesos.
- Salvaguardar las instalaciones útiles para la defensa nacional.
- Constatar infracciones a la seguridad ciudadana.
- Prevenir la causación de daños a las personas y bienes.

Ciertamente, la exposición de estos criterios no aporta mucha luz al proceso de autorización pues no se trata más que de enumerar los cometidos mismos que tienen encargados las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de forma general. Más útil es, sin embargo, el artículo 6 cuando especifica los criterios de utilización de las videocámaras. De nuevo no se entiende muy bien la distinción entre criterios de autorización y criterios de utilización. En principio, es presumible que la solicitud de autorización se formula para su posterior utilización y que, una vez instalados los aparatos autorizados, éstos graban de forma permanente. Al separar entre criterios de autorización (muy generales) y criterios de utilización (más específicos) parece que se esté pensando en tener instalaciones de videocámaras sin funcionamiento, activables sólo cuando se produzcan las circunstancias que lo hagan conveniente. De este modo, sin embargo, estos medios técnicos pierden gran parte de su finalidad disuasoria y su efectividad dependerá siempre de la inspección ocular por parte de algún agente que pueda percibir la necesidad de grabar ciertos hechos. En este sentido, las grabaciones se instrumentan más como un modo de tener constancia de ciertos hechos que no como un mecanismo preventivo general.

Esta interpretación casa con los criterios de utilización que expone la Ley. En primer lugar, destaca el principio de proporcionalidad (también aplicable como criterio a considerar en la autorización). Esta proporcionalidad se desdobra en la idoneidad y la intervención mínima:

- La idoneidad determina que sólo podrá emplearse la videocámara cuando resulte adecuado, en una situación concreta, para el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Recoge, pues, la idea antes expuesta de rechazar la continua grabación de imágenes y sólo, en cambio, la captación esporádica de imágenes cuando se estime oportuno por parte del titular de la autorización.
- La intervención mínima exige la ponderación, en cada caso, entre la finalidad pretendida y la posible afectación al derecho al honor, a la propia imagen y a la intimidad de las personas.

A la formulación bastante general del principio de proporcionalidad se añade la concurrencia de un riesgo razonable para la seguridad ciudadana

(si se trata de instalaciones fijas) o de un peligro concreto (si se trata de instalaciones móviles). A nuestro modo de ver, la exigencia de una circunstancia más restrictiva para las videocámaras móviles intenta compensar su régimen autorizatorio más laxo. Aunque en ninguna parte se especifica, parece lógico pensar que si la Comisión será la encargada de controlar los criterios de autorización, los de utilización se fiscalizarán a través de la jurisdicción ordinaria.

d) *Autorización de videocámaras móviles y autorización urgente*

La Ley efectúa una clara distinción entre aparatos de grabación fijos y aparatos móviles. Estos últimos pueden utilizarse siempre que exista autorización para cámaras fijas. En otras palabras, en principio, las cámaras móviles pueden utilizarse directamente en los lugares públicos donde hayan sido autorizadas las fijas. Se trata de una utilización simultánea con la finalidad del mejor cumplimiento de los fines previstos en la Ley.

Excepto para el caso anterior, la utilización de las cámaras móviles debe justificarse en base a la existencia de un peligro concreto y la grabación será conjunta, tanto de imagen y de sonido. La autorización para el uso de cámaras móviles no corresponde al Delegado del Gobierno, sino al propio responsable provincial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que en cierta manera sustituye el juicio de la Comisión. Mientras que para la instalación de cámaras fijas la Comisión emite un informe previo y vinculante, para las móviles, el responsable policial se limita a poner en conocimiento de la misma la autorización en el plazo de 72 horas. En el supuesto de que el informe realizado *a posteriori* sea negativo, la autoridad encargada de la custodia de las grabaciones deberá proceder a su destrucción inmediata.

Existe igualmente un supuesto especial de utilización urgente de videocámaras móviles. Para casos excepcionales de urgencia máxima, donde sea imposible obtener la autorización anterior, pueden tomarse imágenes y sonidos directamente dando cuenta en el plazo de 72 horas al máximo responsable provincial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y a la Comisión para que emita su correspondiente informe. No es difícil aventurar que, dada la propia caracterización procedimental de estas autorizaciones, esta autorización urgente será la utilizada en la gran mayoría de los casos. Dicho en otras palabras, si para autorizar las videocámaras móviles debe concurrir un peligro concreto, éste sólo podrá apreciarse en el momento de ocurrir los hechos, lo que obligará siempre a utilizar el procedimiento de urgencia para autorizar la grabación de imágenes y sonidos.

Es importante destacar cómo la utilización discrecional de aparatos móviles se sujeta a la simultaneidad de la autorización de aparatos fijos (además de los casos de urgencia que hemos visto). Así, existirá en cierto modo un control previo siempre sobre algunos extremos, aunque no, por ejemplo, sobre la existencia o no de un peligro concreto que permita utilizar los aparatos móviles.

e) *Otros aspectos*

Las grabaciones obtenidas mediante estos aparatos de videovigilancia pueden tener un doble destino. Si se captan hechos que pudieran ser constitutivos de delito se pondrán las grabaciones a disposición judicial con la máxima inmediatez y, en cualquier caso, dentro del plazo de 72 horas. Lo mismo puede decirse si lo captado puede constituir infracción administrativa relacionada con la seguridad ciudadana, en cuyo caso el destinatario será el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador.

En los demás casos, las grabaciones serán destruidas en el plazo de un mes desde su captación, salvo que estén relacionadas con infracciones penales o administrativas graves o muy graves que estén siendo objeto de una investigación policial, judicial o administrativa, que, dicho sea de pasada, será en la gran mayoría de los casos.

Se prohíbe expresamente la cesión o copia de las imágenes obtenidas de conformidad con esta Ley y se impone el deber de reserva, confidencialidad y sigilo a las personas que por razón del ejercicio de sus funciones tengan acceso a las grabaciones.

Por otra parte, los particulares tienen derecho de acceso y cancelación respecto de las grabaciones donde razonablemente puedan considerar que figuren. Tales derechos pueden ser denegados por razón de defensa del Estado, seguridad pública, protección de derechos y libertades de terceros o por las necesidades de las investigaciones que se estén realizando. Nuevamente se trata de la mayoría de los casos.

