

**Universitat Autònoma de Barcelona**  
**Facultat de Dret**  
**Departament de Dret Públic i Ciències Historicojurídiques**

**LA VIDEOVIGILÀNCIA I EL CONTROL DE LES  
GARANTIES CONSTITUCIONALS**

**Tesi doctoral presentada per Imma Garrós i Font**  
**i dirigida pel Dr. Carlos Padrós i Reig**

**Bellaterra, 2005**



Als meus pares.

Als meus avis, *in memoriam*.

Pel suport que en tot moment m'han donat en  
la meva vida personal, acadèmica  
i professional.



## SUMARI

<b>AGRAÏMENTS</b> .....	19
<b>INTRODUCCIÓ</b> .....	23
<b>1. EQUILIBRI ENTRE SEGURETAT I LLIBERTAT</b> .....	29
1.1. Consideracions prèvies .....	29
1.2. La vigilància com a instrument de prevenció del delicte .....	32
1.3. La vigilància com a forma de control social .....	37
<b>2. LA LLEI ORGÀNICA 4/1997, DE 4 D'AGOST I LA UTILITZACIÓ DE VIDEOCÀMERES</b> .....	41
2.1. Antecedents normatius.....	41
2.1.1. Regulació de la videovigilància .....	41
2.1.1.1. Espectacles esportius.....	43
2.1.1.2. Seguretat privada .....	46
2.1.1.3. Seguretat ciutadana.....	48
2.1.1.4. Protecció de dades .....	48
2.1.2. Informe del Consell General del Poder Judicial de 6 d'agost de 1996.....	52
2.2. Marc competencial .....	60
2.3. Context social.....	63
2.4. Principis inspiradors bàsics .....	65
2.4.1. Principi primer: prevenció del delicte.....	65

2.4.2. Principi segon: intervenció judicial .....	71
2.4.2.1. Les Comissions de Garanties de la Videovigilància .....	71
2.4.2.1.1. Naturalesa jurídica de les Comissions de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost .....	71
2.4.2.1.2. Composició .....	74
2.4.2.1.3. Règim de funcionament .....	75
2.4.2.1.4. Problemàtica derivada per la presència d'un magistrat a les Comissions.....	77
2.4.3. Principi tercer: informe previ i preceptiu .....	81
2.4.4. Consulta preceptiva i vinculació de l'informe .....	85

### **3.REGULACIÓ      LEGISLATIVA      I      DESENVOLUPAMENT REGLAMENTARI..... 87**

3.1. Normativa estatal : La Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost i el seu Reglament de desenvolupament i execució, el Reial decret 596/1999, de 16 d'abril .....	87
3.1.1. Procediment d'autorització .....	88
3.1.1.1. Autorització per a la instal·lació de videocàmeres fixes .....	88
3.1.1.2. Autorització per a l'ús de videocàmeres mòbils. Autorització urgent.....	95
3.1.1.3. Renovació de les autoritzacions .....	98
3.1.1.4. Registre d'autoritzacions .....	100
3.1.2. Criteris d'autorització i principis d'utilització .....	100
3.1.2.1. Criteris d'autorització.....	100
3.1.2.2. Principis d'utilització .....	102
3.1.2.2.1. Principi de proporcionalitat.....	102

3.1.2.2.2. Principi d'idoneïtat i intervenció mínima .....	105
3.1.3. Responsabilitat sobre les gravacions .....	107
3.1.3.1. Ús i conservació de les gravacions .....	107
3.1.3.2. Destrucció de les gravacions .....	110
3.1.4. Drets dels ciutadans .....	111
3.1.4.1. Dret d'informació al públic .....	111
3.1.4.2. Dret d'accés a les gravacions .....	113
3.1.4.3. Dret de cancel·lació de les gravacions .....	115
3.1.5. Règim aplicable a les videocàmeres per la vigilància, control i disciplina del trànsit .....	116
3.2. El desenvolupament reglamentari al País Basc: el Decret 168/1998, de 21 de juliol .....	119
3.2.1. Introducció .....	119
3.2.2. Objecte i àmbit d'aplicació .....	121
3.2.3. La Comissió de Videovigilància i Llibertats. Composició i funcions .....	123
3.2.4. Règim d'autorització de les instal·lacions fixes .....	125
3.2.4.1. Procediment .....	125
3.2.4.2. Documentació a aportar en les solicituds d'autoritzacions d'instal·lacions fixes .....	128
3.2.4.3. Autorització de la instal·lació de videocàmeres fixes .....	130
3.2.4.4. Informació al públic .....	131
3.2.5. Règim d'autorització i utilització per a les videocàmeres mòbils .....	131
3.2.5.1. Procediment .....	131

3.2.5.2. Supòsits d'utilització urgent de videocàmeres.....	132
3.2.5.3. Àmbit del règim d'autorització de videocàmeres mòbils .....	134
3.2.5.4. Documentació a aportar en les sol.licituds d'autorització i utilització de videocàmeres mòbils.....	135
3.2.5.5. Autorització per a la utilització de videocàmeres mòbils .....	135
3.2.6. Règim de revocació i renovació .....	137
3.2.7. Responsabilitat sobre les gravacions i drets dels ciutadans .....	138
3.2.8. Ús policial de les instal.lacions fixes alienes .....	142
3.2.9. Règim aplicable en la utilització de videocàmeres per a la vigilància, control i disciplina del trànsit i la seguretat vial .....	143
3.3. Desenvolupament reglamentari a Catalunya: el Decret 134/1999, de 18 de maig .....	146
3.3.1. Introducció.....	146
3.3.2. Objecte i àmbit d'aplicació .....	149
3.3.3. Principis generals d'actuació .....	151
3.3.4. La Comissió de Control dels Dispositius de Videovigilància de Catalunya .....	152
3.3.4.1. Creació i composició .....	152
3.3.4.2. Funcions .....	156
3.3.4.3. Règim aplicable als membres de la Comissió .....	157
3.3.4.4. Funcionament.....	158
3.3.5. Règim d'autorització pels dispositius fixos de gravació .....	159
3.3.5.1. Procediment d'autorització .....	159



