

LAS COMISIONES DE GARANTÍAS DE LA VIDEOVIGILANCIA

POR

ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional
Universidad de Navarra

INTRODUCCIÓN

La libertad y la seguridad suelen presentarse como un binomio en constante tensión. Si la efectiva realización de los derechos y libertades son el fin al que en último término mira el ordenamiento constitucional del Estado, la seguridad pública es un bien constitucional de primer orden, en la medida en que es presupuesto para el efectivo disfrute de los derechos. Sin embargo, la aplicación de las modernas tecnologías y, en particular, la difusión de los sistemas de videovigilancia para garantizar la seguridad es fuente de nuevos problemas, pues sus incuestionables ventajas en la prevención y persecución del delito pueden, al mismo tiempo, llegar a suponer un sacrificio excesivo de no pocos derechos y libertades.

Ante esto, poco aportan los planteamientos en términos maniqueos. Conciliar libertad y seguridad exige una solución que pondere en los supuestos concretos el beneficio que aporta el recurso a determinadas herramientas con la eventual restricción de derechos y libertades que podría suponer el empleo de las mismas. Se trata de buscar en el equilibrio la optimización de los bienes constitucionales en juego, de modo que las fuerzas de seguridad pública no utilicen medios que sacrifiquen excesivamente bienes o derechos constitu-

ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

cionales o el propio Estado de Derecho (así, entre otros, véase el FJ 5, STC 55/1990)¹.

Dicha ponderación tiene que efectuarse en primer término por el legislador, que debe intervenir necesariamente a propósito de las técnicas que pueden suponer una restricción de derechos. Pero además, es habitual que el juicio de ponderación se requiera en cada concreta aplicación de las medidas potencialmente limitativas, bien por el órgano administrativo autorizante del mecanismo restrictivo o por los jueces llamados a valorar la adecuación de las medidas adoptadas.

En este contexto de búsqueda del equilibrio entre seguridad y derechos y libertades de los ciudadanos hay que situar la institución que se estudia en estas páginas. En efecto, las *Comisiones de Garantías de la Videovigilancia* (en adelante CGV) se crean con la intención de garantizar que la utilización de los sistemas de videograbación de lugares públicos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no se traduzca en un sacrificio excesivo y desproporcionado de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Y es que, como se verá más adelante, con carácter general la videovigilancia puede afectar restrictivamente a ciertos derechos fundamentales, en mayor medida cuando crecen la capacidad de captación y transmisión de la información obtenida. En efecto, el vertiginoso desarrollo tecnológico multiplica de forma exponencial las posibilidades de manejar y conectar datos de los ciudadanos y, con ello, la capacidad de afectación restrictiva de los derechos y libertades. Ventajas y riesgos crecen así con la imagen digital, que ha permitido superar las barreras espacio-temporales para el tratamiento y la distribución de los datos captados, de modo que hoy el cruce y contraste de datos, su almacenamiento, tratamiento y distribución puede hacerse con una capacidad y velocidad inimaginable hasta hace relativamente poco tiempo. Eso convierte a la videovigilancia en un mecanismo de valor extraordinario para garantizar la seguridad ciudadana, eso sí, con su correlativo riesgo creciente para los derechos y libertades de los ciudadanos².

¹ Sobre las tecnologías al servicio de la seguridad y sus riesgos para los derechos cfr. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R., *Tecnologías de la información, policía y constitución*, Tirant lo blanch, Valencia, 2001.

² En general, sobre cómo el desarrollo tecnológico une los avances y los progresos con los nuevos riesgos de agresión para los derechos de los ciudadanos cfr. PÉREZ LUÑO, A. E., *La tercera generación de derechos humanos*, en Thomson Aranzadi, The Global Law collection, Pamplona, 2006, pp. 31-32.

LAS COMISIONES DE GARANTÍAS DE LA VIDEOVIGILANCIA

En este estado de cosas, para cohonestar los bienes en juego, en España se aprobó la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos (en adelante LOV). Dicha ley, aparte de regular los procedimientos de instalación de dispositivos y fijar un régimen de autorización administrativa previa, crea las CGV como un órgano independiente y especializado al que atribuye el papel de velar por la utilización adecuada de estos sistemas.

Hay que decir que la institución se incorpora en España siguiendo el modelo de cuño francés. Precisamente, en la Unión Europea han sido estos dos países los que se han adelantado al resto al aprobar una normativa específica sobre el empleo de sistemas de videovigilancia en lugares públicos; en los dos casos con finalidad garantista, pero también con la intención de dotar de cobertura legal a una práctica que por su potencial incidencia en los derechos fundamentales proyectaba dudas de validez sobre las pruebas obtenidas con las grabaciones en lugares públicos.

Nótese que la creación de estas comisiones especializadas se ajusta al fenómeno generalizado de proliferación de órganos «atípicos» de garantías de los derechos fundamentales, que en parte tiene que ver con los nuevos riesgos generados por el desarrollo tecnológico. Con acierto se ha señalado la actual mudanza de los instrumentos jurídicos de protección de derechos y, en particular, la difusión creciente de las instituciones de protección que completan la función de garantía de los tribunales potenciando las garantías de carácter preventivo³.

En efecto, si en España hasta la aprobación de la LOV, correspondía a los tribunales controlar *a posteriori* si la utilización de sistemas de videovigilancia había supuesto una lesión de los derechos de los ciudadanos, con esta institución las garantías se establecen con carácter preventivo. Aún más, la intervención preceptiva de las CGV para la instalación de sistemas fijos de videovigilancia contribuye a dar cumplimiento al deber de motivación reforzada cuando se adoptan medidas que pueden suponer la restricción de derechos fundamentales. En este sentido, es de recordar que las resoluciones aplicativas de la ley —sean judiciales o de órganos administrativos— que implican restricción de derechos fundamentales tienen un deber reforzado de motivación en cuanto a la necesidad y adecuación de la medida restrictiva⁴.

³ Véase PÉREZ LUÑO, A. E., *op. cit.* p. 36.

⁴ BASTIDA FREIJEDO, F. J. y otros, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2004, p. 126.

ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

Por lo anterior, *a priori*, la incorporación de la figura debe valorarse positivamente. Mejor que la garantía de reparación —necesaria con carácter subsidiario— sea bienvenido aquello que garantice los derechos en la fase de prevención, siempre que no constituya una rémora para la operatividad del sistema.

Las páginas que siguen son un estudio sobre esta desconocida figura de garantía de derechos fundamentales. Sigue a los antecedentes un estudio crítico-descriptivo del régimen jurídico, que concluye en una valoración final sobre las ventajas y las deficiencias del mismo.

1. EL ANTECEDENTE DE LAS CGV: LAS COMISIONES DEPARTAMENTALES FRANCESAS DE LA LEY 95-73 DE 21 DE ENERO DE 1995

Sin duda ha sido la legislación francesa la que ha servido de referente al legislador español tanto en el establecimiento de un régimen de autorización administrativa previa para la instalación sistemas de videovigilancia en vía pública o lugares abiertos al público, como para la creación de las CGV. El modelo se estableció con la aprobación de la ley 95-73, de 21 de enero de orientación y programación relativa a la seguridad, en la cual el Parlamento francés abordó el problema de la utilización de sistemas de videovigilancia en vía pública o lugares abiertos al público con fines de seguridad⁵.

La legislación francesa exige que la autorización prefectoral⁶ para la instalación de videocámaras en vía pública o lugares abiertos al público —sea por fuerzas y cuerpos de seguridad públicas o por particulares⁷— vaya precedida del informe de una *Comisión departamental* pre-

⁵ Informa FOREST, D. que el empleo de cámaras en vía pública había sido rechazado por algunos órganos judiciales para los que la instalación generalizada de cámara comportaba una restricción excesiva para las libertades individuales, en particular el derecho a la vida privada, para las que no era suficiente ni siquiera la autorización judicial. Cfr. «La vidéosurveillance dans les lieux publics et ouverts au public: dispositif et application de la loi du 21 janvier 1995», en *Juriscor.net*, junio, 2000.

⁶ Tanto el Decreto 96-926 como la Circular del Ministro de interior de 22 de octubre de 1996 (*Journal Officiel*, 7 de diciembre de 1996) precisan el contenido de la autorización y los criterios que han de informar la actividad consultiva de las comisiones departamentales.

⁷ Esta es una diferencia importante con el régimen jurídico de la videovigilancia en España. Como veremos más adelante, la LO 4/1997 se refiere exclusivamente a la instalación de sistemas de videovigilancia en lugares públicos por cuerpos y fuerzas de seguridad públicas, y no en otro caso.

LAS COMISIONES DE GARANTÍAS DE LA VIDEOVIGILANCIA

sitada por un miembro de Poder Judicial (art. 10. III)⁸. Estas comisiones creadas *ad hoc* son las llamadas en el país vecino *Comisiones de sistemas de videovigilancia* (esta denominación se estableció en el Decreto 96-926 de 17 de octubre de 1996).

En realidad, la creación de estas Comisiones especializadas es consecuencia del desgajamiento de la videovigilancia del régimen general de la ley 17-78 relativa a la informática, a los ficheros y a las libertades la videovigilancia llevada a cabo por la citada ley 73-95. Con anterioridad, la ley 17-78 encomendaba las funciones de control a la *Comisión Nacional de Informática y Libertades (CNIL)*⁹. Sin embargo, con el establecimiento de un régimen específico para la videovigilancia en lugares públicos se optó también por la creación de un órgano *ad hoc* de composición especial que revistiera de garantías la autorización del Prefecto.

En su Decisión al recurso previo de constitucionalidad sobre la Ley 73-95 el Consejo Constitucional francés exigió que la composición de las comisiones garantizase su independencia del Prefecto, considerando que la sola intervención de aquél como órgano autorizante no podía considerarse garantía suficiente en términos de protección de los derechos y libertades¹⁰.

La composición de estos órganos se desarrolla por el Decreto 96-926, que configura una comisión mixta judicial —en la presidencia— y político-administrativa. En efecto, a los miembros de la administración

⁸ La Ley 64-2006, relativa a la lucha contra el terrorismo (*Journal Officiel*, 24 de enero de 2006) ha previsto que cuando el riesgo de terrorismo sea urgente, la instalación de los sistemas de videovigilancia en vía pública pueda hacerse de forma provisional sin previo informe de la comisión departamental, aunque informando inmediatamente al Presidente de la Comisión de la decisión. La medida ha sido declarada conforme a la constitución por el Consejo Constitucional francés (Decisión 2005-532, 19 de enero de 2006, *Journal Officiel*, 24 de enero de 2006).