Los particulares tiene derecho a ser informados de manera clara y permanente de la existencia de videocámaras fijas, aunque sin especificar su emplazamiento. Esta disposición no es aplicable respecto a los aparatos que puedan utilizarse para la captación de imágenes para el control, regulación, vigilancia y disciplina del tráfico, que se regirán por su legislación específica.

La Ley Orgánica es bastante parca en lo referente a la tipificación de las infracciones a la normativa, así como al establecimiento de un régimen sancionador. Se remite, por una parte, al régimen disciplinario general de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, de otra, a la legislación en materia de tratamiento automatizado de los datos de carácter personal. La Disposición Adicional séptima especifica que se considerarán faltas muy graves dentro del régimen disciplinario de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad las siguientes infracciones:

1. Alterar o manipular los registros de imágenes y sonidos siempre que no constituya delito.
2. Permitir el acceso de personas no autorizadas a las imágenes y sonidos grabados o utilizar éstos para fines distintos de los previstos legalmente.
3. Reproducir las imágenes y sonidos para fines distintos a los previstos en esta Ley

4. Utilizar los medios técnicos regulados en esta Ley para fines distintos de los previstos en la misma.

El resto de infracciones a esta normativa tendrá la consideración de falta grave.

III. EL REAL DECRETO 596/1999, DE 16 DE ABRIL

Prácticamente dos años después de la aprobación de la Ley Orgánica que hemos analizado ha visto la luz el presente Real Decreto, cuya virtualidad es efectuar el desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica. (De esta forma se ha incumplido abultadamente la previsión de seis meses de la Disposición Final primera de la Ley). La Ley había remitido explícitamente ciertos aspectos, como la composición de la Comisión de Videovigilancia, al posterior desarrollo reglamentario que ahora tiene lugar, junto con otras precisiones de detalle. Dedicaremos, pues, las siguientes páginas al comentario del Reglamento en relación a lo dispuesto en la Ley.

El Real Decreto formalmente cuenta con un artículo único, una disposición adicional y dos finales, quedando el texto del Reglamento insertado como anexo. Destaca en primer lugar la previsión de la Disposición Adicional respecto al régimen aplicable a las videocámaras para la vigilancia, el control y disciplina del tráfico. La Disposición Adicional octava de la Ley Orgánica 4/1997 determina que en esta materia es aplicable la Ley de tráfico, circulación y seguridad vial (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990) en lo concerniente a la determinación de la autoridad competente para autorizar, así como la LORTAD y la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Sin embargo, serán también aplicables a las videocámaras de tráfico los principios de utilización de la Ley Orgánica 4/1997, es decir, idoneidad, intervención mínima, además de un riesgo razonable si se trata de instalaciones fijas o de un peligro concreto si se trata de cámaras móviles.

A pesar de que la Ley Orgánica atribuye la competencia para la autorización a «la autoridad encargada de la regulación del tráfico» según la Ley de Seguridad Vial, el Real Decreto menciona, con una mayor precisión, a «las Administraciones Públicas con competencia para la regulación del tráfico». De este modo, si la filosofía de la Ley era la de atribuir directamente la autorización a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encargados del tráfico (Guardia Civil), la del Reglamento es la de administrativizar la autorización de modo que será la Administración quien dará la autorización (por ejemplo, la Dirección General de Tráfico o, en Cataluña, la distinción es entre los Mossos d'Esquadra y el Instituto Catalán del Tráfico del Departamento de Governació).

No es aplicable a los aparatos de videovigilancia en materia de tráfico el plazo de autorización de un año renovable, ya que se dispone que «la vigencia de la resolución será indefinida en tanto no varíen las circunstan-

cias que la motivaron» (párrafo 3 *in fine* de la Disposición Adicional única del RD 596/1999). Parece que tampoco es aplicable a esta materia la obligación de señalar la existencia de aparatos de grabación como uno de los derechos de información del público. Esta es la interpretación que se desprende cuando consideramos que sólo son aplicables al tráfico las disposiciones de la Ley relativas a la utilización de las cámaras, pero no la totalidad del texto (de nuevo como dispone la Disposición Adicional octava de la Ley Orgánica 4/1997).

Cabe preguntarse qué sucede con las videocámaras existentes que no cumplen funciones policiales, sino simplemente de suministro de información acerca del estado de las carreteras. Este es el caso de las cámaras de la Dirección General de Tráfico a la salida de las grandes ciudades o en puntos habitualmente conflictivos o, incluso, las cámaras de las cadenas de televisión o de entidades privadas cuya finalidad es la ayuda al conductor (RACE, por ejemplo). Una interpretación posible es, lisa y llanamente, que son ilegales puesto que no cumplen con los criterios de utilización de la Ley. Otro criterio menos restrictivo es el de considerar que estas cámaras cumplen una función de ordenación del tráfico en sentido amplio puesto que suministran información del estado de las carreteras. De acuerdo con esta segunda interpretación, la utilización de estas cámaras sí estará sujeta en su totalidad a la Ley y al Reglamento. Así se entiende la previsión del apartado 7 de la Disposición Adicional única del Real Decreto cuando especifica que: «La utilización de videocámaras contempladas en esta disposición por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad para fines distintos de los previstos en la misma se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/1997 y en el presente Reglamento.» Continúa, sin embargo, la dificultad formal para justificar el uso de esos medios de grabación de acuerdo con los principios de la Ley.

Analizada la concreta regulación de las videocámaras con respecto a la regulación del tráfico, corresponde adentrarnos en las disposiciones del Reglamento en sí. La finalidad del Reglamento, según reza su artículo 1, es cuádruple:

- Regular el procedimiento de autorización y utilización de las cámaras.
- Establecer la composición y funcionamiento de las Comisiones de Garantía de la Videovigilancia.
- Determinar el régimen de conservación y destrucción de las grabaciones.
- Garantizar el ejercicio por los ciudadanos de su derecho de información, acceso y cancelación en relación con las grabaciones efectuadas.