3.3.5.2. Procediment de renovació .....	162
3.3.5.3. Requisits dels dispositius fixos .....	167
3.3.6. Règim d'autorització per a videocàmeres mòbils.	
Procediment d'autorització .....	168
3.3.7. Responsabilitat sobre les gravacions i drets dels ciutadans ...	173
3.3.7.1. Registre d'autoritzacions .....	173
3.3.7.2. Custòdia de les gravacions.....	174
3.3.7.3. Accés i cancel·lació de les gravacions .....	177
3.3.7.4. Destinació de les gravacions .....	179
3.3.8. Control de trànsit .....	181
3.3.8.1. Introducció .....	181
3.3.8.2. Autorització de les instal·lacions.....	182
3.3.8.3. Responsabilitat sobre les gravacions .....	183
3.3.8.4. Principis d'utilització de les videocàmeres .....	184
3.3.8.5. Drets dels ciutadans .....	184
3.3.8.5.1. Dret d'accés i cancel·lació de	
les gravacions .....	184
3.3.8.5.2. Dret d'informació al públic .....	185
3.3.8.6. Informe del Síndic de Greuges corresponent a	
l'any 2003 i la videovigilància en el trànsit .....	186
3.3.8.7. Controls fotogràfics als semàfors, càmeres de	
vídeo i radars .....	189

<b>4. EL RESPECTE ALS DRETS FONAMENTALS COM A LÍMIT A LA INTERVENCIÓ PÚBLICA DE LES FORCES I COSSOS DE SEGURETAT .....</b>	<b>191</b>
4.1. Consideracions prèvies .....	191
4.2. Configuració jurídica dels drets fonamentals afectats pel sistema de seguretat.....	193
4.2.1. Dret a l'honor .....	195
4.2.2. Dret a la intimitat personal i familiar .....	198
4.2.3. Dret a la pròpia imatge. Llibertat d'informació.....	202
4.2.4. Inviolabilitat del domicili.....	219
4.2.5. Autodeterminació informativa.....	223
4.3. Conclusions .....	225
<b>5. LA REGULACIÓ DE LES VIDEOCÀMERES EN L'ÀMBIT DE LA SEGURETAT PRIVADA.....</b>	<b>229</b>
5.1. Introducció.....	229
5.2. La utilització de videocàmeres i la seva regulació jurídica .....	231
5.2.1. Context normatiu .....	231
5.2.2. Supòsits en els que es pot utilitzar la videovigilància.....	233
5.2.3. Mesures de seguretat concretes .....	235
5.2.4. Contractes de serveis .....	236
5.3. La instal.lació de videocàmeres a l'interior d'un immoble quan el camp de visió arriba a la via pública.....	237
5.4. Informe del Síndic de Greuges de l'any 2003 .....	240

## 6. LA PROVA VIDEOGRÀFICA EN EL PROCÉS PENAL: VALIDESA

<b>I LÍMITS</b> .....	245
6.1. Introducció.....	245
6.2. La inadmissibilitat de la prova obtinguda amb violació dels drets fonamentals: la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 114/1984, de 29 de novembre .....	246
6.3. Breu examen de l'article 11.1 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial.....	255
6.4. L'article 287 de la Llei d'enjudiciament civil com a referent .....	261
6.4.1. Marc normatiu i jurisprudencial previ a l'aprovació de la Llei d'enjudiciament civil.....	261
6.4.2. L'aprovació de la Llei d'enjudiciament civil.....	262
6.5. Indefensió i prova il·lícita .....	264
6.6. Contaminació i desconexió causal de les proves: la connexió d'antijuricitat .....	268
6.7. Requisits de validesa de la prova de vídeo .....	273
6.7.1. Material videogràfic obtingut per la policia .....	274
6.7.2. Filmacions videogràfiques obtingudes per les càmeres automàtiques instal·lades als bancs .....	281
6.7.3. Vídeos gravats pels mitjans de comunicació social .....	285
6.7.4. Vídeos gravats pels particulars .....	286
6.8. Aportació del material videogràfic al procés .....	287
6.8.1. Forma en què s'aporta el material al procés.....	287
6.8.2. Moment d'aportació de les cintes al procés.....	291
6.9. Valoració probatòria del material videogràfic.....	295
6.9.1. Introducció .....	295
6.9.2. Les diligències sumarians i l'eficàcia probatòria .....	299

6.9.3. Garanties de la prova.....	300
-----------------------------------	-----

## **7. LA PROVA VIDEOGRÀFICA EN EL PROCEDIMENT**

<b>ADMINISTRATIU .....</b>	<b>305</b>
----------------------------	------------

7.1. La prova en el procediment administratiu i la seva dependència o autonomia respecte de la prova processal .....	305
7.2. L'objecte de la prova.....	306
7.2.1. Qüestions bàsiques.....	306
7.2.2. Fets exclosos de la prova. En particular, els fets declarats provats en via judicial.....	308
7.2.3. La prova en el procediment administratiu més enllà dels fets La prova del costum, el dret estranger i determinades normes pròpies de l'ordenament administratiu .....	310
7.3. La càrrega de la prova. El repartiment de la càrrega de la prova en els procediments administratius.....	311
7.4. Moment per a l'exercici de l'activitat probatòria.....	313
7.4.1. L'activitat probatòria desenvolupada per l'Administració.....	314
7.4.2. La prova aportada al procediment administratiu pels interessats .....	314
7.4.2.1. El dret a formular al.legacions i a aportar documents o altres elements de judici.....	315
7.4.2.2. La informació pública .....	315
7.4.2.3. L'audiència a l'interessat .....	316
7.5. Els mitjans de prova i la seva valoració .....	318
7.5.1. Àmplia flexibilitat del dret administratiu en la determinació dels mitjans de prova.....	318

7.5.2. Els diferents sistemes de valoració de la prova en el dret processal: prova lliure i prova taxada. La valoració de la prova en el procediment administratiu .....	319
7.5.3. La prova a través de suports físics de la imatge i el so i suports informàtics.....	320
7.5.3.1. Consideracions prèvies .....	320
7.5.3.2. La seva acollida per la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil.....	321
7.5.3.3. La utilització d'aquests mitjans de prova en el procediment administratiu .....	323
7.5.3.3.1. La seva admissió. La inserció en el concepte de document .....	323
7.5.3.3.2. La seva incorporació al procediment administratiu .....	325
7.5.3.3.3. La garantia dels principis de publicitat i contradicció .....	326
7.5.3.3.4. Els problemes d'autenticitat d'aquestes proves.....	327
7.5.3.3.5. La seva valoració .....	327
<b>8. DRET COMPARAT .....</b>	<b>329</b>
8.1. Introducció.....	329
8.2. Regne Unit.....	330
8.2.1. Introducció.....	331
8.2.2. Implicacions de la videovigilància en espais públics d'acord amb la Llei de protecció de dades de 1998 ( <i>Data Protection Act 1998</i> ) .....	332