⁹ Se mantiene sin embargo, la exigencia legal de que el Gobierno informe anualmente a la CNIL de la actividad de las comisiones departamentales de videovigilancia (art. 10. VI. bis de la Ley 73-95).

¹⁰ En efecto, el Consejo Constitucional francés en su Decisión de 18 de enero de 1995 concluyó que los sistemas de videovigilancia en vía pública pueden afectar, entre otros, al derecho a la vida privada, la libertad de ir y venir sin control o la inviolabilidad del domicilio. Sin que proceda detallar aquí las consideraciones del máximo órgano consultivo francés si hay que destacar que consideró garantía suficiente la autorización administrativa cuando esta fuera acompañada del preceptivo dictamen de la comisión de garantías de videovigilancia que debía ser independiente del órgano autorizante.

ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

de justicia se une la presencia de un alcalde, un representante designado por la cámara o cámaras territoriales de comercio y de industria y un vocal designado por el Prefecto que será una personalidad cualificada. Así mismo, se establece en el art. 9 del Decreto 96-926 que la designación de los vocales de la comisión es para un plazo de tres años, renovable una sola vez. Completando el régimen de las comisiones, el Ministro del Interior en su Circular de 22 de octubre de 1996¹¹ señaló las directrices interpretativas relativas a sus competencias y funciones, a saber: ser consultadas sobre todas las solicitudes de autorización para la instalación de sistemas de videovigilancia en lugares públicos —sea por las fuerzas de seguridad públicas o por particulares— e informar al Prefecto del tratamiento y la visualización de las imágenes y la modificación de los sistemas existentes y los derechos del público.

A pesar de la novedad de la figura, la doctrina francesa viene siendo crítica con el papel limitado de las comisiones, principalmente porque el Prefecto no queda vinculado por el informe de la comisión¹², que tampoco reviste publicidad. Esto ha llevado a cuestionar la suficiencia del papel de las comisiones en orden a garantizar los derechos que podrían ser afectados por los sistemas de videovigilancia. De este modo, si bien la legislación francesa podría parecer en una primera impresión muy garantista al prever incluso la sanción penal por instalar dispositivos de videovigilancia sin autorización previa¹³, en realidad el carácter puramente consultivo de las comisiones, así como la falta de publicidad de sus informes, debilita la posición de estos órganos de garantías, pues la decisión final sobre la instalación de las videocámaras en lugares públicos compete prácticamente en exclusiva a la Administración¹⁴.

¹¹ *Journal officiel*, 7 de diciembre de 1996.

¹² Cfr. FOREST, D., *op. cit.*, p.17.

¹³ Así se establece en el art. 10 apartado VI de la Ley 95-73 que el establecer sistemas de videovigilancia sin autorización o no destruir las grabaciones en el plazo previsto, o falsificarlas, o obstaculizar la acción de la comisión departamento, o permitir el acceso a las imágenes de personas no autorizadas o de utilizar las imágenes para fines distintos de aquellos para los que se han autorizado está castigado con 3 años de prisión y una multa de 45.000 € sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones del código penal.

¹⁴ Las críticas de la doctrina en este punto pueden verse en FOREST, D., *op. cit.*, pp. 19 y ss.

2. LA CREACIÓN DE LAS COMISIONES DE GARANTÍAS DE LA VIDEOVIGILANCIA EN LA LOV

Con la aprobación de la LOV en agosto de 1997¹⁵ se crean en España las Comisiones de Garantías de la Videovigilancia. Como he anticipado, la ley española responde a la exigencia de previsibilidad legal de toda posible restricción de derechos fundamentales. Hasta entonces, la potencial limitación de derechos mediante la instalación de sistemas de captación de la imagen en vía pública «discurría huérfana de cobertura jurídica adecuada»¹⁶. En efecto, al igual que ocurre hoy con el empleo de esta técnica en el sector privado¹⁷, antes de la aprobación de la

¹⁵ La normativa relativa a la videovigilancia en España es sectorial y se encuentra dispersa. Describe el panorama normativo BAUZÁ MARTORELL, F. J., en *Régimen jurídico de la videovigilancia*, Marcial Pons, Madrid, 2004. Sobre la elaboración de la LOV y sus rasgos principales véase BARCELONA LLOP, J., «A propósito de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, llamada de videovigilancia», *Actualidad Administrativa*, n.º 13, 1998, p. 205; GONZÁLEZ URDINGUIO, A. y GONZÁLEZ GUTIÉRREZ DE LEÓN, M. A., «La videovigilancia en el sistema democrático español: Análisis y crítica de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 89, 1998, pp. 105 y ss.; MAGRO SERVET, V., en «Consideraciones sobre la nueva ley que regula la utilización de las videocámaras por las fuerzas de seguridad en lugares públicos», *Poder Judicial*, n.º 47 (1998), p. 280 y ss.; MARTÍNEZ MARTINEZ, R., «Videovigilancia, seguridad ciudadana y derechos humanos», *Claves de razón práctica*, núm. 89 (1999); «Videovigilancia en lugares públicos», *Repertorio Aranzadi Tribunal Constitucional*, núm. 17 (2000); *Tecnologías de la información, policía y Constitución*, Valencia, Tirant lo blanch, 2001, pp. 321 y ss.; PADRÓS REIG, C., «Videovigilancia y Estado autonómico. Comentario a propósito de la actividad normativa de despliegue de la Ley Orgánica 4/1997», *Revista de Administración Pública*, núm. 151, 2000; ARZOZ SANTISTEBAN, X., «Videovigilancia y derechos fundamentales: análisis de la constitucional de la Ley Orgánica 4/1997», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 22, 2002, pp. 134-135.

¹⁶ BARCELONA LLOP, J., «A propósito de la LO 4/1997, de 4 de agosto, llamada de videovigilancia», *@administración Ciberrevista de Derecho Administrativo*, n.º 6, 1998. El mismo autor se refiere al marco general de la LO 2/1986 señalando que «su insuficiencia reguladora era notoria, sin que ninguna otra norma fuera capaz de colmar eficazmente las lagunas habida cuenta de las peculiaridades del *modus operandi* consistente en la grabación policial de imágenes y sonidos en lugares públicos. La normativa sobre protección de datos personales podía aportar alguna pista en orden al concreto tema de los derechos de acceso y cancelación de las grabaciones, pero muy poco más....».

¹⁷ Si bien ha de acogerse con satisfacción la LOV en la medida en que mejora las garantías y pone certeza donde antes había un vacío legal, deber señalarse la ausencia de un régimen normativo aplicable a la instalación de dispositivos en el

ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

LOV, el marco jurídico estaba integrado por una pluralidad de disposiciones, algunas principales y otras aplicables por analogía que, sin embargo, dejaba a los órganos jurisdiccionales frente al problema de la licitud de las grabaciones hechas por los agentes de la autoridad al tener que valorar si las pruebas videográficas obtenidas por la policía en la vía pública eran admisibles como medios de prueba en el proceso¹⁸ o si era de aplicación el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LO 6/1985).

Con la LOV se van a establecer dos garantías de carácter preventivo: el sometimiento de la instalación de videocámaras fijas a un régimen de autorización administrativa previa¹⁹ y la obligatoriedad de informe —vinculante cuando sea contrario a la instalación— de una Comisión de garantías.

De esta manera, el legislador opta por someter a autorización administrativa la utilización de este mecanismo y no a autorización judicial, aunque completando la intervención del Delegado del Gobierno con el informe de las CGV. Las CGV se conciben así como instrumento de garantía frente al empleo de las citadas técnicas, aunque la LOV es muy pobre en cuanto a la regulación de las comisiones, pues sólo prevé su existencia y en parte sus funciones. En cuanto a su composición, únicamente se refiere a la presidencia y establece la prohibición de que sean mayoría los miembros de la Administración autorizante (art. 3). Así, la regulación de las comisiones de videovigilancia queda prácticamente diferida a la norma reglamentaria. Incluso la denominación «Comisiones de Garantías de la Videovigilancia»²⁰ se fijó en el

ámbito privado —entiendo que potencialmente más lesivo que cuando se lleva a cabo por funcionarios del Estado con fines de seguridad pública—.

¹⁸ En el mismo sentido. CHOCLAN MONTALVO, J. A., «La prueba videográfica en el proceso penal: validez y límites», *Poder Judicial*, n.º 38, 1995, pp. 47-78.

¹⁹ En la E. de M. de la LOV se adelanta ya que este régimen de autorización administrativa previa debe estar inspirado por el principio de proporcionalidad, en su doble versión de idoneidad e intervención mínima. La ley también distingue en función de si se trata del establecimiento de sistemas de grabación fijos o de carácter móvil.

²⁰ El nombre de «Comisiones de Garantías de la Videovigilancia» se incorporó siguiendo la sugerencia del Consejo General del Poder Judicial, que en su informe al proyecto de reglamento de 27 de enero de 1999, subrayó el escaso acierto de denominar a estos órganos «Comisiones de videovigilancia» —como figuraba en el proyecto inicial—, teniendo en cuenta que ni su función es desarrollar dicha actividad, ni administrarla; siendo su función en materia de videovigilancia consultiva y de garantías de los derechos y libertades de la ciudadanía. Cfr. *Informe del Consejo General del Poder Judicial al proyecto de Real Decreto*, pp. 16 y 17.

LAS COMISIONES DE GARANTÍAS DE LA VIDEOVIGILANCIA

RD 596/1999 (art. 12.1) que dedica a las CGV el Capítulo III (arts. 12 y ss).

Por su parte, las Comunidades Autónomas con competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, en virtud de la Disposición adicional primera de la LOV²¹, han fijado su normativa específica sobre las CGV, marcando algunas diferencias con el régimen general. En Cataluña, el Decreto 134/1999, aprueba el reglamento de la videovigilancia por parte de la Generalidad y de los policías locales de Cataluña (BOCG n.º 2892, 19 de mayo) y crea y detalla el régimen jurídico de la *Comisión de Control de los Dispositivos de Videovigilancia de Cataluña*. Por su parte, en el País Vasco el correspondiente desarrollo normativo se ha llevado a cabo por el Decreto 168/1998 (BOPV n.º 142, de 29 de julio) por el que se crea y regula la *Comisión de Videovigilancia Libertades de la Comunidad Autónoma vasca*.

