

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)

S E Ñ O R E S : Cavero Lataillade,
Presidente
Lavilla Alsina
Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer
Arozamena Sierra
De Mateo Lage
Sánchez del Corral y del Río
Manzanares Samaniego
Vizcaíno Márquez
Pérez-Tenessa Hernández
Martín Oviedo, Secretario General

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 25 de marzo de 1999, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"El Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al proyecto de Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por el que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de la seguridad en lugares públicos, que le fue remitido para su consulta en virtud de la Orden de V.E. de 18 de febrero de 1999.

Resulta de antecedentes:

Primero: Que la disposición final primera de la citada Ley 4/1997, estableció que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley el Gobierno aprobaría las disposiciones

reglamentarias necesarias para su ejecución y desarrollo.

Segundo: En su virtud, el Ministerio del Interior elaboró un borrador de anteproyecto de Reglamento, sometido al informe de entidades diferentes, como la Asociación Profesional de la Magistratura, la Federación Española de Municipios y Provincias, la Asociación de Jueces para la Democracia y la Asociación de Fiscales, que evacuaron sus correspondientes opiniones. Así como, dentro del Ministerio del Interior, la Dirección General de la Policía y la Dirección General de la Guardia Civil.

Tercero: Dicho proceso dio lugar a la elaboración de un anteproyecto, informado por la Secretaría General del Departamento de origen, y por el Ministerio de Administraciones Públicas, a los efectos previstos en el artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y por el Consejo General del Poder Judicial.

Consta el proyecto definitivo de veinticinco artículos, agrupados en cinco capítulos, cinco disposiciones adicionales y una disposición transitoria, versando los capítulos, respectivamente, sobre Disposiciones Generales, Procedimiento, autorización y utilización, Comisiones de Garantía de Videovigilancia, Responsabilidad sobre grabaciones, Derechos de los ciudadanos.

Y, en este estado, V.E. remitió el expediente a este Consejo para su consulta, expediente completado por nuevo proyecto de dos disposiciones adicionales, relativas a la vigilancia, control y disciplina del tráfico y a las comisiones de garantías de videovigilancia en las Comunidades Autónomas aludidas en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica

4/1997, que le fue remitido por V.E. el 5 de marzo de 1999.

CONSIDERACIONES

Se trata de una consulta preceptiva, en virtud de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, de 22 de abril de 1980, en la forma establecida en el artículo 123 del Reglamento Orgánico de este Alto Cuerpo.

En cuanto a la forma, se han observado las prescripciones relativas a la elaboración de un texto reglamentario.

Respecto del fondo, el Consejo reitera con carácter general, las consideraciones ya hechas en sus dictámenes nº 3.071/96 y 2.433/98, con ocasión respectivamente de la elaboración del proyecto de lo que fue Ley Orgánica de 4 de agosto de 1997, y de su desarrollo reglamentario en Euskadi, en virtud del Decreto de 31 de agosto de 1998. El Consejo recuerda la orientación garantista de ambos dictámenes, apoyados en una firme doctrina del Tribunal Constitucional y en el derecho comparado y común europeo. Garantismo que se refiere no sólo a la intimidad de las personas que pudiera ser violada por la utilización de las nuevas tecnologías audiovisuales (SSTC 237/88; 52/1995 y 55/1996), sino a la propia seguridad de las personas, valor constitucional de suyo a cuya protección ha de dirigirse, con los medios técnicos adecuados, la acción de los poderes públicos. De ahí la necesidad de ponderación (SSTC 231/1988 y 143/1994, que se remite a otras anteriores) de acuerdo con lo que, en una sociedad democrática "constituyen medidas necesarias... para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito" (arts. 10 y 11 Convención Europea, parte de nuestro

ordenamiento, artículo 96 CE y criterio de interpretación del mismo artículo 10 CE). Tal es la orientación que se ha seguido al tratar en otros dictámenes del derecho a la imagen y de la protección de datos, y que el legislador ha reafirmado en otras normas conexas, v. gr. la Ley 1/1982, de 5 de marzo.

También señala el Consejo su acuerdo fundamental con las consideraciones hechas por el Consejo General del Poder Judicial en su informe de 27 de enero de 1999, que comparte esta orientación garantista, y a su consideración de que la utilización de medios audiovisuales para la captación de imágenes y sonidos personales en lugares públicos no puede estimarse nunca una actividad neutra, puesto que, como señala el Consejo, "un importante elenco de valores e intereses constitucionalmente protegidos como derechos y libertades de carácter fundamental, se ven afectados por el recurso generalizado a sistemas de videovigilancia".