8.2.2.1. Raons legítimes per processar imatges .....	333
8.2.2.2. Comunicació i senyalització dels sistemes de circuit tancat de televisió .....	334
8.2.3. Videovigilància en els espais públics d'acord amb el Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals .....	336
8.2.4. El Codi professional de pràctica i procediment sobre videovigilància ( <i>Code of Practice</i> ).....	338
8.2.4.1. Introducció .....	338
8.2.4.2. Procediment Inicial .....	339
8.2.4.3. Localització de les càmeres.....	340
8.2.4.4. Qualitat de les imatges .....	340
8.2.4.5. Processament de les imatges.....	341
8.2.4.6. Accedir i mostrar imatges a terceres persones .....	343
8.2.4.7. Accés de les persones subjectes a filmació .....	344
8.2.5. La videovigilància en el trànsit .....	345
8.2.6. L'experiment de Kilburn .....	346
8.2.7. La videovigilància en llocs públics i pràctiques policials a Gran Bretanya .....	350
8.3. França .....	355
8.3.1. Introducció.....	355
8.3.2. La Llei 73/1995, de 21 de gener, d'orientació i de programació relativa a la seguretat ( <i>Loi 73/1995, du 21         janvier 1995, d'orientation et de programmation relative         à la sécurité</i> ) .....	357
8.3.3. Decret 926/1996, de 17 d'octubre, relatiu a la videovigilància, per l'aplicació de l'article 10 de la Llei 73/1995, de 21 de	

<p>gener, d'orientació i de programació relativa a la seguretat  <i>(Décret 926/1996, du 17 octobre, relatif à la vidéosurveillance pris pour l'application de l'article 10 de la Loi 73/1995, du 21 janvier, d'orientation et de programmation relative à la sécurité.</i> .....</p>	359
<p>8.3.4. Circular de 22 d'octubre de 1996 relativa a l'aplicació de l'article 10 de la Llei 73/1995, de 21 de gener, d'orientació i de programació relativa a la seguretat (<i>Circulaire du 22 octobre 1996 relative à l'application de l'article 10 de la loi 73/1995, du 21 janvier, d'orientation et de programmation relative à la sécurité</i>).....</p>	362
<p>8.3.5. La Llei 204/2004, de 9 de març, d'adaptació de la justícia a l'evolució de la criminalitat (<i>Loi 204/2004, du 9 mars portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite "Loi Perben II"</i>).....</p>	363
<p>8.4. Itàlia.....</p>	364
<p>8.4.1. Introducció.....</p>	364
<p>8.4.2. La imatge com a dada personal indirecte .....</p>	365
<p>8.4.3. La videovigilància en llocs de treball .....</p>	366
<p>8.4.4. Procediment general de 29 de novembre de 2000. Videovigilància. Decàleg de regles per no violar la privacitat (<i>Provvedimento generale del 29 novembre 2000. Videosorveglianza. Il decalogo delle regole poer non violare la privacy</i>).....</p>	366

8.4.4.1. Garanties per a la protecció de dades de caràcter personal .....	366
8.4.4.2. Principis d'utilització .....	368
8.4.4.3. Recomanacions a seguir .....	369
<b>9. APLICACIÓ PRÀCTICA DE LA VIDEOVIGILÀNCIA .....</b>	<b>371</b>
9.1. Resum d'activitats 1999-2000 .....	374
9.2. Resum d'activitats 2001 .....	379
9.3. Resum d'activitats 2002 .....	384
9.4. Resum d'activitats 2003 .....	389
9.5. Resum d'activitats 2004 .....	393
<b>10. CONCLUSIONS .....</b>	<b>399</b>
<b>11. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA .....</b>	<b>423</b>
11.1. Documentació bibliogràfica .....	423
11.2. Índex cronològic de les disposicions citades .....	436
11.3. Dictàmens i informes emesos en l'elaboració de la Llei orgànica de videovigilància i el seu desenvolupament reglamentari .....	446
11.4. Altra documentació .....	449
<b>12. ÍNDEX CRONOLÒGIC DE JURISPRUDÈNCIA .....</b>	<b>453</b>
12.1. Jurisprudència del Tribunal Constitucional .....	453
12.2. Jurisprudència del Tribunal Suprem .....	457
12.3. Jurisprudència de les Audiències Provincials .....	462



12.4. Jurisprudència de la Sala Contenciós Administrativa del Tribunal Suprem .....	463
12.5. Jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans .....	464
12.6. Jurisprudència d'altres Tribunals .....	465
<b>13. RECULL PERIODÍSTIC .....</b>	<b>467</b>



## **AGRAÏMENTS**

En aquesta primera part voldria donar les gràcies a tots aquells professors que m'han impartit les diferents classes del programa de Doctorat en Seguretat i Prevenció, realitzat conjuntament entre el Departament de Dret Públic i Ciències Historicojurídiques de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) i el Departament de Sociologia de la Universitat de Barcelona (UB), sense els quals l'elaboració d'aquest treball no hagués estat possible.

En primer lloc, voldria fer una menció molt especial i alhora manifestar el meu sincer agraïment al meu director de tesi, el Dr. Carlos Padrós i Reig, per l'excel·lent professionalitat en què m'ha dirigit aquest treball, per la seva dedicació acadèmica en la revisió dels diferents capítols, així com pel suport moral que en tot moment m'ha donat. També per accedir a la direcció d'aquesta tesi i per creure en l'elecció del tema quan li vaig plantejar. Vull agrair també al Dr. Padrós la treva d'aproximadament un any que em va concedir quan li vaig proposar abandonar temporalment la tesi, amb la finalitat de poder estudiar per a l'oposició que el maig de 2002 va convocar la Direcció General de Seguretat Ciutadana de la Generalitat a facultatius llicenciats en dret del Cos de Mossos d'Esquadra i que va resultar amb èxit.

Així mateix, vull donar les gràcies al Dr. Manuel Ballbé i el Dr. Manuel Martín, coordinadors del Programa de Doctorat, per la confiança i plena disposició en què sempre m'han honrat en l'elaboració d'aquest treball i per les seves excel·lents observacions, al Dr. Josep Ramon Fuentes, per la seva orientació i consells en les diferents matèries que hem impartit i a la Dra. Judith Gifreu, coordinadora de tercer cicle del Departament, pel seu suport i dedicació en el programa de doctorat. També voldria citar i agrair als professors Dra. Cèlia Suay, Dr. Diego Torrente i el Dr. Sr. Juli

Sabaté, els quals m'han donat una visió àmplia i multidisciplinària de la seguretat i la prevenció.