3. LAS CGV COMO ÓRGANOS DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, COLEGIADOS Y ATÍPICOS

3.1. Órgano de garantía de los derechos fundamentales

Sin perjuicio de desglosar más adelante cada uno de los elementos que se contienen en la definición que se propone, y de las razones que llevan a formularla como sigue, adelanto que las CGV se perfilan como un órgano colegiado de garantías, independiente y técnico que actúa en el ámbito territorial autonómico, compuesto mayoritariamente por juristas, cuya función es la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos frente a la actividad de instalación y utilización de sistemas de videovigilancia en lugares públicos por los cuerpos y fuerzas de seguridad.

A través de las distintas facultades que se les otorgan, las CGV velan por un recurso a los sistemas de videovigilancia ajustado a los principios de proporcionalidad, en su doble versión de idoneidad e intervención mínima (Exposición de motivos de la LOV). De esta forma, las CGV actúan con carácter previo y complementario de los mecanismos jurisdiccionales ordinarios.

²¹ Sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de videovigilancia véase PADRÓS REIG, C «Videovigilancia y Estado autonómico. Comentario a propósito de la actividad normativa de despliegue de la Ley Orgánica 4/1997», *Revista de Administración Pública*, núm. 151, 2000, pp. 465-488.

3.2. Breve referencia a los derechos fundamentales vulnerables como fundamento del papel de las CGV

Con carácter previo, hay que señalar que la videovigilancia no es una actividad que pueda considerarse neutra desde la perspectiva de los derechos fundamentales, sino al contrario, presenta un amplio potencial limitador de derechos —en razón de los derechos que pueden verse afectados— y en ocasiones intenso —atendiendo al grado de restricción que puede ocasionar sobre determinados derechos fundamentales²². Si en el caso de otras restricciones de derechos la Constitución exige expresamente la reserva al juez de la autorización de las medidas restrictivas, el legislador en la LOV ha sometido la instalación de dispositivos a autorización administrativa, aunque reforzando el control con la intervención preceptiva y vinculante de las CGV —como veremos con diferentes intervenciones en el caso de instalaciones fijas o móviles—.

A la afectación de derechos que implica la utilización en lugares públicos de sistemas de videovigilancia se ha referido el propio legislador en la Exposición de Motivos de la LOV. Además se han pronunciado en este sentido el Tribunal Constitucional en la STC 37/1998, el Consejo General del Poder Judicial en sus informes a la LOV y al reglamento de desarrollo (Informes de 12 de agosto de 1996 y de 27 de enero de 1999, respectivamente), el Consejo de Estado (Dictámenes 3.071/1996, de 4 de septiembre y 549/1999, de 25 de marzo, también sobre la LOV y el reglamento, respectivamente), o, fuera de nuestras fronteras, el Comité Europeo de Cooperación Legal del Consejo de Europa (Informe de 23 de mayo de 2003) o el Consejo Constitucional Francés (Decisión de 18 de enero de 1995).

A propósito de los derechos que pueden verse afectados por la utilización de estos sistemas, hay que decir que, aunque los más sensibles a este mecanismo son los reconocidos en el art. 18 CE, pues ante todo la videovigilancia se presenta como mecanismo de intrusión en el ámbito de reserva protegido por estos derechos, también puede operar como elemento impeditivo para el libre ejercicio de otros derechos²³.

²² Precisamente este trabajo tiene su origen en una investigación más amplia relacionada con la videovigilancia y la restricción de derechos fundamentales. Sobre este tema, hasta la fecha el trabajo más completo en España es el artículo de ARZOZ SANTIESTEBAN, X., «Videovigilancia y derechos fundamentales: análisis de la constitucionalidad de la Ley Orgánica 4/1997», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 22, 2002, pp. 134 y ss.

²³ Ver especialmente, ARZOZ SANTIESTEBAN, X., *op. cit.*, pp. 140 y ss.

LAS COMISIONES DE GARANTÍAS DE LA VIDEOVIGILANCIA

En efecto, la captación de cuanto acontece en la vía pública, en la medida en que convierte lo efímero en dato permanente al que se puede volver y del que se puede disponer como fuente de información, afecta a los derechos a la intimidad personal y familiar y también el derecho a la propia imagen, puesto que estos tienen hoy una dimensión más amplia que la intimidad circunscrita al reducto domiciliario, y alcanzan al ámbito propio y reservado a la acción y conocimiento de los demás, para mantener una calidad mínima de vida humana²⁴. Así, se debe entender que el riesgo que supone el sometimiento a un sistema electrónico de captación permanente de cuanto acontece en vía pública, no puede ser ajeno a este espacio protegido por el derecho a la intimidad. En este sentido, el TC se ha referido a la dimensión positiva de los derechos a la intimidad que hoy exige su protección no sólo frente a las injerencias tradicionales, sino también frente a los riesgos que pueden surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada (STC 119/2001, FJ 5 y STC 16/2004, FJ 3).

Excede del objeto de estas páginas hacer un análisis detallado de esta cuestión, pero dos consideraciones pueden servir para sostener que puede producirse la restricción del derecho a la intimidad mediante dispositivos de videovigilancia en lugares públicos. La primera es que la condición de lugar público no es incompatible con que pueda albergarse en él cierta expectativa de reserva, por el apartamiento del lugar, por su amplitud, o la falta de luz²⁵. El derecho a la intimidad es ante todo un derecho de reserva sobre los datos concernientes a la vida de un sujeto o su familia, y este puede verse lesionado cuando las imágenes captadas reflejan y dejan constancia de momentos que, si a la vista son efímeros, transformados en dato al que se puede volver, y que se puede contrastar con otros, constituyen una fuente de información que permite conocer distintas facetas y aspectos de la vida de un sujeto. Por tópico no es menos cierto aquello de que una imagen vale más que mil palabras, y por consiguiente, numerosas imágenes en distintos momentos, pueden llegar a convertirse en una extraordinaria fuente de información, de manera que, si una imagen aislada puede proporcionar poca información, la suma de imágenes puede llegar a reconstruir la parte de la vida de un sujeto.

²⁴ STC 119/2001, especialmente FJ 5.

²⁵ Una muestra es el caso *Peck contra Reino Unido* resuelto por el TEDH (28/01/2003) que declaró la violación del artículo 8 del CEDH, por la proyección de las imágenes obtenidas por la policía a través de un sistema de CCTV instalado en una plaza pública de Brentwood en las que en la noche del 20 de agosto de 1995 se captaba a Peck caminando con un cuchillo. El seguimiento por la policía descubrió que se trataba de un intento de suicidio.

ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

Mediante la videovigilancia, el derecho a la intimidad puede verse afectado tanto cuando la instalación de dispositivos viola las legítimas expectativas de reserva de un sujeto, como cuando los datos captados en lugares públicos son divulgados o utilizados para fines distintos de los justifican la instalación de los dispositivos de videovigilancia²⁶. Súmese a esto lo dicho a propósito de esa potencialidad impeditiva sobre el libre disfrute de la vida privada, en esa dimensión positiva que hoy se reconoce al derecho a la intimidad.

Por su parte, el derecho a la propia imagen es especialmente vulnerable, puesto que consiste precisamente en la facultad de oponerse a la captación y divulgación la imagen reconocible de un sujeto sin su consentimiento²⁷. Pero, también como instrumento de intrusión, la videovigilancia podría afectar a los derechos a la inviolabilidad del domicilio si los dispositivos de grabación tuvieran un alcance y orientación que permitiera la captación de imágenes en el interior de una vivienda²⁸, e incluso tienen potencialidad lesiva del derecho al secreto de las comunicaciones del art. 18.3 CE cuando a través de este mecanismo se diera la captación inteligible de una comunicación entre dos o más sujetos (piénsese no sólo en el lenguaje oral, sino también en el lenguaje de signos)²⁹.

Además, en la medida en que los datos captados pasan a formar parte de ficheros automatizados, entra también en juego el derecho a la protección de datos del art. 18.4 CE³⁰. Precisamente sobre este tema, la Agencia Española de Protección de Datos ha aprobado la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre sobre la necesidad de adecuar la actividad

²⁶ Son los planos de la intimidad territorial e informacional. Una clara y sintética exposición de estas dos dimensiones es la que hace MIERES MIERES, L. J., *Intimidad personal y familiar. Prontuario de Jurisprudencia Constitucional*, Aranzadi, Pamplona, 2002, pp. 25 y ss.

²⁷ Sobre el derecho a la propia imagen, cfr. AZURMENDI ADARRAGA, A., *El derecho a la propia imagen; su identidad y aproximación al derecho a la información*, Civitas, Madrid, 1997; ALEGRE MARTINEZ, M. A., *El derecho a la propia imagen*, tecnos, Madrid, 1997 y Pascual Medrano, A., *El derecho fundamental a la propia imagen: fundamento, contenido, titularidad y límites*, Aranzadi, Pamplona, 2003.

²⁸ Nuevamente hay que citar aquí la STC 119/2001, FJ 5, y la 16/2004, FJ 3.

²⁹ «Sea cual sea el ámbito objetivo del concepto de «comunicación», la norma constitucional se dirige inequívocamente a garantizar su impenetrabilidad por terceros (públicos o privados, el derecho posee eficacia «*erga omnes*») ajenos a la comunicación misma. La presencia de un elemento ajeno a aquellos entre los que media el proceso de comunicación es indispensable para configurar el ilícito constitucional aquí perfilado» (STC 114/1984, FJ 7).

³⁰ Cfr. ARZOZ SANTISTEBAN, X., *op. cit.*, pp. 150 y ss.

LAS COMISIONES DE GARANTÍAS DE LA VIDEOVIGILANCIA

de la videovigilancia a las exigencias del derecho fundamental a la protección de datos.