En relación al ámbito de aplicación de la normativa se produce una cierta ampliación por parte del Reglamento, ampliación que, a nuestro juicio, no encaja en la Ley. Así, el artículo 2.1 excluye del ámbito de aplicación del Reglamento las instalaciones fijas de videocámaras que realicen

las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en sus inmuebles cuando éstas se dediquen a garantizar la seguridad interior o exterior de los mismos. Ciertamente, sabemos que la Ley excluía los casos en que las grabaciones se realizaran exclusivamente en el interior de los inmuebles pero no, en cambio, las exteriores. Tampoco se recogía en la Ley este doble criterio protector dependiendo de la finalidad de las cámaras, como parece hacer el Reglamento. Así resultaría menos importante el régimen de autorización, derechos y garantías cuando lo que se estuviera protegiendo fuera la seguridad de los inmuebles.

Lo mismo puede decirse, en realidad, de la utilización por parte de privados de ese tipo de cámaras. El Reglamento determina que será aplicable la presente legislación cuando se utilicen cámaras de titularidad privada sometidas a control y dirección efectiva por parte policial cuando estos aparatos se destinen exclusivamente a garantizar la seguridad y protección de inmuebles que se encuentren bajo la vigilancia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por definición, todos los inmuebles se encuentran bajo vigilancia y protección de las Policías y por ello podría argumentarse que las cámaras de grabación de un cajero automático de un banco se someten a la presente legislación puesto que garantizan la seguridad del inmueble. Sin embargo, se requiere que el proceso completo de captación, grabación, visionado y custodia se encuentre bajo control y dirección policial. Aunque el inmueble en sí está bajo la vigilancia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no siempre el proceso completo lo estará, con lo que no sería aplicable la Ley Orgánica. Es ciertamente una interpretación un tanto alambicada, pero parece ser la más coherente con la disposición del artículo 2 del Reglamento.

a) *Procedimiento*

La Ley fijaba como único órgano competente en materia de autorización de cámaras fijas al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma. De este modo se conseguía un tratamiento uniforme en cada Comunidad y no se tomaba como jurisdicción relevante el ámbito provincial, sino el autonómico. La previsión en relación a las cámaras móviles era distinta puesto que se atribuía la competencia al «máximo responsable provincial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». El Reglamento precisa esta disposición puesto que el artículo 7, al fijar la competencia para la autorización, divide entre:

- El Delegado del Gobierno cuando sea una Comunidad uniprovincial o cuando el aparato en cuestión esté radicado en la provincia donde tenga la sede la Delegación.
- El Subdelegado en aquellas provincias donde no radique la sede de la Delegación del Gobierno.

En este sentido, pues, hay que entender que cuando la Ley se refería al «máximo responsable provincial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad»,

no pensaba ni en el Jefe de la Comisaría Provincial ni en el Jefe de la Comandancia de la Guardia Civil, sino en el Subdelegado del Gobierno, en tanto que máximo representante del Estado en la provincia y Jefe de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de conformidad con el artículo 29.3.a) de la Ley 6/1997 (LOFAGE).

El Reglamento precisa también el carácter del informe de la Comisión de Videovigilancia. El informe es siempre preceptivo, vinculante y previo para las instalaciones fijas. Para las móviles el informe es posterior y en realidad no es preceptivo ni vinculante, puesto que se trata sólo de trasladar la información a la Comisión, al igual que en el caso del régimen excepcional de urgencia. Además, el informe es vinculante sólo si es negativo. Este carácter vinculante previsto en la Ley Orgánica se mantiene en el Reglamento sólo en el caso de que el informe considere que existe vulneración de los criterios de autorización. Aunque la variación no es de gran trascendencia, sí restringe en cambio la vinculación de la autoridad competente. Es imaginable, pues, un informe de la Comisión de Videovigilancia que sea contrario a la instalación pero que base su negativa en motivos distintos a los criterios del artículo 4 de la Ley Orgánica. En este caso, pese al carácter negativo, el informe no sería vinculante. El informe, en cambio, no es vinculante si es favorable, con lo que la última palabra sobre la autorización queda en manos del Delegado o Subdelegado.

También será vinculante el informe cuando, siendo favorable a la instalación, se condicione a restricciones, limitaciones o prevenciones en orden al cumplimiento de los criterios de autorización del artículo 4.

b) *Comisiones de Garantías de Videovigilancia*

Son órganos colegiados de ámbito territorial autonómico compuestos por:

- Presidente: el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma correspondiente.
- El Fiscal Jefe del mismo órgano judicial.
- Un abogado del Estado designado por el Director del Servicio Jurídico del Estado de entre los destinados en la localidad donde tenga la sede el Tribunal Superior de Justicia.
- Un representante de la Administración General del Estado designado por el Secretario de Estado de Seguridad en razón de su pericia profesional o de sus responsabilidades.
- Un Alcalde designado por la asociación de municipios de ámbito autonómico con mayor implantación.
- Un Secretario, con voz y sin voto.

La Comisión puede constituirse válidamente siempre que esté presente el Presidente y la mitad de los vocales, sin que en ningún caso puedan ser mayoría los miembros de la Administración del Estado, lo que es lo mismo

que decir que la presencia del Fiscal Jefe o del Alcalde será siempre obligatoria para la constitución. Si el número de miembros fuera par, el Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate. Los acuerdos se toman por la mayoría de los votos de los miembros presentes.

En cuanto a las competencias, aunque una primera lectura puede dar la impresión de una importancia crucial de la Comisión, ésta se desvirtúa si analizamos detenidamente la única competencia decisiva que se ostenta, cual es la emisión de informe preceptivo, vinculante y previo en casos de autorización de videocámaras fijas. Para las videocámaras móviles y para el uso excepcional de las mismas, la intervención de la Comisión se reduce al hecho de ser informada. La Comisión también puede ordenar la destrucción de las grabaciones si se incumplen los criterios de la Ley.