Així mateix, he comptat amb el recolzament i suport incondicional de la Dra. Roser Martínez, la Dra. M<sup>a</sup> Àngels Orriols, el Dr. Joan Amenós i el Sr. Endrius Coccio del Departament de Dret Administratiu de la Facultat de Dret i dels amics de la secretaria del Departament de Dret Públic i Ciències Historicojurídiques de la Universitat Autònoma de Barcelona i de l'Escola de Seguretat i Prevenció Integral com el Sr. César Torrero, així com de tots els meus companys del Programa de Doctorat.

Voldria transmetre també el meu respecte i gratitud a l'Il·lustre Sr. José M<sup>a</sup> Macias, Magistrat de la Sala Contencions Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, per les excel·lents observacions que m'ha realitzat en els dos capítols relatius a la prova videogràfica, des de la perspectiva penal i administrativa.

Tanmateix, vull destacar l'excel·lent professionalitat i col·laboració en la recerca de jurisprudència i bibliografia de la Sra. M<sup>a</sup> Teresa Massas, bibliotecària del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, així com de la Sra. Maite Lafontana, Cap de la Biblioteca del Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya, i al seu equip, especialment la Sra. Lourdes Vivó.

Vull també agrair el suport incondicional i l'ajuda de la Sra. Lourdes Noguera, per les traduccions acurades i moltes vegades difícils a l'hora d'interpretar, de textos especialitzats que s'han utilitzat per a l'elaboració del capítol relatiu al dret comparat. També vull citar, per les seves aportacions i plena disposició en l'elaboració d'aquest treball, al Sr. Eduard Sallent, filòsof i membre del Cos de Mossos d'Esquadra, així com al Sr. Josep Maria Fornés i la Sra. Meritxell Fàbregas, facultatius del Cos de Mossos

d'Esquadra, i al Sr. Eugenio Artetxe, lletrat de la Direcció de Règim Jurídic del Departament d'Interior del Govern Basc, secretaris de la Comissió de Control dels Dispositius de Videovigilància i de la Comissió de Videovigilància i Llibertats del País Basc, respectivament, durant una part del període de d'elaboració d'aquesta tesi.

Finalment, voldria fer una menció molt especial a la Dra. Maria Teresa Anguera, catedràtica de Metodologia de Ciències del Comportament de la Facultat de Psicologia de la Universitat de Barcelona, a qui sempre li he tingut una gran admiració per la seva vàlua professional i, més encara, per la seva gran humanitat. Pel suport que en tot moment m'ha donat en la meua vida professional i personal.

A tots ells, moltíssimes gràcies.



## INTRODUCCIÓ

Abans de procedir a l'anàlisi d'aquest treball d'investigació seria convenient exposar, a través d'una sèrie de reflexions, quins són els objectius i límits que s'han pretès assolir en l'elaboració d'aquest, per tal de donar una visió sobre l'extensió d'aquest i la metodologia que s'ha utilitzat en la seva confecció.

En primer lloc caldria assenyalar que l'objectiu d'aquest estudi consisteix bàsicament en fer un anàlisi sobre un fenomen emergent actualment en la nostra societat com és la utilització de videocàmeres. Concretament, la videovigilància i el control de les garanties constitucionals. La violència al carrer i la progressiva inseguretat ciutadana ha dut a les forces policials i fins i tot a molts establiments públics i privats a la necessitat d'utilitzar mitjans de prevenció i controls cada vegada més sofisticats. Malgrat aquest interès, la utilització d'aquests mitjans tecnològics tan avançats de vigilància al carrer ha causat perplexitat i impotència per part de la ciutadania per l'afectació tan directe que aquests causen sobre els drets fonamentals. Si bé a nivell teòric aquest problema sembla haver-se resolt amb l'existència d'una sèrie de garanties que introdueix la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, i el seu desenvolupament reglamentari; a nivell pràctic existeixen conceptes jurídics indeterminats i es produeixen buits legals per donar resposta a una sèrie de conflictes que es plantegen i que s'analitzaran en aquest estudi.

Pel que fa pròpiament al contingut material d'aquest treball, aquest s'estructura en tretze capítols. En el primer d'ells, s'estudia el binomi seguretat – llibertat, tant emergent en l'actualitat a conseqüència dels atacs terroristes de l'11 de setembre de 2001 als EUA i més recentment els causats a Madrid l'11 de març de 2004, i es reflexiona sobre si hem de reduir la nostra llibertat per preservar la seguretat en el context social actual. Per altra banda, es descriuen les mesures legislatives que s'han

adoptat en determinats països per fer front al terrorisme internacional i el gran repte que suposa l'aprofitament del potencial que presenta l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació per a la prevenció de conflictes. Per últim, s'exemplifica el concepte de la vigilància com a forma de control social a través de l'obra "El Panòptic" (1787) del filòsof utilitarista anglès Jeremy Bentham, el qual el va proposar un nou disseny arquitectònic de vigilància per a les presons. Posteriorment, s'exposa com aquesta ideal va ser reprès pel filòsof francès Michel Foucault cap el 1970 en la seva obra.

En el segon capítol s'exposen els antecedents normatius de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, i es realitza una aproximació als diferents plantejaments que va realitzar el Consell General del Poder Judicial en l'Informe de 6 d'agost de 1996 sobre l'Avantprojecte de la Llei. Així mateix, es realitza un estudi sobre el marc competencial de la videovigilància des de la perspectiva constitucional i dels estatuts d'autonomia, i es procedeix a l'examen de diverses qüestions d'interès, tals com el context social en el qual es va aprovar la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, la justificació, les finalitats, així com els principis en els que s'inspira aquesta Llei. Des d'un altre ordre de consideracions, s'estudia la naturalesa jurídica de les Comissions de Garanties de Videovigilància i s'analitza quina és la seva composició, estructura, règim de funcionament, funcions i s'exposa la paradoxa que genera la presència d'un magistrat en un òrgan d'aquestes característiques.