Finalmente, la videovigilancia puede incidir negativamente en otros derechos operando como instrumento impeditivo de su libre ejercicio³¹. La STC 37/1998 —única dictada hasta la fecha por el Tribunal Constitucional sobre el tema de la videovigilancia en lugares públicos— declara la incidencia de la filmación llevada a cabo por la policía en el derecho de huelga y a la libertad sindical, al suponer el hecho mismo de la grabación de los participantes una disuasión u obstaculización del libre ejercicio del derecho, reduciendo su efectividad (FJ 6)³². Bajo esta misma estructura de instrumento disuasorio o impeditivo del libre disfrute de derechos cabría defender que otros derechos y libertades son susceptibles de ser afectados en su contenido, como pueden, entre otros ser los derechos de reunión y manifestación, o la ideológica y conexas.

Lejos por tanto de la neutralidad o inocuidad, las técnicas de videovigilancia presentan un importante potencial lesivo de numerosos derechos fundamentales, lo que justifica el establecimiento de un sistema especial de protección que someta a autorización la instalación de dispositivos y garantice adecuadamente la observancia del principio de proporcionalidad en todas sus exigencias: fin constitucionalmente legítimo, necesidad e idoneidad de la medida restrictiva y mayor beneficio que sacrificio³³.

Todo lo anterior llama al establecimiento de un sistema de garantías idóneo que permita conciliar adecuadamente la seguridad pública

³¹ La llamada dimensión positiva del derecho a la intimidad se vería afectada especialmente desde esta perspectiva impeditiva.

³² Hay que advertir que en el momento de los hechos que dan lugar a esta sentencia, no se había aprobado la LOV. Precisamente una de las razones en las que fundamenta el Alto Tribunal la inconstitucionalidad de la medida es la falta de garantías específicas y de normas relativas al tratamiento y destrucción de las imágenes obtenidas (especialmente, FJ 6 STC 37/1998).

³³ Este principio de origen alemán se ha invocado en numerosas ocasiones por el Tribunal Constitucional. Uno de los supuestos en los que fue utilizado por el Alto Tribunal fue en la STC 186/2000 acerca de la instalación de unas cámaras en un empresa privada para controlar la actividad de los trabajadores. En general, sobre el principio proporcionalidad cfr. GONZÁLEZ BEILFUSS, M., *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Cuadernos Aranzadi, Pamplona, 2003 y, como trabajo completo sobre este principio debe citarse el de BERNAL PULIDO, C., *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales: el principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador*, CEPC, Madrid, 2003.

que se busca a través de la videovigilancia con un sacrificio mínimo de los derechos de los ciudadanos. Eso exige la apreciación en cada caso de las circunstancias concurrentes: la necesidad de vigilancia electrónica, sus efectos limitativos atendiendo a la posible ubicación de las cámaras, la duración de la medida restrictiva o, entre otras cosas, las garantías en la visualización del material obtenido y el respeto a los derechos del público a que la LOV se refiere en su art. 9. Precisamente, es a las CGV a las que corresponde primariamente el análisis de todos estos aspectos.

3.3. El papel central de las CGV como órgano de garantía de los derechos fundamentales

Sin perjuicio de la función tuitiva que corresponde a los tribunales y a otras instituciones de protección de derechos, la LOV y RD 596/1999 crean y regulan las Comisiones como instituciones de garantías, fundamentalmente con carácter preventivo y especializado. En efecto, como se verá más adelante, la instalación de videocámaras fijas en lugares públicos requiere el informe preceptivo —y vinculante si negativo— de las CGV. Es en esta fase previa a la instalación donde la comisión puede controlar la adecuación de la medida, las características de la instalación, la publicidad suficiente de la existencia del dispositivo de videograbación que permita conocer al público que su imagen y su comportamiento está siendo registrado y la indicación de restricciones, limitaciones o prevenciones en cuanto al alcance de la autorización que deba otorgar el Delegado del Gobierno.

Por otra parte, y siempre desde la perspectiva de la tutela de los derechos, corresponde a las CGV la emisión de informes y recomendaciones, en las que pueden pronunciarse de oficio sobre una adecuada utilización de los sistemas, tanto móviles como fijos, e, incluso, la facultad de ordenar la destrucción de las grabaciones. Más adelante se estudian las distintas facultades que la LOV y el reglamento atribuyen a las CGV, pero importa insistir ahora en que la finalidad de todas ellas no es otra que garantizar el respeto y el mínimo sacrificio de los derechos fundamentales de los afectados.

Alguna voz crítica con la configuración de la institución en el RD 596/1999 ha lamentado que el reglamento no haya dispuesto más cauces dirigidos a reforzar este papel de órgano de garantías de las CGV, y que la idea inicial de la figura se haya visto desdibujada en la práctica por falta de vías de acceso de los ciudadanos a las CGV, o, también, por los recursos limitados de éstas a la hora de recabar la presencia de ex-

LAS COMISIONES DE GARANTÍAS DE LA VIDEOVIGILANCIA

peritos independientes que les permita separarse del criterio sostenido por las fuerzas de seguridad solicitantes de autorización ³⁴.

En relación con esto último, la independencia y el carácter técnico de las Comisiones es fundamental para su operatividad como órgano de garantías. De esto me ocupo a continuación, aunque antes me refiero brevemente a su condición de órganos colegiados y atípicos.

4. LAS CGV COMO ÓRGANOS COLEGIADOS Y ATÍPICOS

Los arts. 3.1 de la LOV³⁵ y 12.1 del RD 596/1999 se refieren al carácter colegiado de las comisiones y, para lo no previsto, el reglamento se remite expresamente el régimen jurídico general de los órganos administrativos colegiados previsto en la LRJAP y PAC, Ley 30/1992, de 26 de noviembre —art. 15.5 RD 596/1999—. Así, para funcionamiento interno, derechos y funciones de los vocales, régimen de convocatoria y adopción de acuerdos les son de aplicación las disposiciones generales de la LRJAP y PAC (arts. 22 y ss)³⁶.

En cuanto a los vocales de la comisión, estos tienen derecho a recibir la convocatoria, información sobre los temas a tratar y el orden del día de la CGV con al menos cuarenta y ocho horas de antelación. Les corresponde participar en los debates y ejercer su derecho al voto en la adopción de acuerdos, pudiendo, en su caso, formular votos particulares. La ley les reconoce también el derecho a formular ruegos y preguntas y a la obtención de información que estimen necesaria para el cumplimiento de la función encomendada a las CGV.

Como se verá más adelante al estudiar la composición, estas comisiones ni se insertan en la Administración del Estado ni de las Comunidades Autónomas, ni son tampoco órganos judicializados, aunque la presidencia corresponda al Presidente del Tribunal Superior de Justicia

³⁴ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R., *op. cit.*, pp. 36 y ss.

³⁵ «La instalación de videocámaras o de cualquier medio técnico análogo en los términos del artículo 1.2 de la presente Ley está sujeta al régimen de autorización, que se otorgará, en su caso, previo informe de un órgano colegiado presidido por un Magistrado y en cuya composición no serán mayoría los miembros dependientes de la Administración autorizante.»

³⁶ En general, sobre el régimen jurídico de los órganos colegiados véase CARBONELL PORRAS, E., *Los órganos colegiados: organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos*, CEPC, Madrid, 1999 y VALERO TORRIJOS, J., *Los órganos colegiados: análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente*, Madrid, INAP-CEPC, 2002.

ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

de la Comunidad Autónoma. Por otra parte, atendiendo a las funciones, tampoco son netamente órganos consultivos, pues la LOV y el reglamento les atribuyen algunas facultades de tipo resolutorio, como es el ordenar, en su caso, la destrucción de las grabaciones. Por eso, si hay que comenzar señalando lo más característico de estas comisiones, creo que debe destacarse su configuración como órgano atípico de garantía de los derechos fundamentales frente a la específica actividad restrictiva de los derechos como consecuencia de la videovigilancia en vía pública cuando esta sea llevada a cabo por las fuerzas y cuerpos de seguridad. Lo específico de la función que desempeñan puede explicar el perfil atípico de las comisiones, tanto desde un punto de vista compositivo, como funcional. En efecto, atendiendo a su composición³⁷, podría decirse que nos encontramos ante un órgano técnico-jurídico y no político, independiente y separado, en lo relativo a su existencia y actuación, del Delegado del Gobierno.

En cuanto a la calificación de este órgano, las CGV podrían incardinarse en la escurridiza categoría doctrinal de las Administraciones independientes³⁸, dada su independencia de la Administración autorizante, su carácter técnico, la función especializada que desempeñan y que se integran mayoritariamente por profesionales pertenecientes a la función pública³⁹. Así lo entendió también el CGPJ en su informe al An-

³⁷ Como se verá más adelante, lo integran —con pequeñas diferencias en el País Vasco y Cataluña— el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, el Fiscal Jefe del mismo, un Abogado del Estado, un representante de la Administración General del Estado designado por el Secretario de Estado de Seguridad en razón de sus responsabilidades y pericia profesional y un Alcalde representante de los municipios encuadrados en la Comunidad Autónoma (art. 13 RD 596/1999).

³⁸ Así, RALLO LOMBARTE, A., *La constitucionalidad de las administraciones independientes*, tecnos, Madrid, 2002, pp. 145 y 146.

³⁹ En este sentido, debe recordarse la advertencia que a mediados de los años ochenta hiciera SALA ARQUER que, consciente de lo difícil de aprehender de la categoría y a la vista de la experiencia en Derecho comparado, señalaba el riesgo de que esta se convirtiera en cajón de sastre en el que se diera entrada «a una abigarrada tipología de entes, cuya supuesta independencia obedece a motivos esencialmente diversos. Y es que —alerta el autor— el afán por encasillar la realidad en unas pocas categorías generales o, por encontrar más ejemplos del nuevo concepto, conduce a la postre a que las tales categorías y conceptos carezcan de operatividad, al terminar albergando figuras que no tienen entre sí el menor punto de contacto...» cfr. en SALA ARQUER, J. M., «El Estado neutral. Contribución al estudio de las Administraciones independientes», REDA, n.º 42, 1984, p. 402 (art. pp. 401-422). Sobre el concepto de Administraciones independientes nos remitimos a lo dicho a propósito de éstas por MAGIDE HERRERO, M., *Límites constitucionales de las Administraciones independientes*, INAP, Madrid, 2000, en particular, pp. 33 y ss; POMED SÁNCHEZ, L. A., «Funda-

teproyecto del reglamento que desarrolla la LOV (Informe del CGPJ de 27 de enero de 1999), que en concreto sitúa a las CGV en el tipo de las «comisiones mixtas» que dentro del tipo «Administraciones independientes» se situarían en el subtipo de aquellas que responden a la necesidad de colaboración entre los distintos poderes y administraciones del Estado cuando se trata de competencias concurrentes. Precisamente, en nuestros días un campo de proliferación de las Administraciones independientes es el de la protección de los derechos fundamentales⁴⁰. Así, en España, vendrían a engrosar esta categoría la Agencia de protección de datos⁴¹ o la Administración electoral⁴².