<i>Tipo de cámara</i>	<i>Autoridad competente</i>	<i>Intervención Comisión de Videovigilancia</i>
Instalaciones fijas	Delegado del Gobierno	Informe preceptivo, previo y vinculante si es negativo o impone condiciones
Instalaciones móviles	Delegado o Subdelegado del Gobierno	Comunicación
Instalaciones móviles en concurrencia con fijas	No necesita autorización	Comunicación
Régimen excepcional	Mando policial operativo	Comunicación

c) *Custodia de las grabaciones*

En principio, la filosofía general es que las grabaciones están destinadas a ser destruidas en el plazo máximo de un mes. Sólo se conservarán cuando:

- Las grabaciones obtenidas estén relacionadas con infracciones penales o administrativas graves o muy graves en materia de seguridad pública.
- Las grabaciones estén relacionadas con una investigación policial en curso.
- Las grabaciones tengan relación con un procedimiento penal o administrativo abierto.
- Cuando se interponga recurso administrativo o contencioso-administrativo contra las resoluciones de petición de acceso o cancelación.

Desaparece en el Reglamento la mención a los deberes de reserva, confidencialidad y sigilo que tiene cualquier persona que por razón del ejercicio de sus funciones tenga acceso a las grabaciones. La vulneración de estos deberes se sancionaba con arreglo al régimen disciplinario correspondiente de los cuerpos que integraran. Sin embargo, aunque el Reglamento no lo recoja expresamente, la Ley Orgánica sería de aplicación directa para estos casos.

Como hemos indicado, el destino normal de las grabaciones es su destrucción. Sin embargo, puede suceder que en éstas se registren imágenes que excepcionen ese régimen general. En esos casos existe una obligación positiva por parte de quienes tengan en su poder las grabaciones. Si se trata de ilícitos penales, las grabaciones se entregarán a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal en un plazo máximo de 72 horas. Si en ese plazo no se ha podido redactar el atestado de los hechos, se entregará igualmente la grabación y se expondrán los hechos verbalmente. También existe obligación de entrega al órgano administrativo correspondiente cuando la grabación detecte hechos constitutivos de infracciones administrativas relacionadas con la seguridad ciudadana.

Las grabaciones deben destruirse cuando (art. 20):

- Se hayan obtenido grabaciones por el procedimiento de urgencia y el informe posterior de la Comisión sea negativo (art. 5.2 *in fine* LOV). Hay que notar cómo el régimen de la utilización urgente y la utilización de cámaras móviles requiere sólo la información a la Comisión. Esta, sin embargo, puede emitir un informe o requerir el soporte físico de las mismas si lo considera oportuno.
- Cuando las imágenes obtenidas incurran en alguna de las prohibiciones del artículo 6.5 de la Ley (interior de viviendas, vestíbulos, afectación directa y grave de la intimidad o grabación de conversaciones de naturaleza estrictamente privada), deberán ser objeto de destrucción inmediata.

A pesar de que no se especifique, podemos considerar que el régimen de destrucción de las grabaciones se aplica preferentemente al régimen de conservación. Así, imágenes obtenidas en alguno de los supuestos anteriores, aunque revelen la comisión de delitos o infracciones administrativas graves, deberán ser destruidas y no remitidas a la autoridad judicial o administrativa.

d) *Derechos de los ciudadanos*

En primer lugar, existe el derecho de los ciudadanos a conocer la existencia de videocámaras, aunque no hay obligación de especificar el emplazamiento concreto. Esta previsión se cumple con la colocación de una placa informativa con el pictograma de una cámara de vídeo, cuyo diseño y formato se especifican en el presente Reglamento.

Asimismo, los ciudadanos tienen derecho de acceso y solicitud de cancelación de las grabaciones. Los solicitantes deben justificar por qué consideran que razonablemente pueden figurar en las grabaciones efectuadas y aportar fotografías que permitan comprobar ese extremo. La resolución de la petición de acceso se resolverá en el plazo de diez días, siendo el silencio positivo. Las causas que permiten denegar el acceso son las que constan en la Ley, a las que se añaden, de forma un tanto reiterativa:

- Que la grabación haya sido destruida.
- Que se encuentre en manos de las autoridades judiciales o administrativas.

El régimen de acceso a las grabaciones será la visualización en pantalla.

Finalmente, ejercido el derecho de acceso y constatada la presencia del interesado en las grabaciones, puede solicitarse su cancelación si considera que dicha grabación no se ajusta a la Ley. La autoridad que esté encargada de la custodia notificará la resolución en el plazo de siete días, siendo el silencio de nuevo positivo, a los efectos de interposición de recursos. Respecto al régimen de cancelación, merece la pena efectuar dos comentarios. En primer lugar, no se prevé ningún modo por el que los responsables de las grabaciones acrediten su efectiva cancelación. En segundo lugar, parece ser demasiado restrictivo que se permita solicitar la cancelación sólo por infracción de la Ley Orgánica. Puede ser perfectamente que las imágenes captadas cumplan con las disposiciones legales y que, sin embargo, el interesado aparezca en ellas sin tener relación alguna con los hechos. En este caso, no sería posible la cancelación de las mismas, aunque afecten a nuestra imagen o intimidad.

Finalmente, el artículo 25 del Reglamento prevé la cancelación parcial de las imágenes: «en los casos en que sea procedente la cancelación parcial de las grabaciones y no sea posible o conveniente su destrucción total, tanto por razones técnicas como por causa del procedimiento o soporte utilizado, el responsable de su custodia procederá, en función de las disponibilidades técnicas, a la distorsión o bloqueo, general o puntual, de las imágenes y, en su caso, de los sonidos, con el fin de impedir su ulterior utilización, sin que ello implique, necesariamente, la supresión o borrado de las restantes imágenes o sonidos».

e) *Competencias de las Comunidades Autónomas*

La Ley Orgánica, en su Disposición Adicional primera, reconoce a las Comunidades con competencias en la protección de personas y bienes y mantenimiento del orden público, competencias para desplegar la Ley. De acuerdo con esta previsión, la Disposición Adicional primera del Decreto 596/1999, de 16 de abril, establece que:

«Con arreglo a lo prevenido en la Disposición Adicional primera de la Ley Orgánica 4/1997, el presente Reglamento se aplicará sin perjuicio de las disposiciones de las Comunidades Autónomas con competencias para la protección de las personas y bienes y para el mantenimiento del orden público.»