En el tercer capítol s'examina, d'una forma exhaustiva, el règim jurídic de la instal·lació de videocàmeres, els criteris d'autorització i els principis d'utilització, la responsabilitat i custòdia sobre les gravacions, els drets dels interessats i el règim aplicable al trànsit previst en la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost i el seu Reglament de desenvolupament i execució, el Reial decret 596/1999, de 16 d'abril. Posteriorment, s'analitza el desenvolupament reglamentari que ha tingut aquesta normativa al País



Basc a través del Decret 168/1998, de 21 de juliol, i a Catalunya amb el Decret 134/1999, de 18 de maig.

Des d'una altre perspectiva, en el quart capítol es tracta el respecte als drets fonamentals com a límit a la intervenció pública de les forces i cossos de seguretat i la configuració jurídica dels drets que poden veure's afectats pel sistema de seguretat. A més, s'analitzen des d'un punt de vista jurisprudencial i doctrinal els paràmetres a través dels quals s'ha de desenvolupar l'ús d'aquests mitjans tecnològics perquè no constitueixi una ingerència abusiva en el sí dels drets fonamentals.

En el cinquè capítol s'examina com la utilització d'aquests mitjans tècnics a l'esfera privada ha proliferat d'una forma considerable en aquests últims anys. En aquest context, es descriu la normativa que regula la videovigilància en l'àmbit de la seguretat privada, així com les consideracions efectuades en aquesta matèria pel Síndic de Greuges en el seu informe de l'any 2003 presentat al Parlament de Catalunya. Finalment, s'analitza un informe efectuat per la Secretaria General Tècnica del Ministeri de l'Interior en relació amb la instal·lació de càmeres en un local d'activitats recreatives que el seu camp de visió arriba a la via pública i que són utilitzades per l'empresari en l'apertura del local.

Seguidament, en el sisè capítol s'estudia la prova videogràfica en el procés penal, la seva validesa i límits a través de la jurisprudència més destacada del Tribunal Constitucional i el Tribunal Suprem. La inadmissibilitat de la prova obtinguda amb violació dels drets fonamentals, la indefensió, la prova il·lícita i la contaminació i desconexió causal de les proves són altres aspectes que s'analitzen, així com els requisits de validesa de la prova de vídeo, l'aportació del material videogràfic al procés i la valoració probatòria d'aquest. Posteriorment, en el capítol setè es tracta la prova videogràfica en el procediment administratiu des de la perspectiva de la pròpia Llei

30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la Llei 4/1999 i s'analitza el repartiment de la càrrega de la prova en els procediments administratius, moment per a l'exercici de l'activitat probatòria, així com els mitjans de prova i la seva valoració.

Des d'una altra perspectiva, en el capítol vuitè es realitza un breu estudi sobre dret comparat. Del treball es pot observar com en alguns països de la Unió Europea existeixen disposicions específiques que recullen l'ús de videocàmeres, independentment del fet que la videovigilància pugui implicar el tractament de dades personals. En altres, en canvi, aquesta no és objecte d'una legislació específica i les autoritats de protecció de dades han treballat per garantir l'aplicació adequada de les disposicions generals de protecció de dades, en particular, a través de dictàmens, directrius o codis de conducta. L'objectiu del capítol consisteix en realitzar una aproximació, no exempta de dificultats, a la normativa existent a França, Itàlia, i el Regne Unit en matèria de videovigilància, i descriure les similituds i diferències en els respectius models.

Posteriorment, en el capítol novè, es recapitulen les principals conclusions extretes de les memòries anuals elaborades per la Comissió de Control dels Dispositius de la Videovigilància de Catalunya i s'analitzen els acords més significatius dels exercicis 1999-2000, 2001, 2002, 2003 i 2004.

En el desè capítol es formulen les conclusions a les que s'ha arribat en l'elaboració d'aquest estudi. Finalment, en els tres capítols restants (onzè, dotzè i tretzè) es detalla la bibliografia consultada i la jurisprudència que s'ha utilitzat per a l'elaboració d'aquest estudi. És important també destacar que s'ha realitzat un recull periodístic de notícies directament relacionades amb la matèria objecte d'estudi.

*“Y pensó en la telepantalla, que nunca dormía, que nunca se distraía ni dejaba de oír. Podían espiarle a uno día y noche, pero no perdiendo la cabeza era posible burlarlos. Con toda su habilidad, nunca habían logrado encontrar el procedimiento de saber lo que pensaba otro ser humano (...).*

*Nadie ha visto nunca al Gran Hermano. Es una cara en los carteles, una voz en la telepantalla. Podemos estar seguros de que nunca morirá y no hay manera de saber cuándo nació. El Gran Hermano es la concreción con que el Partido se presenta al mundo. Su función es actuar como punto de mira para todo amor, miedo o respeto, emociones que se sienten con mucha mayor facilidad hacia un individuo que hacia una organización. Detrás del Gran Hermano se halla el Partido Interior, del cual sólo forman parte seis millones de personas, o sea, menos del seis por ciento de la población de Oceanía. Después del Partido Interior, tenemos el Partido Exterior, y si el primero puede ser descrito como “el cerebro del Estado”, el segundo pudiera ser comparado a las manos. Más abajo se encuentra la masa amorfa de los proles, que constituyen quizá el 85 por ciento de la población. En términos de nuestra anterior clasificación, los proles son los Bajos. Y las masas de esclavos procedentes de las tierras ecuatoriales, que pasan constantemente de vencedor a vencedor (no olvidemos que “vencedor” sólo debe ser tomado de un modo relativo) y no forman parte de la población propiamente dicha (...).*

*Cerró los ojos. Su nueva tarea era más difícil que cualquier disciplina intelectual. Tenía primero que degradarse, que mutilarse. Tenía que hundirse en lo más sucio. ¿Qué era lo más horrible, lo que a él le causaba más repugnancia del Partido? Pensó en el Gran Hermano. Su enorme rostro (por verlo constantemente en los carteles de propaganda se lo imaginaba siempre de un metro de anchura), con sus enormes*

*bigotes negros y los ojos que les seguían a todas partes, era la imagen que primero se presentaba a su mente*<sup>1</sup>.

(Orwell, G. 1984. 5a edició. Barcelona: Destino, 1980. P. 176, 219 i 296)

---

<sup>1</sup> L'objecte d'aquest estudi podria fer pensar a més d'un lector en una de les grans obres de ficció política del segle passat, *1984*, de George Orwell. D'aquí, la lògica del dilema que podria sorgir en qüestionar si *El Gran Hermano* d'Orwell era un mecanisme subversiu i insuportable pels mitjans tècnics que utilitzava o bé pel terrible sistema polític que encarnava.