5. COMPOSICIÓN E INDEPENDENCIA DE LAS CGV

La LOV no determina la concreta composición de las comisiones y en su art. 3 se limita a indicar que no pueden ser mayoría los miembros de la Administración autorizante y que la presidencia queda reservada al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, el RD 596/1999 completa una composición técnica y mixta entre lo administrativo y lo jurisdiccional.

En efecto, aparte del Presidente, la forman en condición de vocales al Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia, un Abogado del Estado⁴³, un representante de la Administración General del Estado⁴⁴, un Alcalde representante de los municipios encuadrados en el ámbito de la correspondiente Comunidad Autónoma, que será designado por la

mento y naturaleza jurídica de las Administraciones independientes», *Revista de Administración Pública*, n.º 132, 1993, (pp. 117-169), en especial, pp. 142 y ss.

⁴⁰ PARADA VÁZQUEZ, J.R., *op. cit.*, pp 657 y ss.

⁴¹ Cfr. RALLO LOMBARTE, *op. cit.*, 131-135. Señala precisamente este autor que en España la Agencia de Protección de Datos es la primera Administración independiente destinada específicamente a la protección de derechos fundamentales.

⁴² RALLO LOMBARTE, *op. cit.*, pp. 141 y ss. Sin embargo, muestra de las abiertas discrepancias en relación con esta categoría doctrinal es que, mientras para algunos la Administración electoral es ejemplo de Administración independiente (PARADA VÁZQUEZ, J. R., *op. cit.*, p.682), a juicio de otros autores es ejemplo de lo contrario (SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, Iustel, Madrid, 2004, p. 728.).

⁴³ Prevé el reglamento que éste sea designado por el Director del Servicio Jurídico del Estado de entre los destinados en la localidad donde tenga su sede el Tribunal Superior de Justicia en la Comunidad Autónoma correspondiente (art. 13.1).

⁴⁴ En este caso la designación corresponde al Secretario de Estado de Seguridad, que deberá considerar para el nombramiento las responsabilidades desempeñadas y la pericia profesional.

ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

Asociación de municipios de ámbito autonómico con mayor implantación y, finalmente, como secretario, el secretario general de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma correspondiente, que asistirá a las reuniones con voz y sin voto. Además, pueden asistir como asesores, expertos en materia de seguridad ciudadana, designados por el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma correspondiente, que participarán en las reuniones con voz y sin voto (art. 13.2).

Nótese que de los cinco miembros con voto, tres son juristas —El Presidente, el Fiscal del Tribunal Superior de Justicia y el Abogado del Estado—, y de los otros dos, uno es representante de la Administración del Estado y el otro de los municipios de la Comunidad Autónoma. Así, lejos de la solución que aparecía en el anteproyecto de reglamento, es mayoritaria la presencia de juristas, lo que busca reforzar el papel de las CGV como órganos de garantías de la legalidad y de los derechos y libertades de los ciudadanos. Precisamente, la redacción inicial fue modificada⁴⁵ a partir de las observaciones formuladas en su informe por el Consejo General del Poder Judicial⁴⁶ y por el Consejo de Estado⁴⁷.

Entiendo que esta composición con presencia mayoritaria de juristas mira a reforzar el carácter técnico de las comisiones, y también su condición de órgano de garantías, especialmente por la presidencia de quien lo es del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma. Parece que con esta medida el legislador quisiera compensar el desplazamiento de la autorización del ámbito jurisdiccional al ámbito administrativo dando presencia destacada al Poder Judicial en la composición.

La posibilidad de que asistan a las reuniones expertos en materia de seguridad ciudadana designados por el Delegado del Gobierno —con

⁴⁵ El reglamento se modificó sustancialmente en lo relativo a la composición, y se tuvieron en cuenta las críticas de los órganos consultivos. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R., *Tecnologías de la información, policía y Constitución*, tirant lo blanch, Valencia, 2001, pp. 347-348. Sin embargo, a juicio de este autor el resultado final no es plenamente satisfactorio.

⁴⁶ Informe de 27 de enero de 1999 sobre el proyecto de real decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos.

⁴⁷ Dictamen 549/1999, de 25 de marzo sobre el proyecto de reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos).

LAS COMISIONES DE GARANTÍAS DE LA VIDEOVIGILANCIA

voz pero sin voto— puede contribuir a reforzar el carácter técnico de las comisiones, aunque deberá limitarse su capacidad de influencia en la formación del criterio de la Comisión, teniendo en cuenta que no se trata de expertos independientes, sino vinculados a las fuerzas de seguridad y al órgano autorizante⁴⁸.

Sobre la decisión de encomendar la presidencia a quien lo es del Tribunal Superior de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial hizo notar en su informe al Proyecto de reglamento los inconvenientes de índole estructural que comportaba la participación de jueces y magistrados en actividades no jurisdiccionales⁴⁹, al igual que ocurre con las funciones que está llamado a desempeñar desde la presidencia de estas comisiones:

«(...) teniendo en cuenta las necesidades estructurales de independencia e imparcialidad que lleva consigo el ejercicio de la función de administrar Justicia, tanto desde el plano de la configuración constitucional del Poder Judicial en nuestro país, como a la vista de las rigurosas exigencias del sistema europeo de protección de los derechos y libertades fundamentales en cuanto a la imagen de imparcialidad de los Tribunales⁵⁰».

En cuanto a los problemas concretos que pudieran suscitarse, quede apuntado que la resolución del órgano administrativo dictada sobre la base del informe preceptivo y vinculante de la comisión así presidida, podría ser objeto de un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, dándose así una curiosa situación: el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad

⁴⁸ En este sentido MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R. hasta el punto calificar a las CGV como «Comisiones de Garantías limitadas». Cfr. «Videovigilancia en lugares públicos», *Repertorio Aranzadi Tribunal Constitucional*, núm. 17 (2000), pp. 36 y 37.

⁴⁹ El Grupo Federal Izquierda Unida propuso la previa autorización judicial para proceder a la instalación de las videocámaras fijas. No obstante esta propuesta, advirtió también de los problemas que podía plantear la incorporación de jueces y magistrados en estas comisiones administrativas con funciones consultivas (Enmiendas n.º 44, 45 y 46 al proyecto de ley orgánica, *Boletín Oficial del Congreso de Diputados*, Serie A, 30 de octubre de 1996, n.º 16). Por su parte, el Partido Socialista Obrero Español propuso que la presidencia de las Comisiones correspondiese a un miembro del Ministerio Fiscal, «por no compartir la confusión entre poderes y la lesión de imparcialidad objetiva que comporta» (Enmienda n.º 94, *Boletín Oficial del Congreso de Diputados*, Serie A, 30 de octubre de 1996, n.º 16).

⁵⁰ *Informe de 27 de enero de 1999 sobre el proyecto de real decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos*, p. 18.

ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

Autónoma —la sala de lo Contencioso-Administrativo—, debe resolver acerca de una resolución dictada a partir de un informe preceptivo y vinculante dictado por un órgano colegiado a cuya cabeza se encuentra quien lo es también del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma.

Siguiendo con la composición, el Informe del Consejo General del Poder Judicial reclamaba la participación en la Comisión de representantes de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, pero en función puramente de información y asesoramiento y no como vocales, como figuraba inicialmente en el proyecto⁵¹. Es obligado señalar que se ha alzado alguna voz crítica a propósito de la composición establecida en el reglamento, por la limitada la intervención de expertos independientes de la Administración autorizante⁵² y la ausencia de expertos informáticos. Sin embargo, adviértase que el apartado 2 del artículo 3 del reglamento prevé la participación con voz pero sin voto de expertos en seguridad ciudadana, lo que permitiría la presencia de expertos con conocimiento en las nuevas tecnologías aplicadas a la seguridad.

El régimen de suplencias se establece en el art. 14 del RD 596/1999, que señala que en caso de vacante, ausencia o enfermedad del Presidente del Tribunal Superior de Justicia éste será sustituido por el Presidente de Sala de la misma sede más antiguo en el cargo, mientras que el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia será sustituido por el Teniente Fiscal. Los suplentes de los restantes vocales se designarán, en sus respectivos ámbitos, entre personas de idéntica o similar condición que la de los titulares, por el Director del Servicio Jurídico del Estado, por el Secretario de Estado de Seguridad y por la Asociación de Municipios de ámbito autonómico con mayor implantación. Asimismo, los suplentes del Secretario y, en su caso de los Asesores los designará el Delegado del Gobierno correspondiente.

En el caso de las Comunidades autónomas con competencia sobre la protección de personas y mantenimiento del orden público, la LOV las autoriza para desarrollar la propia ley relativa al uso de las videocámaras y también para regular las CGV, tanto su composición como su funcionamiento, aunque siempre respetando las exigencias de la LOV de presidencia judicial y de que en la composición no sean mayoría los miembros de la Administración autorizante (Disposición Adicional pri-

⁵¹ Y no como vocales, que era lo previsto en el proyecto de reglamento.

⁵² Art. 13.2: «Podrán asistir, como asesores, expertos en materia de seguridad ciudadana, designados por el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma correspondiente, que participarán en las reuniones con voz y sin voto».