En cierta manera puede hablarse de un régimen dual en la ejecución de la Ley. Si bien la legislación se aplica uniformemente, su despliegue se deja en manos de las Comunidades. Puede plantearse la existencia de un doble régimen en las Comunidades con competencias donde también existan cuerpos policiales nacionales. En estos casos, el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil estarían sujetos al Reglamento estatal, mientras que las Policías autonómicas y locales a lo dispuesto por su Comunidad Autónoma. Ante el peligro de disfunciones debidas a este doble régimen, el Reglamento estatal prevé la posibilidad de una cierta unificación, al menos en lo que respecta a la existencia de una única Comisión de Garantías de la Videovigilancia. Esta es la idea que expresa la Disposición Adicional sexta:

«1. En las Comunidades Autónomas a las que se refiere la Disposición Adicional primera de la Ley Orgánica 4/1997, podrá existir una única Comisión de Garantías de la Videovigilancia para la instalación de videocámaras por cualquiera de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que actúen en las mismas, previa suscripción del correspondiente convenio de colaboración al efecto entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma.»

IV. EL DECRETO DEL PAÍS VASCO 168/1998, DE 21 DE JULIO

No es sorprendente constatar cómo ha sido la Comunidad Autónoma del País Vasco la primera en desplegar la Ley Orgánica, incluso antes que el propio Estado, aunque incumpliendo también la previsión de despliegue reglamentario de la Ley Orgánica en el plazo seis meses. Seguramente ha sido en esa Comunidad donde más se ha percibido la necesidad de regular la utilización de estos aparatos y su función en la prevención de los delitos y en la posibilidad de obtener constancia gráfica de los mismos en determinadas situaciones, especialmente las de violencia callejera.

El despliegue autonómico de la Ley Orgánica debe cumplir, lógicamente, con las previsiones de la Ley. Sin embargo, existe un margen de regulación administrativa donde las Comunidades pueden discrepar de la regulación estatal. Nos interesa, pues, poner especial énfasis en esta diversidad y sus consecuencias.

a) *Autorizaciones*

Se mantiene invariable el régimen de autorización administrativa previa para la instalación de videocámaras fijas. Las únicas modificaciones apreciables son un mayor énfasis en los informes y la documentación exigida y en los plazos de resolución, que se dilatan hasta cinco meses. Respecto de las videocámaras móviles, cabe decir en primer lugar que se prevé la posibilidad de autorización por parte de los Directores del Departamento de Interior con responsabilidades en la materia, que, a su vez, podrán delegar esa función a los responsables policiales que dependan jerárquicamente de ellos y que tengan atribuciones al menos en un Territorio Histórico (art. 2.2).

Así, pues, mientras que en la regulación estatal se constataba que el régimen de autorización para las videocámaras móviles en casos de excepcional urgencia requería la comunicación administrativa posterior, en la regulación vasca esta potestad es delegable, con lo cual al final resultará que autorizará la utilización el mismo órgano que ha decidido su utilización sin ningún tipo de control. Ciertamente, se mantiene la previsión de remisión de las grabaciones a la Comisión de Vigilancia en el plazo de 72 horas. De nuevo, en este caso, la Comisión podía emitir el correspondiente informe, que en caso de ser negativo implicaba la inmediata obligación de proceder a la destrucción de lo grabado. En el Decreto vasco, en cambio, se especifica entre las competencias de la Comisión sólo la posibilidad de «recibir informe motivado sobre la utilización de videocámaras móviles en casos excepcionales de urgencia máxima o imposibilidad de obtener autorización».

Podría, pues, entenderse que la competencia de la Comisión se limita a recibir la información. A pesar de ello, el régimen de destrucción de las grabaciones contempla el mismo supuesto que la Ley Orgánica, con lo cual se abre de nuevo la puerta para la emisión voluntaria de ese informe. Igualmente, el apartado e) del mismo artículo 3 determina que será competencia de la Comisión «emitir de oficio, cuando lo crea oportuno, informes sobre las autorizaciones de uso de videocámaras móviles, así como sobre las grabaciones correspondientes».

En relación a las modalidades de autorización de aparatos móviles según exista autorización para los fijos, el artículo 3.3 del Decreto vasco es clarificador al establecer que «no será precisa dicha autorización previa cuando se trate de vías o lugares públicos donde se haya autorizado la instalación de videocámaras (...)». Esta exención de la autorización administrativa para las videocámaras móviles equipara el régimen autorizador de las cámaras móviles con el régimen excepcional, equiparación que no es inmediatamente evidente ni en la Ley Orgánica ni en el Reglamento de desarrollo.

b) *Utilización y responsabilidad de la custodia de las grabaciones*

La utilización de las videocámaras se ajustará a los principios de utilización contenidos en la Ley.

La normativa estatal prevé que sean responsables de la custodia de las grabaciones obtenidas quienes puedan formular solicitud de instalación, es decir, el Subdelegado del Gobierno, el Delegado del Gobierno de oficio, el Jefe de la Comisaría Provincial de Policía o el Jefe de la Comandancia de la Guardia Civil y el Alcalde o Concejal. Así se desprende de la lectura del artículo 17 del Reglamento estatal cuando especifica que «los órganos facultados para formular las solicitudes de instalación fija de videocámaras o de utilización de videocámaras móviles, (...) tendrán a su cargo la custodia de las grabaciones obtenidas y la responsabilidad sobre su ulterior destino, incluida su inutilización o destrucción».

En un supuesto donde la solicitud parta de la Comandancia de la Guardia Civil, será ésta la responsable de su custodia y la que dictará las resoluciones sobre acceso o cancelación promovidas por los interesados, ya que el artículo 8 LOV prevé que «dicho órgano [el órgano responsable] será el competente para resolver sobre las peticiones de acceso o cancelación promovidas por los interesados».