## 1. EQUILIBRI ENTRE SEGURETAT I LLIBERTAT

### 1.1. CONSIDERACIONS PRÈVIES

L'increment que ha tingut aquests darrers anys la violència al carrer i el terrorisme ha dut a debatre la qüestió de si hem de reduir la nostra llibertat per preservar també la nostra seguretat. Sens dubte, la pregunta plantejada en aquests termes indueix a pensar que es tracten de dos valors completament contraposats. No obstant això, la doctrina dels drets humans els ha contemplat sempre junts.

Tant la Declaració de Drets de l'Home i del Ciutadà de 1789 com la Declaració Universal dels Drets Humans, signada per l'Assamblea de l'ONU a París el 1948, en el seu article 3, reconeixen el *dret a la llibertat* i el *dret a la seguretat* com a drets fonamentals i irrenunciables de tota persona humana. D'acord amb aquests textos, la llibertat consisteix en poder fer tot allò que no perjudiqui a l'altre, de forma que els drets naturals de cada home no tenen altres límits que aquells que s'asseguren als demés membres de la societat per al gaudiment d'aquests mateixos drets. Aquests límits només poden ser determinats per llei, i en conseqüència, ningú podrà ser forçat a realitzar allò que no estigui prohibit per aquesta.

En aquest sentit, el propi Tribunal Constitucional a la Sentència núm. 83/1984, de 24 de juliol (RTC 1984/83) va destacar que "la llibertat", com a principi general recollit a la Constitució (art. 1.1), autoritza als ciutadans a dur a terme totes aquelles activitats que la llei no prohibeixi o que el seu exercici no es subordini a requisits o condicions determinades. Ara bé, quan la llei prohibeixi o limiti l'exercici d'una activitat o d'un dret, els ciutadans queden

sotmesos a la llei i a les autoritats administratives competents per la seva execució i poden acudir, en el seu cas, a la tutela judicial.

En una societat cada vegada més globalitzada, on el control de l'Estat sobre els individus es troba en els seus punts àlgids, no hem de perdre de vista que les noves relacions socials i formes de *vigilància* (econòmica, laboral, fiscal, sanitària, educativa i fins i tot policial) per part de l'Estat estan cada vegada més esteses, especialment a partir dels tristos atemptats terroristes de Nova York i Madrid, perquè els ciutadans reclamen a l'Estat la normalitat, tranquil·litat i sensació de seguretat i pau perdudes. Per això, és comprensible que quan els ciutadans es veuen amenaçats directament per aquestes circumstàncies cedeixin part dels drets i llibertats guanyats al llarg dels anys, a canvi de poder tenir més seguretat.

En termes generals, podem assegurar que els drets a la *llibertat* i a la *seguretat* es reforcen mútuament, fins el punt que un elevat grau d'inseguretat dificulta o fins i tot impedeix el gaudiment de la llibertat. Sens dubte, la seguretat ha de garantir les llibertats de l'home i ha d'ésser un element essencial pel desenvolupament de l'ordre democràtic i l'assentament d'unes bases sòlides de convivència ciutadana, ja que la necessitat de seguretat és innata en l'home i quan aquesta està amenaçada la societat i l'Estat, en la seva representació, tenen el deure ineludible d'oposar la seva pròpia força als que la pertorbin, perquè els demés individus puguin viure amb tranquil·litat i llibertat.

De fet, el component electrònic de la vigilància no és nou, ja que les escoltes telefòniques i altres formes d'espionatge i intel·ligència han existit des de ja fa dècades. Malgrat això, actualment, en un estadi sense precedents els individus es troben sotmesos a la vigilància en les rutines més quotidianes de la

seva vida, no només per part dels poders públics sinó també des del sector privat. Per això, no és casual que la vigilància estigui estretament lligada a la nostra adaptació a l'ordre social vigent i sigui un mitjà de control social.

Segons David Lyon<sup>2</sup>, la vigilància dels ciutadans s'ha convertit en una realitat en totes les societats on existeix l'anomenat *Estat del Benestar*. La utilització de mitjans violents per mantenir el control social disminueix espectacularment en les societats modernes, fins al punt que l'amenaça de la força física és substituïda progressivament pel control administratiu i per l'ús de la tecnologia de la informació, per fer més eficaces les tècniques policials.

Les noves tecnologies basades en la microelectrònica han fet possible una extensió massiva de la capacitat d'emmagatzemar i del processament d'informació i faciliten enormement la recuperació de dades. Malgrat aquests avenços, els més crítics consideren que la vigilància és cada vegada més instrumental i àrees de la vida personal que es consideraven estrictament privades són invadides, fins al punt que poden erosionar-se les llibertats personals i democràtiques.

En aquest sentit, és evident que es qüestionin els límits entre l'esfera "privada" i la "pública", ja que cada vegada aquestes són més difoses. Sens dubte, l'ús de les noves tecnologies permet aconseguir uns nivells de comoditat, eficàcia, seguretat i una menor incertesa que no seria possible aconseguir amb cap més mitjà. No obstant això, és necessari plantejar l'ús

---

<sup>2</sup> LYON, D. *El ojo electrónico. El auge de la sociedad de la vigilancia*. Madrid: Alianza, 1995.

d'aquestes tècniques amb *justícia* i *equitat* quan les activitats quotidianes, hàbits, compromisos i preferències dels individus són controlats i classificats.

És indiscutible i inevitable que quan s'utilitza el terme "*vigilància*" la discussió es decanti cap al dret a la intimitat, ja que l'esfera privada s'ha convertit amb un component molt apreciat a les societats capitalistes lliberals. Per això, a mesura que s'intensifica la vigilància més s'apela al dret a la intimitat com a raó per no revelar informació personal o per intentar controlar la seva circulació d'una forma correcta.

## **1.2. LA VIGILÀNCIA COM A INSTRUMENT DE PREVENCIÓ DEL DELICTE**

Després dels greus successos terroristes de l'11 de setembre de 2001 als Estats Units i de l'11 de març de 2004 a Madrid i les conseqüències originades en diversos àmbits, es van accelerar l'adopció de diverses mesures legislatives contra el terrorisme internacional que han afectat d'una forma substancial els drets fonamentals tant a Estats Units com a Europa<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> La premsa, a principis de l'any 2003 ens informava que un tribunal federal d'apel·lacions de Virginia, concretament de Richmond (EUA), va dictaminar que la lluita antiterrorista permetia la suspensió de garanties constitucionals als ciutadans d'Estats Units. D'aquesta forma, la justícia nord-americana donava llum verda a la polèmica doctrina de l'Administració Bush que suprimia els drets constitucionals en ares de la seguretat nacional.