LAS COMISIONES DE GARANTÍAS DE LA VIDEOVIGILANCIA

mera LOV). En el ejercicio de esta competencia las Comunidades autónomas vasca y catalana han regulado la materia en sendos decretos: Decreto 168/1999, de 21 de julio por el que se desarrolla el régimen de autorización y utilización de videocámaras por la Policía del País Vasco en lugares públicos regulado en la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto (B.O.P.V n.º 142, de 29 de julio) y Decreto 134//1999, de 18 de mayo, de regulación de la videovigilancia por parte de la policía de la Generalidad y de las policías locales (D.O.G.C. n.º 2892, de 19 de mayo). En el primer caso la *Comisión de Videovigilancia y Libertades* está compuesta por seis miembros: el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, un representante del Ministerio Fiscal, un profesional del Derecho de reconocido prestigio no vinculado a la Administración por relación laboral o funcionarial, tres vocales designados por el Consejero de Interior en razón de sus responsabilidades o pericia profesional, y como secretario, con voz pero sin voto, un técnico adscrito al Departamento de Interior nombrado por el Consejero de Interior (art. 3.2 del Decreto 168/1999). Por su parte, en Cataluña, el art.3. 3. del Decreto 134/1999, prevé la composición siguiente para la *Comisión de Control de los Dispositivos de Videovigilancia*: Presidente del Tribunal Superior de Justicia, el Fiscal jefe del TSJ de Cataluña, dos vocales designados por el Gobierno de la Generalidad a propuesta del Consejero de Gobernación, otros dos designados por el Gobierno de la Generalidad a propuesta de las entidades asociativas de los municipios de Cataluña y dos vocales designados por la Administración General del Estado.

Por último, también presentan especialidades en cuanto a la composición de las CGV las ciudades de Ceuta y Melilla (disposición adicional 2.ª RD 596/1999⁵³).

Acerca de la independencia de las CGV, algo he adelantado al hablar de su naturaleza. Hay que insistir en que, precisamente, la existencia de estas comisiones se justifica en esta nota de independencia. El hecho de que la videovigilancia implique directa o potencialmente una limitación de los derechos fundamentales de los ciudadanos, se traduce en un deber de motivación reforzada de todo acuerdo que autorice la instalación de estos dispositivos en la vía pública. Si el Delegado del Gobierno debe velar prioritariamente por la garantía de los derechos de los ciudadanos a través del mantenimiento de la seguridad pública, a

⁵³ Las preside el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía —que puede delegar en quien el mismo determine—; lo mismo ocurre con el Fiscal del Tribunal Superior de Justicia; el Abogado del Estado; un representante de la Administración general del Estado designado por el Secretario de Estado de seguridad y un responsable de la Ciudad con competencias en materia de seguridad ciudadana.

ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

las CGV les corresponde garantizar que dichas medidas no implican un sacrificio desproporcionado de otros bienes constitucionales. Esta complementariedad en la defensa de los intereses constitucionales concurrentes sólo es posible si las CGV son independientes del órgano autorizante. Por eso la independencia es composicional y funcional respecto del órgano autorizante. Sobre esto es hay que traer nuevamente a colación lo que señalara el Consejo Constitucional francés en su Decisión de 18 de enero de 1995 acerca de que la independencia de las comisiones es un requisito para la constitucionalidad de las garantías previstas por el legislador francés.

En nuestro país, la LOV no habla expresamente de la independencia de las CGV, sino que se limita a señalar —considero que de forma insuficiente— que en su composición no serán mayoría los miembros de la Administración autorizante. Sin embargo, se ha cuestionado la independencia de estos órganos al entender que, por su composición, las CGV podrían verse condicionadas por las directrices del Ministerio del Interior⁵⁴.

6. FACULTADES DE LAS COMISIONES DE GARANTÍAS DE LA VIDEOVIGILANCIA

Con carácter general, ya ha quedado visto que la función de las CGV es garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos frente a la utilización de técnicas de videovigilancia en lugares públicos por los cuerpos y fuerzas de seguridad públicas. Como se indica en la propia Exposición de Motivos de la LOV, las garantías —el régimen de autorización administrativa, en parte, pero especialmente, la intervención de las CGV— persiguen evitar que el exceso de celo de las fuerzas de seguridad se traduzca en una limitación o sacrificio desproporcionado de los derechos fundamentales de los ciudadanos, principalmente los derechos a la intimidad, propia imagen y honor.

Pues, bien, para el ejercicio de esta función genérica de salvaguarda de los derechos, la LOV y el RD 596/1999 fijan un repertorio limitado de atribuciones, a saber:

- a) Emitir informe preceptivo sobre las solicitudes de instalaciones fijas de videocámaras, que será vinculante cuando considere que la instalación supondría una vulneración de los criterios establecidos en el artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1997; así como

⁵⁴ Ibidem, pp. 36-37.

LAS COMISIONES DE GARANTÍAS DE LA VIDEOVIGILANCIA

cuando, siendo favorable a la instalación, se condicione a restricciones, limitaciones o prevenciones en orden al cumplimiento de lo dispuesto en el mencionado artículo 4, a las cuales deberá sujetarse la autorización solicitada.

- b) Recabar en cualquier momento, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el soporte físico de las grabaciones efectuadas por videocámaras móviles y emitir un informe al respecto.
- c) Informar, a petición de las autoridades competentes, sobre la adecuación de cualquier registro de imagen y sonido obtenidos mediante videocámaras móviles a los principios enunciados en el artículo 6 de la Ley Orgánica 4/1997.
- d) Ordenar la destrucción de las grabaciones cuando, en el ejercicio de sus competencias, constaten el incumplimiento de los criterios y principios establecidos en la Ley Orgánica 4/1997.
- e) Requerir de las autoridades responsables la información necesaria para el ejercicio de sus funciones.
- f) Formular cuantas recomendaciones estimen oportunas en el ámbito de sus competencias.

Además, el RD 596/1999 fija dos obligaciones de información para con las CGV que, es de suponer corresponderían al órgano resolutorio y a los responsables de seguridad sobre la utilización de videocámaras móviles:

- a) Ser informadas de las resoluciones de autorización de videocámaras móviles y del uso excepcional de las mismas, previstos en el apartado 2 del artículo 5 de la Ley Orgánica 4/1997.
- b) Ser informadas, al menos con periodicidad quincenal, de la utilización que se haga de videocámaras móviles.

Dos cuestiones interesa abordar a propósito de las funciones de las CGV. La primera tiene que ver con la calificación de las funciones que se les asignan y la segunda es cómo dichas funciones son distintas en los procesos de instalación y control de videocámaras fijas o móviles.

A la vista de lo anterior, a las CGV se les encomiendan una pluralidad de funciones con distinta naturaleza. Si bien desde las disposiciones reguladoras se destaca la función consultiva⁵⁵, desempeñan también atribuciones de recomendación, inquisitorias y fiscalizatorias:

⁵⁵ Incluso las disposiciones reglamentarias autonómicas de Cataluña y País Vasco que regulan las Comisiones las califican de órgano consultivo. Cfr. el art. 3.1 del

ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

- a) la función principal es, sin duda, de carácter consultivo. Pues, la actividad más importante de las CGV es la emisión de informes sobre las instalación o utilización de dispositivos de videovigilancia. Esta función adquiere una dimensión distinta según si las instalaciones son de carácter fijo o móvil:
1. En el caso de la instalación de videocámaras fijas, el informe será previo, preceptivo y vinculante y debe evacuarse en un plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud del órgano autorizante. Este informe será vinculante cuando sea contrario a la instalación o cuando establezca restricciones a la solicitud, y obliga al Delegado de Gobierno a rechazar la solicitud cursada por los funcionarios o agentes, o a autorizarla limitando el alcance en los términos fijados por la CGV. Por el contrario, el informe favorable y sin indicación de restricciones no es vinculante para el Delegado del Gobierno que, en este caso, podría rechazar la solicitud de instalación.
 2. Distinto es el caso de las instalaciones móviles, donde las CGV intervienen *a posteriori*. La LOV y el reglamento establecen la obligación de informar a las CGV de las resoluciones de autorización de videocámaras móviles y del uso excepcional de las mismas y, al menos con periodicidad quincenal, de la utilización que se haga de las videocámaras móviles para que estas formulen las recomendaciones que consideren oportunas, o, en su caso, ordenen la destrucción de las grabaciones.
- b) como fiscalizatorias, cabe calificar las atribuciones de petición de información y de soportes físicos de las grabaciones para el control de su adecuación a las exigencias de la legislación.
- c) es una función de carácter resolutorio la orden de destrucción de las grabaciones cuando las CGV constaten el incumplimiento de los criterios y principios establecidos en la Ley Orgánica 4/1997. Esta función, y también la consultiva cuando los informes son vinculantes, plantea el problema de la fiscalización de los actos de las CGV. Aunque la LOV y el reglamento no establecen nada al respecto, sobre estos últimos se entiende que se-

Decreto 134/1999 de la Generalitat de Cataluña, que las califica de órgano consultivo y de control y el art. 3.1. Decreto 168/1998, del Gobierno Vasco, las califica de órgano consultivo.

LAS COMISIONES DE GARANTÍAS DE LA VIDEOVIGILANCIA

ría de aplicación el régimen general para la impugnación de acuerdos previsto en la LRJAP y PAC.

- d) Por último desempeñan también funciones de carácter admonitorio, mediante la formulación de recomendaciones relativas al empleo de técnicas de videovigilancia.

7. EXISTENCIA Y FUNCIONAMIENTO

Las CGV se crean en cada Comunidad Autónoma y operan en este ámbito territorial (art. 12.2), con la excepción de las CGV de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (Disposición adicional 2.^a). Incluso la denominación de cada CGV se completa con el nombre de la Comunidad Autónoma en la que se constituye (art. 12 RD 596/1999). Nada se prevé ni en la LOV, ni en el reglamento, en relación con la duración su mandato⁵⁶.

En cuanto a su convocatoria y funcionamiento las CGV se reúnen a convocatoria del Presidente en el lugar que éste determine. No existe disposición alguna que exija periodicidad en las convocatorias. Para su válida constitución y a efectos de la celebración de sesiones y deliberaciones y toma de acuerdos, se requiere la presencia del Presidente y del Secretario y de la mitad, al menos, de los vocales, sin que en ningún caso puedan ser mayoría los miembros de la Administración autorizante. Reconoce el reglamento voto dirimente al Presidente en caso de empate, bastando mayoría simple para la válida adopción de acuerdos (art. 15 RD 596/1999).