El Decreto vasco, en cambio, administrativiza el régimen de responsabilidad al determinar en su artículo 2.1.d) que corresponde al Viceconsejero de Seguridad «la superior responsabilidad sobre el cumplimiento de las obligaciones inherentes a la custodia de las grabaciones obtenidas por la Ertzaintza». A pesar de ello, el artículo 12.1 del Decreto parece contradecir esta idea al determinar que «la resolución administrativa que autorice el uso de las videocámaras habrá de determinar los responsables policiales de los servicios y unidades que hayan de asumir la responsabilidad en la custodia del material de las grabaciones obtenidas (...) sin perjuicio de la superior supervisión de la Viceconsejería de Seguridad o de la autoridad local correspondiente». E igualmente el apartado 2 del mismo artículo determina que «los responsables policiales de los servicios y unidades que utilicen y obtengan imágenes y sonidos con videocámaras móviles en los supuestos recogidos en el apartado 3.º del artículo 9 de este Decreto, se responsabilizarán de las obligaciones de custodia y conservación contenidas en el apartado anterior».

Parece claro que los responsables en el segundo caso (referido a la utilización de videocámaras móviles en supuestos de urgencia máxima) serán los propios responsables policiales. En los demás casos, puede considerarse al menos una responsabilidad mancomunada tanto de los mandos operativos como de la Administración autonómica a través de la Viceconsejería.

Lo mismo puede decirse sobre el acceso a las grabaciones. Puesto que la Ley Orgánica manda que sea el responsable de la custodia el que resuelva sobre el acceso, y el artículo 2.1.e) del Decreto afirma que corresponde al Viceconsejero «resolver sobre las peticiones de acceso o cancelación de

las grabaciones de imágenes y sonidos obtenidos por la Ertzaintza que sean promovidas por los interesados», podemos concluir que el responsable será la Administración y no la Policía. Las previsiones de la normativa vasca parecen ser más coherentes al agrupar en un solo órgano la responsabilidad de la custodia y la resolución sobre acceso y cancelación. Hubiera sido mejor que el Reglamento estatal atribuyera responsabilidad no al órgano facultado para solicitar la instalación, sino al órgano que resolviera la misma. De esta forma hubiera sido responsable en todos los casos el Delegado del Gobierno.

c) *Comisión de Videovigilancia y Libertades*

La norma vasca califica a la Comisión de Videovigilancia como órgano consultivo. Esta denominación contradice la filosofía de la norma estatal puesto que no se trata sólo de un órgano meramente consultivo, sino de un órgano que ostenta la responsabilidad última en la autorización al menos de las videocámaras fijas, puesto que el informe previo es vinculante cuando sea negativo o imponga condiciones.

De entre las competencias de la Comisión, destaca la ausencia de la potestad de ordenar la destrucción de las grabaciones cuando no se ajusten a la legalidad. La disposición estatal prevé esta potestad siempre que la Comisión considere que se han incumplido los criterios y principios establecidos en la LOV. En cambio, la normativa vasca recoge sólo el equivalente a los supuestos de destrucción de las grabaciones por contravenir el artículo 5.2 o el 6.5 de la LOV, supuestos a todas luces más restrictivos. Así, puede suceder que la Comisión vasca determine la ilegalidad de las grabaciones pero no pueda ordenar su destrucción.

En cuanto a la composición, la Comisión de Videovigilancia y Libertades está formada por seis miembros:

- El Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.
- Un representante del Ministerio Fiscal elegido por el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.
- Un profesional del Derecho no vinculado con la Administración elegido en razón de su competencia por el Rector de la Universidad del País Vasco.
- Tres vocales designados por el Consejero de Interior.

No existe representación de los entes locales, a pesar de que tendrán derecho a participar sin voto en las sesiones de la Comisión en las que se trate la instalación de videocámaras por la Policía local de su respectivo municipio. Respecto a esta última previsión, parece más acertada la designación hecha por la normativa estatal, que incluye un Alcalde representante de los municipios designado por una Asociación de Municipios. De esta forma, el representante local no está tan condicionado por su propia situación como en la regulación vasca.

Además, sabemos que las Comisiones autonómicas deben cumplir dos requisitos: presidencia judicial y prohibición de mayoría de la Administración autorizante. Ambos requisitos se cumplen por el hecho de que el Presidente tiene voto de calidad, ya que este hecho refuerza tanto la presidencia judicial como evita una mayoría de votos de la Administración vasca.

Nada se dice en el Decreto vasco respecto al funcionamiento de la Comisión, con lo cual puede entenderse que sólo se considerará válidamente constituida con la totalidad de sus miembros o que se aplica supletoriamente la previsión del Reglamento estatal, que procura evitar en todo momento la formación de una mayoría de representantes de la Administración autorizante (art. 15 RD 596/1999).

d) *Tráfico y seguridad vial*

La norma vasca, al igual que la Ley estatal, reitera que la utilización de videocámaras para la vigilancia, control y disciplina del tráfico se ajustará al principio de proporcionalidad en su doble versión de idoneidad e intervención mínima. Como bien resume la Exposición de Motivos de la norma vasca, «el régimen aquí aplicable se singulariza respecto del general contenido en la Ley Orgánica en consideración a las circunstancias concurrentes de este empleo: por un lado, la especificidad del objeto de filmación, las carreteras y viales, cuyo uso propio presenta una peligrosidad intrínseca a la conducción de vehículos a motor; y por otro lado la residual incidencia que el uso de dichos dispositivos en la red viaria y a los fines del tráfico puede tener en la esfera privada personal».

Sin embargo, la norma vasca es explícitamente más garantista puesto que enumera tanto unos criterios de instalación como unos criterios de empleo. Respecto a los primeros, cabe decir que la instalación de estos dispositivos de grabación se dará en las que concurra alguna de las siguientes características:

- Naturaleza de la vía.
- Nivel de flujo y congestión de tráfico.
- Índice de siniestralidad.
- La climatología.
- Otras circunstancias singulares.

En estos tipos de vía, el uso de las videocámaras estará justificado cuando concurra alguno de los criterios de uso, a saber:

- Optimizar el conocimiento, uso, circulación y seguridad de la red viaria.
- Garantizar el respeto a la legislación sobre seguridad vial.
- Constatar las infracciones de la legislación sobre seguridad vial.

Esta configuración más garantista se complementa con la disposición relativa a la intervención de la Comisión de Garantías. Esta Comisión será notificada de la resolución de autorización y podrá pronunciarse de oficio, respecto al cumplimiento de los principios de utilización. Tal disposición no tiene parangón en la normativa estatal.