Davant aquests fets, es fa absolutament necessari delimitar i constatar la col·lisió entre un pretès dret sorgit de la convulsió mundial, anomenat *dret a la seguretat*, i el *dret a la llibertat*. Podem afirmar que el mite d'allò privat, lliberat de controls o vigilàncies en la gran ciutat s'ha trencat completament. Fins i tot, hi ha especialistes com Whitaker<sup>4</sup> que han anunciat la "fi de la privacitat" i asseguren que tot intent de recuperar els nivells d'intimitat dels anys setanta s'està convertint en una utopia.

És evident que la noció de "vida privada" es converteix amb un concepte de contorns cada vegada més difosos i necessitat d'un constant replantejament, dirigit a plantar cara al risc d'invasió de diversos fronts<sup>5</sup>. El desenvolupament tecnològic ha multiplicat les amenaces a la privacitat, fins al punt de no veure's vies de salvaguarda suficientment tranquil·litzadores per mantenir el que fins ara s'entenia per "vida privada". Tal i com ha posat de manifest el teòric social britànic Anthony Giddens<sup>6</sup>, "*el desenvolupament de l'Estat-nació modern està unit al creixement de la vigilància, en tant que mecanisme crucial del control administratiu*".

---

<sup>4</sup> WHITAKER, R. *El fin de la privacidad*. Barcelona: Paidós, 1999. En aquest llibre s'analitza l'impacte de les noves tecnologies de la informació sobre el poder polític i l'autor està especialment interessat per un conjunt de teories que observen la vigilància com a un mecanisme de poder.

<sup>5</sup> MARTÍNEZ DE PISÓN, J. *El derecho a la intimidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 1993. ; REVENGA SÁNCHEZ, M. *Seguridad Nacional y Derechos Humanos. Estudios sobre la Jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo*. Cizur Menor: Aranzadi, 2002.

<sup>6</sup> GUIDDENS, A. *The Nation-State and Violence*. Berkeley: University of California Press, 1987.

L'aprofitament del potencial que presenta l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació obre possibilitats extraordinàries per a la prevenció i dissuasió de conductes potencialment delictives. No obstant això, és necessari recordar que l'activitat dels poders públics es troba condicionada pel respecte als drets fonamentals a través dels principis de legalitat, necessitat i proporcionalitat, així com les limitacions a aquells que puguin veure's afectats per la utilització d'aquestes tècniques.

En molts països, arran dels atemptats terroristes de l'11 de setembre als EUA, es van aprovar lleis que limiten les llibertats civils per fer front al crim organitzat. En aquest sentit, el Govern dels EUA va aprovar a finals d'octubre de 2001 una legislació d'emergència coneguda com a *Patriot Act* (Llei Patriòtica), que erosiona perillosament els drets dels estrangers i atorga uns poders excepcionals a la policia i als serveis d'informació. Un d'aquests efectes ha estat que en els controls de duana es processen les dades de les empremtes dactilars. Així mateix, l'ús de la tecnologia biomètrica, tant emergent actualment, en els punts d'entrada i sortida del territori nacional permet l'anàlisi dels trets facials dels individus, fins al punt que aquests s'arxiven en una base de dades on es comparen amb les dades emmagatzemades dels terroristes sospitosos.

A Anglaterra, el Govern també va adoptar una sèrie de mesures dirigides a disminuir el nombre d'immigrants indocumentats i augmentar la seguretat. Entre aquest conjunt de mesures hi havia la col·locació de nous escàners en el port de Dover i a la terminal de l'Eurotúnel, així com la instal·lació de sistemes de videovigilància addicionals en els aeroports. A títol il·lustratiu, cal destacar que el visitant que acut al barri londinenc de Jewham ha de saber que no compta amb cap possibilitat de passar inadvertit. A cada cantonada apareix un pannel

on diu “*Atenció: sistema intel·ligent de videovigilància*”. Tres-centes càmeres han estat instal·lades al carrer en aquesta comunitat de 240.000 habitants, majoritàriament d’origen estranger, transformada en un plató de *Gran Hermano*. Amb el nom de *Face it* (míra-li la cara), els dispositius aïllen els rostres de la multitud a través de les càmeres i els descomponen en una sèrie de coordenades numèriques que identifiquen els ulls com a clau. Cada perfil descodificat de mode és comparat amb els fitxers dels delinqüents que es troben en llista de cerca policial i la màquina activa una alarma en el cas de coincidències. Aquest sistema és el què a Estats Units es coneix com a *facial-recognition software* i té una gran acceptació per la societat nord-americana.

En aquest context, a França va implantar-se un programa pilot anomenat *Prismàtica* que detecta automàticament els moviments sospitosos i els comportaments potencialment delictius de la gent que travessa les vies del metro, que camina en sentit oposat o que resta més de quatre minuts immòbil a l’andana. A més, l’Assamblea Nacional francesa va aprovar la polèmica Llei Perben l’11 de febrer de 2004, en honor al ministre de Justícia francès Dominique Perben, contra el crim organitzat, la màfia, el proxenetisme i el tràfic il·legal internacional. El nou text permet que la policia pugui aplicar tècniques especials d’investigació, introduir secretament càmeres i escoltes en domicilis i vehicles particulars durant quatre mesos sense coneixement de l’afectat, entre altres mesures. La garantia d’aquests poders excepcionals que s’atorguen a la policia consisteix en què cada acció d’espionatge ha de ser autoritzada per un jutge.

Sens dubte, també a l’Estat espanyol els atacs terroristes de l’11 de març de 2004 a Madrid van suposar un *shock* similar als que va representar l’11 de setembre de 2001 als EUA. Des de llavors, s’ha incrementat notablement la

vigilància policial a les fronteres, aeroports, estacions, carreteres, transports públics i, fins i tot, més detencions de les que habitualment en una situació de plena normalitat es produirien. Hem de ser conscients que el sistema de seguretat que funcionava fins a l'actualitat a l'Estat espanyol enfront el terrorisme estava concebut bàsicament a partir del principi de l'amenaça d'ETA, la qual persegueix objectius concrets i no pretén una matança indiscriminada de persones. En canvi, l'estratègia del terrorisme islàmic radica en el significat originari del terrorisme, el qual consisteix en sembrar el terror a tota la societat sota la idea que tots som víctimes potencials de la venjança contra el món occidental.