En relación con esto, un problema grave que sin duda condiciona la operatividad de las CGV es que ni la ley ni el reglamento prevén la adscripción de medios personales o materiales a las mismas, limitándose a señalar la norma reglamentaria que los miembros de las Comisiones devengarán las indemnizaciones por razón del servicio que en cada caso correspondan de acuerdo con la normativa aplicable en el ámbito respectivo. Esta falta de recursos materiales y personales al servicio de las CGV, unida a que quienes las componen añaden esta función a otras muchas, podría limitar en la práctica el papel que se espera de las CGV en la garantía de los derechos ciudadanos —y, de hecho, con toda probabilidad esto forme parte de la realidad de las CGV—. Si no hay

⁵⁶ En Francia el artículo 9 del Décret 96-926, de 17 de octubre, establece que «*los miembros de la Comisión, titulares y suplentes, son designados por tres años. Su mandato es renovable una vez*».

ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

personal que pueda colaborar en la preparación de los informes, estudiando las solicitudes, las características técnicas de las cámaras, el lugar concreto donde pretenden situarse, o estudiando las grabaciones, o personándose *in situ* para constatar si efectivamente se respeta el principio de proporcionalidad en la utilización de la videovigilancia, las CGV podrían quedar absolutamente minimizadas.

Junto a esto, tampoco dispone nada la ley ni el reglamento en cuanto a la publicidad de los informes y de los acuerdos de las CGV. Únicamente se fija la obligación para el Delegado del Gobierno de llevar un Registro en el que consten los datos sobre autorizaciones y renovaciones, donde deberán constar los datos del titular de la autorización, la fecha, el plazo de vigencia, el ámbito genérico de grabación y el órgano encargado de la custodia, inutilización o destrucción de las grabaciones (art. 11 RD 596/1999). En este punto, es de recordar cómo la experiencia negativa francesa de la falta de publicidad, aparte de la no vinculatoriedad de los informes de las comisiones, ha limitado absolutamente el papel de estos órganos de garantías. Convendría tomar nota de la experiencia comparada para evitar las consecuencias negativas del sistema y dar publicidad a las actuaciones de las comisiones.

En cuanto al funcionamiento interno y adopción de acuerdos, se les aplican a las comisiones las disposiciones generales de la LRJAP y PAC acerca de los órganos colegiados (arts. 22 y ss.)⁵⁷.

Por lo anterior, el Presidente de la Comisión —que es el del TSJ— ostenta la representación de la CGV, convoca las sesiones y fija el orden del día, las preside y modera, y puede acordar la suspensión de las mismas. Le corresponde también asegurar el cumplimiento de las leyes y, si fuera necesario, en la adopción de acuerdos posee voto dirimente. Por último, visa las actas y certificaciones de los acuerdos de las CGV.

8. EL ÁMBITO DE INTERVENCIÓN DE LAS CGV. EL PROBLEMA DE SU EXCESIVA LIMITACIÓN

Una de las cuestiones que presenta indudable interés en relación con las CGV es el ámbito al que alcanza su competencia. Precisamente,

⁵⁷ En general, sobre el régimen jurídico de los órganos colegiados véase CARBONELL PORRAS, E., *Los órganos colegiados: organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos*, CEPC, Madrid, 1999 y VALERO TORRIJOS, J., *Los órganos colegiados: análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente*, Madrid, INAP-CEPC, 2002.

LAS COMISIONES DE GARANTÍAS DE LA VIDEOVIGILANCIA

el escaso papel que hasta la fecha estas CGV vienen desempeñando se debe al limitado alcance de la LOV y las amplias excepciones que se prevén al régimen general.

De entrada, el artículo 1 de la LOV delimita el objeto de conocimiento de las CGV fijándolo en «regular la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 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 de prevenir la comisión de delitos, faltas e infracciones relacionados con la seguridad pública».

La primera acotación del ámbito de aplicación de la LOV, y en consecuencia de la intervención de las CGV, se realiza al delimitar el objeto de la ley en el artículo 1, exigiendo la concurrencia los siguientes tres elementos: el primero es de carácter subjetivo, al afectar exclusivamente a la videovigilancia realizada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Públicos; el segundo es el elemento de delimitación espacial, según el cual la ley se aplica exclusivamente a la videovigilancia desarrollada en lugares públicos, sean éstos abiertos o cerrados; en tercer y último lugar, el elemento finalista, que determina que la LOV se aplica cuando la videovigilancia persiga asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y prevenir la comisión de delitos faltas e infracciones.

En todo caso, y como su propio nombre indica, las CGV centran su control en el empleo de técnicas de videovigilancia en todas sus modalidades: fijas, móviles, con captación de sonido y sin ella; es de suponer, aunque la ley no dice nada, con capacidad para la visión nocturna o no. En todo caso, el art.1.2 de la LOV permite una interpretación amplia y extensiva del criterio técnico como delimitador del ámbito susceptible de conocimiento de las CGV al señalar que «las referencias contenidas en esta Ley a videocámaras, cámaras fijas y cámaras móviles se entenderán hechas a *cualquier medio técnico análogo* y, en general, a cualquier sistema que permita las grabaciones previstas en esta Ley». Así, la amplitud con la que la ley se refiere a la videovigilancia, permitiría incluso someter a la intervención de las CGV las grabaciones efectuadas mediante un teléfono móvil⁵⁸, o cualquier otro aparato capaz de captar imagen y/o sonido.

⁵⁸ BAUZÁ MARTORELL, F. J., *op. cit.*, p. 90.

8. DELIMITACIÓN ESPACIAL. EXCEPCIONES

Como ya anuncia el título con que se aprobó la LOV, las CGV conciben exclusivamente de la actividad de videovigilancia llevada a cabo en *lugares públicos, abiertos o cerrados*. Ciertamente, el concepto de lugar público no está exento de problemas. A los efectos de esta ley, debe interpretarse que se trata de bienes públicos en cuanto a la titularidad —de otra forma estaríamos ya en el ámbito de la seguridad privada⁵⁹—, y de accesibilidad general, con independencia de que sean abiertos o cerrados. Tendrían así esta condición aquellos bienes demaniales de uso general en los que es posible la concurrencia indiscriminada de personas.

Lo anterior excluye de entrada la posibilidad de que la LOV se aplique cuando las instalaciones de videovigilancia se establezcan en lugares de titularidad privada, aun cuando sean de accesibilidad general.

Al mismo tiempo, y atendiendo al criterio espacial, hay lugares públicos que quedan excluidos de la aplicación de la LOV, y por tanto ajenos al control de las CGV. El RD 596/1999 excluye expresamente de su aplicación las instalaciones fijas de videocámaras usadas para la *protección de los inmuebles de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad*, siempre que se dediquen a garantizar la seguridad y protección exterior e interior de los mismos (art.2.2. 1.º). En el caso de los inmuebles de las Fuerzas Armadas, la aplicación de la LOV se excluye por razones de seguridad nacional. La aplicación de la LOV y la intervención de las CGV se excluye también en el caso de protección interior o exterior de inmuebles de Fuerzas y Cuerpos de seguridad. A propósito de esto, hay que señalar que aparte de los problemas de constitucionalidad que pudiera plantear la exclusión de las garantías de los derechos por norma reglamentaria, no parece suficientemente justificada la supresión de las garantías, pues, en uno y otro caso, la grabación de los exteriores de los inmuebles para su protección puede alcanzar a los viandantes con la consiguiente afectación de derechos⁶⁰.

⁵⁹ Entiendo que en este contexto la idea de lugares públicos no coincide con la de lugar abierto al público a que se refiere la LO 1/1982, de 5 de mayo, de protección del derecho a la intimidad personal y familiar, al honor y a la propia imagen. En este caso, la condición de «abierto al público» se refiere exclusivamente a general accesibilidad.

⁶⁰ Cfr. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R., *op. cit.*, pp. 49-50. El tema fue ya objeto de crítica en el Informe al reglamento del CGPJ, ya citado.

LAS COMISIONES DE GARANTÍAS DE LA VIDEOVIGILANCIA

También están expresamente excluidas de la aplicación de la LOV las cámaras para el *control, regulación, vigilancia y disciplina del tráfico* (DA 8.^a). La actividad de videovigilancia en todas sus modalidades dirigida a este fin se regula en 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. Precisamente sobre este punto la Secretaria General Técnica del Ministerio del Interior debió pronunciarse a requerimiento de la Dirección General de Tráfico acerca de la aplicabilidad de la LOV en el caso de las cámaras que se instalen con finalidad de controlar el tráfico rodado y lo hizo en el sentido de entender que este ámbito queda fuera de su aplicación⁶¹.

En el caso de la videovigilancia en los espectáculos deportivos la intervención de las CGV no está exenta de problemas. De una parte, la Ley del Deporte 10/1990 en su art. 65 establece la obligatoriedad de contar con circuitos cerrados de televisión con cámaras fijas y móviles, con lo cual de entrada no es posible la intervención de las CGV en la fase de autorización. Sin embargo, la Orden del Ministerio de la Presidencia de 22 de diciembre de 1998 somete la utilización de las cámaras y el tratamiento de imágenes y sonidos a la LOV⁶². Podría sostenerse que, sin embargo, otras facultades que corresponden a las CGV sí pueden ser ejercidas en el ámbito de la videovigilancia en los espectáculos deportivos: recabar el soporte físico de las grabaciones efectuadas o recabar información para controlar el respeto al principio de proporcionalidad y los criterios fijados en la LOV; en su caso, ordenar la destrucción de las grabaciones y, finalmente, formular informes y recomendaciones.

8.2. Delimitación subjetiva

Como se viene indicando a lo largo de las páginas precedentes, la intervención de las CGV sólo está prevista para los supuestos en los que la actividad de videovigilancia la llevan a cabo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por su parte, la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, concreta en su artículo 2 que éstas se integran por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación, los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas y los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

⁶¹ <http://www.mir.es/MIR/Publicaciones/secretaria/trafico/i131099.htm>

⁶² Cfr. BAUZÁ MARTORELL, J. F., *op. cit.*, pp. 132-133.

En consecuencia, la intervención de las CGV sólo se exige en el caso de que la videovigilancia sea llevada a cabo por las Fuerzas de Seguridad públicas y concurren los elementos espacial y finalista. Este acotamiento de la LOV deja fuera del ámbito de supervisión y control de las CGV todo lo demás, y desde luego la actividad de videovigilancia prestada por los servicios de seguridad privada, aun cuando ésta fuera prestada en lugares públicos.