Se mantiene, en cambio, la exención del requisito de publicidad de la instalación mediante placas informativas, así como la vigencia indefinida de la autorización. Igualmente, cuando las videocámaras se dediquen indistintamente a la captación de imágenes para fines de tráfico y de prevención de la seguridad ciudadana, se sujetarán al régimen general.

c) *Uso policial de cámaras privadas*

Una interesante cuestión aparece respecto al valor de las grabaciones que se hayan tomado por cámaras privadas. Este puede ser el bien conocido caso de las cámaras de control de los cajeros automáticos de los bancos o de las grabaciones de videoaficionados. Al respecto, el Reglamento estatal establece que las fuerzas policiales pueden usar cámaras de las que no sean titulares siempre y cuando exista por parte de la Policía un control y dirección efectivos del proceso completo de captación, grabación, visionado y custodia de las imágenes. En estos casos será de aplicación la Ley Orgánica y el mismo Reglamento. En este sentido, pues, es perfectamente factible que la Policía utilice como suyas cámaras que se dedican aparentemente sólo a la seguridad interior y exterior de inmuebles privados, sin que exista placa indicativa al respecto.

La norma vasca regula tal situación en su Disposición Adicional segunda, con las mismas exigencias que la regulación estatal pero encuadrando ese supuesto dentro del deber de colaboración y auxilio impuesto por la legislación a los particulares. Puede resultar un tanto alarmante que dentro del deber de colaboración se permita que la Policía generalice el régimen de utilización de videocámaras privadas, puesto que éste no necesita de ningún procedimiento específico de autorización.

V. EL DECRETO DEL GOBIERNO DE CATALUÑA 134/1999, DE 18 DE MAYO

La Generalitat de Cataluña dispone de competencias en materia de seguridad pública, protección de personas y bienes y seguridad ciudadana, de acuerdo con la Constitución y el artículo 13 del Estatuto de Autonomía. En ejercicio de esa competencia se dicta el Decreto 134/1999, de 18 de mayo, que regula la utilización de la videovigilancia por parte de la Policía de la Generalitat y de las Policías locales en Cataluña. El ámbito de aplicación del Decreto es esencialmente coincidente, reiterándose la inaplicabilidad del mismo a las instalaciones policiales fijas destinadas a garantizar la protección interior o exterior de las dependencias policiales. El único aspecto discrepante en relación al ámbito de aplicación puede ser un mayor

énfasis en incluir dentro de la regulación no sólo la grabación, sino también la captación (art. 2.3).

a) *Principios de utilización*

Como ya se ha indicado, los principios de utilización de las videocámaras fijas requieren el cumplimiento del principio de proporcionalidad, así como la existencia de un riesgo razonable para la seguridad ciudadana, criterios ambos reiterados, aunque la norma catalana utiliza el término seguridad pública, que resulta tendencialmente más amplio que el de seguridad ciudadana.

La norma catalana ofrece, sin embargo, un tratamiento distinto a las grabaciones efectuadas por cámaras móviles de las entradas de los edificios. La Ley Orgánica no deja ningún lugar a dudas al prohibir taxativamente la toma de imágenes o sonidos del interior de las viviendas ni sus vestíbulos. En caso de que esta grabación se produjera de forma accidental, las imágenes deben ser inmediatamente destruidas (art. 6.5). El Decreto 134/1999 contiene una disposición confusa al respecto. Después de reiterar la prohibición idéntica a la prevista en la Ley Orgánica, establece en su artículo 2.3 *in fine* que «la utilización de cámaras móviles para grabar la entrada de las viviendas solamente estará justificada cuando sea necesario para prevenir la comisión de delitos o infracciones administrativas relacionadas con la seguridad pública, con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y los espacios públicos».

Una primera interpretación parece llevarnos a detectar una vulneración de la legislación orgánica puesto que, en primer lugar, considera justificado lo que la Ley prohíbe y, en segundo lugar, porque no ordena la destrucción de las grabaciones en el supuesto de obtención accidental de las mismas. La única interpretación plausible que salvaría esta flagrante contradicción, y por tanto su nulidad, es que la destrucción que se ordena para los casos en que se obtengan grabaciones que observen la intimidad de las personas, o que capten conversaciones que éstas mantengan privadamente en lugares públicos susceptibles de grabación, se extiende también a los casos de grabación de imágenes en entradas de edificios. Se trata de poner en relación el párrafo segundo del artículo 2.3 con el inciso final del artículo 2.4. En el mejor de los casos, se trata de una mala técnica legislativa que nos lleva a la confusión y que provoca que los casos descritos en el artículo 2.4 que hayan sido grabados accidentalmente no tienen una regulación específica que imponga su destrucción.

b) *Comisión única de Videovigilancia*

La principal característica de la regulación catalana es la previsión de una única Comisión de Garantías para un territorio donde operan distin-

tos cuerpos policiales dependientes de distintas Administraciones territoriales. La filosofía que subyace a esta unificación es la voluntad de evitar duplicidades e incoherencias, como reza la Exposición de Motivos de la norma catalana: «El Decreto recoge la existencia de una única comisión de control de los dispositivos de videovigilancia para la instalación de videocámaras por parte de cualquier cuerpo policial que actúe en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña, para evitar duplicidades y alcanzar un mayor grado de seguridad jurídica.»

Esta modalidad unificada de Comisión está ya prevista en la Disposición Adicional sexta del RD 596/1999 y no puede crearse sin la suscripción previa de un convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la Comunidad. La norma catalana prevé que tal convenio administrativo no sea necesario para la creación de la Comisión, que se crea mediante el Decreto mismo, sino para que esta Comisión tenga el carácter de Comisión única.

Por lo demás, la composición de la Comisión catalana incluye la participación de dos vocales representantes de la Administración local, lo cual parece ciertamente acertado puesto que el Alcalde también está legitimado para solicitar las instalaciones de la Policía local en su municipio. Así, pues, la Comisión de Control de los dispositivos de videovigilancia en Cataluña está compuesta por:

- Presidente: el Presidente del TSJ de Cataluña.
- El Fiscal Jefe del TSJ de Cataluña.
- Dos vocales designados por el Gobierno de la Generalitat.
- Dos vocales a propuesta de las entidades asociativas municipales.
- Dos vocales designados por la Administración General del Estado, sólo en el supuesto de que la Comisión sea única.