Esta consideración que el Consejo hace suya y que elimina la condición de neutral en todo caso a la utilización de videocámaras, debiera tenerse en cuenta a la hora de la utilización de tales técnicas para la regulación del tráfico y para la protección de edificios públicos. Así, por ejemplo, en relación con las previsiones de la disposición adicional sexta consultada.

Con relación al proyecto consultado, el primer problema que se plantea es el de la cobertura legal para el ejercicio de la potestad reglamentaria, la que da suficientemente la Ley de 4 de agosto, no sólo en su incumplida disposición final primera, algo que desdichadamente viene a ser una habitual práctica administrativa, sino en otros preceptos de la propia Ley, como

son, entre otros, los artículos 3.2, 8.4 y la disposición adicional primera.

Pasando a aspectos concretos del proyecto consultado, las observaciones de este Alto Cuerpo son fundamentalmente tres.

Por una parte, algunas de las disposiciones del texto consultado adolecen de cierta ambigüedad. Así, el artículo 8º se remite a los principios del artículo 4º de la Ley 4/1997, que trata de desarrollar. Ahora bien, este precepto legal es de principios o criterios, pero lo que vincula el Reglamento no son los citados principios, que vincularán a la autoridad a la que compete autorizar la instalación de videocámaras, sino el precepto legal en sí, por lo cual la redacción del artículo 8º consultado introduce un plus de ambigüedad que, a juicio del Consejo, debería ser eliminado mediante la siguiente redacción: "En el plazo máximo de un mes a partir del día siguiente al de la presentación de la solicitud, se dictará resolución motivada de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1997". Eliminandose también la mención a la revocabilidad que nada añade al sistema general administrativo.

Otro tanto puede decirse del párrafo segundo del artículo 10.1, puesto que las "modificaciones sustanciales de las condiciones" en que se otorgó la autorización inicial es un supuesto más que ambiguo, ya que esta modificación puede suponer también un agravamiento de la situación que aconseje el mantenimiento de la autorización en pro de las videocámaras. La norma adquiriría mayor precisión si se suprimiera dicho párrafo o se sustituyera por la redacción siguiente: "Sólo procederá el otorgamiento cuando subsistan o se agraven las circunstancias

que motivaron el otorgamiento de la autorización inicial".

Una consideración de otro orden es la que merece el artículo 11.4, que prevé el acceso de los interesados a los datos contenidos en el registro de videocámaras de conformidad con lo establecido en la legislación general sobre procedimiento administrativo común. Si se compara lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de 4 de agosto de 1997, para cuyo desarrollo y ejecución se pretende dictar el Reglamento consultado, con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 30/1992, a la que se remite el citado artículo 11.4 del proyecto, es clara la diferencia hasta el punto de que cabría dudar de la cobertura legal que la norma consultada encontraría en el artículo 9.2 de la Ley. A juicio de este Consejo, sería preferible eliminar el proyectado párrafo cuarto del artículo 11 puesto que lo previsto en el artículo 9.2 de la Ley no requiere desarrollo reglamentario, sino que establece unos criterios suficientemente explícitos como para que la autoridad a cuyo cargo esté el Registro, pueda proceder a su inmediata aplicación.

La tercera consideración se refiere a la composición de las Comisiones de Garantía de la Videovigilancia, respecto de lo cual el Consejo parte de hacer suyos los criterios generales expuestos en su informe por el Consejo General del Poder Judicial, a más de otras consultas previas que obran en el expediente.

Señala el Consejo que para mayor claridad del texto el art. 13 debe reordenarse, de manera que la Comisión esté compuesta de Presidente, Vocales y Secretario, y el Asesor con voz, pero sin voto, sea un asistente externo a ella, mencionado a continuación del Secretario.

Respecto del régimen de suplencias el art. 14.1 debe atenerse a lo previsto con carácter general por el art. 208 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Por último, señala el Consejo que tiene carácter esencial la observación hecha al artículo 11.4 del proyecto.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez considerada la observación hecha, puede someterse a la aprobación del Consejo de Ministros el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el proyecto de Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por el que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de la seguridad en lugares públicos."

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 25 de marzo de 1999

EL SECRETARIO GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. MINISTRO DEL
INTERIOR.