A diferencia de lo que ocurre en Francia, las CGV no tienen ninguna facultad sobre la videovigilancia en el ámbito de la seguridad privada. A propósito de esto, es de recordar que la LOV, en su Disposición Adicional Novena habilitaba al Gobierno para adaptarla al ámbito de la seguridad privada. Esta labor no ha sido llevada a cabo. De modo que, en la actualidad, el empleo de la videovigilancia privada —como ocurría antes de la LOV— se rige por la Ley de Seguridad Privada 23/1992, de 30 de julio, 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, y por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, para el supuesto de que las imágenes grabadas tengan la consideración de dato personal y pudieran ser incorporadas a un fichero.

No deja de ser sorprendente esta falta de competencia de las CGV en el ámbito de la seguridad privada, donde los derechos fundamentales pueden resultar, por lo menos, restringidos en la misma medida por esta actividad⁶³. A nuestro juicio, la falta de garantías específicas en materia de videovigilancia prestada por particulares no queda suficientemente compensada con la aplicación de la legislación de protección de datos o la genérica de la Ley orgánica 1/1982, de 5 de mayo de protección de los derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen⁶⁴.

8.3. Delimitación finalista

Las medidas previstas en la LOV se dirigen a proteger los derechos y libertades de los ciudadanos frente a la utilización de los siste-

⁶³ Sobre este aspecto se ha criticado que convivan dos regímenes jurídicos diversos respecto de conductas materialmente iguales. Cfr. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R., *op. cit.*, p. 47. Por mi parte, entiendo que esta laguna es más grave si cabe en el caso de la seguridad privada, puesto que los fines y los intereses parciales que podrían motivarla no pueden tener el mismo peso que la seguridad pública, que es un bien protegido constitucionalmente.

⁶⁴ Sobre este aspecto es unánime la crítica de los autores. Cfr. BAUZÁ MARTORELL, F. J., *op. cit.*, pp. 35 y ss;

mas de grabación de imágenes y sonidos y su posterior tratamiento *cuando estos se utilicen con el 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 LOV).

Esto excluye del ámbito de aplicación de la LOV y de la competencia de las CGV la actividad de videovigilancia dirigida a la investigación y esclarecimiento de delitos llevada a cabo por la Policía Judicial. El RD 596/1999 en su Disposición Adicional única, apartado 7 remite en estos casos a la Ley de Enjuiciamiento Criminal y a la normativa específica⁶⁵.

9. CONSIDERACIONES FINALES

Para concluir el presente estudio sobre las CGV, me parece interesante incluir unas líneas a modo de síntesis y balance crítico.

En primer lugar, debe juzgarse positiva la creación de las CGV como institución de garantías específica y técnica en un ámbito en el que la expansión de la videovigilancia ha generado nuevos riesgos para los derechos fundamentales. Además puede estimarse adecuada su configuración mixta administrativa y jurisdiccional, pero ante todo jurídico-técnica, teniendo en cuenta las funciones que les encomiendan la LOV y el reglamento.

Las funciones que les asigna la LOV de informar preceptivamente la instalación de sistemas fijos y de controlar las instalaciones móviles, especialmente reconociendo eficacia vinculante en el primer caso, les otorgan recursos jurídicos suficientes para llevar a cabo un control adecuado de la función de videovigilancia. Tal vez, podrían reforzarse sus competencias en materia de videocámaras móviles, solicitando informe con carácter previo a la autorización, sin perjuicio de admitir que, en casos de urgencia, el control sea sólo *a posteriori*. Asimismo, podría verse reforzado su papel, si —como se ha indicado en el texto— se previeran vías y procedimientos de acceso de los ciudadanos a las CGV.

Relacionado con esto, quede también apuntado que sería deseable una mayor publicidad de la actuación de las CGV, especialmente en lo que tiene que ver con la función de elaboración de informes y reco-

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 128 y ss.

ASUNCIÓN DE LA IGLESIA CHAMARRO

mendaciones. Entiendo que la publicidad de las actuaciones de las CGV podría revertir en una mejora de las condiciones generales de uso de los sistemas de videovigilancia.

Cuestión grave, en la medida en que disminuye la capacidad operativa de las CGV, es la indicada ausencia de medios materiales y personales a su servicio. Esto, sumado al carácter añadido de estas funciones a las principales de Presidente y vocales, añade notables dificultades en el cumplimiento efectivo de la función de control de las CGV, lo que podría traducirse en una intervención meramente rutinaria en el cumplimiento formal de un requisito, ante la imposibilidad real de controlar la utilización de los sistemas.

También en relación con la composición y la independencia, y conectado con lo anterior, está por ver si efectivamente las CGV pueden mantener en la práctica la independencia del órgano autorizante, más cuando la función de impulso y tramitación en los expedientes de autorización de instalaciones corresponde al Delegado del Gobierno como órgano administrativo autorizante.

Nada hay tampoco previsto en relación con la colaboración e intercambio de información entre las CGV que operan a nivel autonómico, ni de estas con la Agencia de Protección de Datos u otras instituciones que tienen encomendada la función de salvaguarda de derechos fundamentales, como es el caso de los Defensores del Pueblo, tanto nacional, como autonómicos allí donde existen. Entiendo que la colaboración entre administraciones, especialmente a través de la publicidad de las respectivas actuaciones podría revertir en una mejor tutela de los derechos fundamentales.

Por último, debe recordarse que el papel de las CGV queda minimizado también en la práctica por las amplias restricciones a su ámbito de actuación. En primer lugar, y a diferencia de lo que ocurre en Francia, carecen de competencia alguna en materia de videovigilancia privada, que queda sometida al marco general de la legislación de protección de datos de la LOPD 15/1999. Por su parte, dentro de la videovigilancia pública, el campo de conocimiento de las CGV queda notablemente recortado como consecuencia de las numerosas excepciones a su actuación: seguridad de inmuebles, grabaciones de la policía judicial, cámaras sobre el tráfico o espectáculos deportivos. Sin duda, esto ha minimizado en la práctica el papel hasta ahora desempeñado por las CGV.

El cierre de estas páginas coincide con la divulgación en los medios de comunicación de una información sobre la expansión de los siste-

mas de videovigilancia. Concretamente, Inglaterra está ya en la cifra de una cámara de videovigilancia para cada 14 ciudadanos y un total de más de cuatro millones doscientas mil cámaras instaladas⁶⁶. Sin llegar a esas cifras, la expansión en España de los sistemas de videograbación es incuestionable. El tema probablemente vaya a más, especialmente en el contexto general de preocupación por la seguridad pública, de abaratamiento de los dispositivos y de desarrollo tecnológico.

Frente a esto, debe insistirse en la necesidad de potenciar el papel de las instituciones encargadas de garantizar el equilibrio entre seguridad y derechos y libertades. En este sentido, y una vez que la LOV ha optado por desplazar la reserva jurisdiccional, dejando la autorización de los sistemas de videovigilancia en manos del Delegado del Gobierno, la intervención eficaz de un órgano de garantías de los derechos afectados por la videovigilancia es una exigencia para la constitucionalidad de las medias restrictivas, y que escasamente se satisface si las CGV no pueden desarrollar su papel de manera eficaz por los problemas que han quedado señalados en este trabajo.

Resumen

En 2007 se cumplen diez años de la aprobación en España de la Ley de Videovigilancia. En este tiempo hemos asistido a la implantación creciente de sistemas de videovigilancia en lugares públicos y privados, al tiempo que el desarrollo tecnológico ha potenciado las capacidades de la videovigilancia al servicio de seguridad. Si sus ventajas en aras de la seguridad son conocidas, la otra cara de la moneda es que el recurso a estos sistemas no es neutro desde la perspectiva de los derechos fundamentales y el empleo de mecanismos de videovigilancia puede afectar restrictivamente a ciertos derechos y libertades, principalmente a los protegidos en el artículo 18 de la Constitución Española, pero no sólo. Por eso, el ordenamiento jurídico debe revestir de garantías suficientes la utilización de los sistemas de videovigilancia para mantener el difícil equilibrio entre la seguridad y los derechos y libertades. Con esa finalidad se aprobó la Ley de Videovigilancia de 1997 que, además de someter a autorización administrativa previa las instalaciones fijas hechas por la Fuerzas y Cuerpos de seguridad, crea las Comisiones de Garantías de Videovigilancia y les atribuye funciones consultivas, de fiscalización y de recomendación en relación con esta actividad, aunque con competencia limitada a su utilización por Fuerzas

⁶⁶ El dato se publica en un informe publicado en noviembre de 2006 por Surveillance Studies Network. Cfr. <http://www.queensu.ca/sociology/Surveillance/>

y Cuerpos de seguridad públicos. La institución es un órgano especial y atípico que actúa en el ámbito autonómico y que se inserta en el contexto de creación de órganos de garantía de los derechos. A los diez años de la creación de la figura, parece oportuno dedicar estas páginas al estudio crítico descriptivo de esta desconocida institución.

Palabras clave

Comisiones de garantía de videovigilancia - Videovigilancia - derechos fundamentales - derecho a la intimidad - garantía de derechos.

Title

Video Surveillance Guarantee Commissions.

Key words

Video Surveillance Guarantee Commissions, civil rights, privacy right, guarantees.

Abstract

The 2007 would be the 10th year since the enactment of the Video Surveillance Act in Spain. During that period we have attend a proliferation of the use of Video Surveillance systems not just in public but also in private places. Those systems have evolved considerably as technology improves. Is undeniable that all these bring significant advantage for security and crime investigation purpose, but is also obvious that the use of these methods could present certain dilemmas from the perspective of civil rights, since it could harm certain rights and liberties, especially those mentioned on the article 18 of the Spanish Constitution. Therefore, the legal order should bring clear guarantees and limits to prevent any harm to those rights. That was the rational behind the approval of the Video Surveillance Act of 1997, which not only established certain administrative requirements for the installation of Video Surveillance equipments but also created the Video Surveillance Guarantee Commissions, with consultative functions and control. The institutions consist in a special and untypical administrative organ which works at autonomic level and serves as civil rights protection agency. Ten years after its creation, seems appropriate to dedicate a few lines to the study of this creation.