Esta última previsión es perfectamente explicable pues se trata de evitar la situación que se crearía si el Estado se negara o demorara la firma del convenio. De no existir la salvedad se podría pensar en mantener el régimen dual, dejando a la Comunidad atada de manos puesto que en la composición ya se habría previsto la participación de representantes del Estado. Así, pues, no es factible pensar que en virtud de la Disposición Adicional primera del Decreto catalán 134/1999 tengamos dos Comisiones de vigilancia, una del Estado, con participación sólo de representantes de esa Administración y del poder judicial, y otra catalana, con representantes de las tres Administraciones.

La Comisión tiene como funciones autorizar los dispositivos fijos. En cuanto a las videocámaras móviles hay que distinguir un doble supuesto. Si se trata de videocámaras móviles utilizadas por los Mossos d'Esquadra o las Policías locales, hará falta el acuerdo de la mayoría absoluta de miembros de la Comisión. Para dictaminar sobre el uso de esos dispositivos por parte de las fuerzas policiales del Estado, se estará a lo dispuesto en la legislación estatal —art. 4.1.c)—. Así es importante destacar la diferencia del régimen de funcionamiento de la Comisión según se trate de

examinar uno u otro supuesto. El Real Decreto impone como *quorum* de constitución y funcionamiento la presencia del Presidente más la mitad de los vocales (4 miembros en total), mientras que la legislación catalana prevé sólo mayoría de miembros (5 miembros en total) independientemente de la condición de cada uno de ellos. De todas formas, y a pesar de que nada se diga al respecto, una interpretación similar vulneraría el principio de presidencia judicial de la Disposición Adicional primera de la LO 4/1997. Lo que sí tienen en común las dos normas es el evitar que la mayoría de los miembros de la Comisión coincidan con la Administración solicitante.

Respecto a la condición de los vocales, la norma catalana es la única examinada que impone ciertas restricciones. Así, según el artículo 5.2, no podrán ser designados como vocales de la Comisión ni los parlamentarios estatales o autonómicos, ni los miembros del Gobierno, ni los altos cargos de la Administración estatal o autonómica, ni los miembros electos de las Corporaciones Locales. Esta previsión choca con la efectuada en el Reglamento estatal, que prevé, por ejemplo, que el representante de los municipios será un Alcalde. No se comprende exactamente el rigor de este régimen de incompatibilidades.

c) *Especialidades procedimentales*

Las diferencias de procedimiento no son muchas ni excesivamente trascendentes, pero merece la pena incidir en alguna de ellas. La legislación catalana especifica que ante la falta de emisión de informe por parte de la Comisión en el plazo de un mes, la autoridad valorará este hecho y no se impedirá la tramitación, hecho que en parte se desprende ya de la propia Ley 30/1992, según la modificación operada por la Ley 4/1999. En lo que se refiere a los plazos, el plazo para entender la solicitud desestimada en la legislación catalana es de tres meses, frente a los dos meses en el Reglamento estatal.

También es destacable cómo el régimen de recursos ante la resolución de la solicitud de instalación o uso es distinto. Así, la norma del Estado prevé la interposición potestativa del recurso de reposición o la impugnación directa ante los tribunales, mientras que el Decreto catalán no prevé la reposición y sí, en cambio, el recurso de alzada. Para la denegación de acceso a las grabaciones, el régimen es igualmente discrepante puesto que en Cataluña se prevé en vía administrativa sólo la interposición de la alzada, mientras que en la legislación del Estado se da cabida tanto a la reposición potestativa como a la alzada. ¿Es conforme este sistema de recursos a nuestro ordenamiento administrativo? Ciertamente, la previsión sólo del recurso de reposición en las resoluciones de autorización se debe al hecho de que las resoluciones del Delegado del Gobierno ponen fin a la vía administrativa. En Cataluña, a pesar de que no se diga nada al respecto, cabrá también la interposición de recurso potestativo de reposición de acuerdo con la Ley 4/1999. Al final, la mejor solución puede ser la vasca, que al no

hacer mención expresa ninguna acerca de los recursos, se entenderá que son aplicables los recursos que prevea la legislación vigente.

VI. CONCLUSIONES

La instalación de dispositivos de grabación se sujeta al principio de autorización previa por parte de la Administración. Esta autorización previa desaparece en los casos de especial urgencia, así como para la autorización de videocámaras móviles cuando se usen simultáneamente a la instalación de aparatos fijos ya existentes. A pesar de ello, es exigible la concurrencia de peligro concreto. La normativa autonómica de despliegue resulta más explícita al distinguir claramente los supuestos de utilización de videocámaras móviles donde ya existan aparatos fijos (no requiere autorización) y los de utilización independiente (sí requiere autorización).

Al separar los criterios de autorización de la instalación y los criterios de utilización de las mismas, se está pensando en dispositivos de grabación activables sólo en caso de riesgo y no en dispositivos de captación permanente (principios de idoneidad e intervención mínima).

Para la instalación de cámaras fijas, la Comisión de Videovigilancia emite preceptivamente un informe previo y vinculante si es desfavorable o impone condiciones. En la instalación de las videocámaras móviles la intervención de la Comisión de Garantías se limita a una fase posterior, bien a solicitud de los legitimados, bien de oficio. La composición y el régimen de funcionamiento de las Comisiones varía según se trate de la estatal, la vasca o la catalana, que tiene la especialidad de ser una Comisión única en su territorio.

Las grabaciones obtenidas deben ser destruidas en el plazo de un mes, salvo que estén relacionadas con la comisión de infracciones penales o administrativas graves o muy graves que estén siendo objeto de investigación judicial, policial o administrativa. El valor de las imágenes captadas se regirá por las normas procesales generales. Los ciudadanos tienen derecho de acceso a las grabaciones y derecho a ser informados de manera clara de la existencia de videocámaras fijas. Este último derecho se excepciona en los casos de utilización de dispositivos para ordenar y regular el tráfico.