Aquest és un canvi important al qual haurà de fer front la ciutadania els propers anys en la lluita contra la delinqüència, en una societat cada vegada més globalitzada, fins al punt que en determinades ocasions pugui veure's compromesa a renunciar a determinades cauteles en detriment de la seguretat. L'ús de la tecnologia per tal de garantir la seguretat alimenta d'alguna forma l'establiment d'una societat del control on cada vegada tothom està més vigilat i controlat.

La vigilància s'ha convertit, en l'actualitat, en una forma de control per a garantir prioritàriament la seguretat, concepte aquest vinculat íntimament a la tranquil·litat i a l'absència de desordre i caos. No obstant això, la vigilància en cap cas pot ser una excusa per un control absolut sobre els ciutadans o per vulnerar drets costosament adquirits durant anys per aconseguir avenços socials i llibertats per a tots.

### 1.3. LA VIGILÀNCIA COM A FORMA DE CONTROL SOCIAL

Davant aquesta realitat podem constatar que la influència que ha tingut fora de l'àmbit literari una de les grans obres de ficció política del segle passat, *1984*, de George Orwell ha sigut realment notòria, ja que la vigilància està estrictament vinculada a la nostra adaptació a l'ordre social. Concretament, la novel·la tracta sobre un estat que utilitza un enorme aparell burocràtic, la "policia del pensament", a través de la figura del *Gran Hermano*, una omnipresent telepantalla que s'utilitza per intervenir i controlar els més mínims detalls de la vida quotidiana dels ciutadans. L'obra s'inspira en el poder de la tecnologia que s'utilitza per el control social i reflexiona sobre la pèrdua d'intimitat en una societat tan transparent.

La imatge de l'obra "*El Panòptic*" impregna totes les discussions contemporànies sobre la vigilància. Tant el terme com la idea van ser introduïdes el 1787 pel filòsof utilitarista anglès Jeremy Bentham<sup>7</sup>. El Panòptic va ser proposat per Bentham com un disseny arquitectònic per a les presons. Es tracta d'una idea senzilla: una presó construïda de forma circular, on en cadascun dels nivells del seu perímetre perifèric hi ha cel·les individuals que contenen un sol pres, totalment aïllat de la resta de presos, als qui no pot veure ni escoltar. Totes les cel·les són visibles a l'observació de l'inspector, el qual està instal·lat en una oficina central des de la que pot controlar perfectament a cadascun dels presos. Tot i que l'inspector pugui veure permanentment als presos, aquests no poden veure el rostre ni els ulls d'aquest. Segons Jeremy Bentham, aquesta casa penitenciària s'anomenaria "Panòptic" per tal

---

<sup>7</sup> BENTHAM, J. *El panóptico*. Madrid: Endymion, 1989.

d'expressar amb un sol mot el seu avantatge essencial, la facultat de veure amb un sol cop d'ull tot allò que hi esdevé.

El contingut de l'obra és una espècie de teatre que la seva representació consisteix en la il·lusió d'una vigilància permanent. Els presos no estan realment sota una vigilància constant, sinó que simplement s'ho pensen o imaginem ja que l'objectiu que es pretén aconseguir és la disciplina. El propòsit fonamental consisteix en una reforma moral de la societat a través d'una disciplina controlada per la vigilància.

El Panòptic està ideat com una presó- model, una fita, una línia divisòria entre el control de la desviació i un instrument nou de disciplina social que consisteix en la inspecció. La innovació d'aquest disseny no es centra tant en la inspecció, sinó en utilitzar la incertesa com un mitjà de subordinació. Jeremy Bentham<sup>8</sup> propugnava les virtuts del Panòptic com a apropiades per qualsevol context en el que es requereixi supervisió per “(...) *castigar al incorregible, vigilar al loco, reformar al vicioso, confinar al sospechoso, emplear al ocioso, mantener al necesitado, curar al enfermo, instruir al dispueso en cualquier rama de la industria o guiar en el camino de la educación*”.

No obstant això, la gran ambició de Bentham en voler construir una presó d'acord amb aquest model no va poder ser realitzada ja que ni l'Assamblea francesa ni el govern anglès li van reconèixer el model proposat, al qual hi havia dedicat aproximadament vint-i-set anys de la seva vida.

---

<sup>8</sup> BENTHAM, J. *El panóptico*. Madrid: Endymion, 1989.

Posteriorment, el terme va ser reprès pel filòsof francès Michel Foucault<sup>9</sup> en la seva obra cap al 1970. Per Foucault, la idea de Bentham consistia en una “tecnologia política” que indueix al subjecte a un estat de consciència i visibilitat permanent que assegurin el funcionament automàtic del poder. El Panòptic funciona com una espècie de laboratori, el qual gràcies als seus mecanismes d’observació guanya en eficàcia i en capacitat de penetració en el comportament dels homes. Concretament, consisteix en “(...) *inducir en el preso un estado de visibilidad consciente y constante que garantiza el funcionamiento automático del poder. Disponer las cosas de modo tal que la vigilancia sea permanente en sus efectos, incluso aunque sea discontinua en su acción ; que la perfección del poder tienda a hacer superfluo su ejercicio real ; que este aparato arquitectónico sea una máquina para crear y mantener una relación de poder independiente de la persona que lo ejerce ; en suma, que los presos queden atrapados en una situación de poder de la que ellos mismos sean portadores*”.

L’anàlisi que Foucault presenta al Panòptic de Bentham permet entendre les diverses formes de control, així com la seva relació amb la funció de poder. La situació de control, a través d’un dispositiu de sancions, permet identificar dos rols ben diferenciats: el del vigilant i el del vigilat. En aquest sentit, el Panòptic és un dispositiu important que automatitza i desindividualitza el poder al marge de qui l’exerceix, fins al punt que un individu escollit a l’atzar pot fer funcionar la màquina.

El Panòptic ha de ser analitzat com un model generalitzable de funcionament, una forma de definir les relacions del poder amb la vida

---

<sup>9</sup> FOUCAULT, M. *Vigilar y castigar : nacimiento de la prisión*. Madrid: Siglo XXI, 1999.

quotidiana dels homes. En cadascuna de les seves aplicacions permet perfeccionar l'exercici del poder, ja que permet reduir el número dels que l'exerceixen i a la vegada multiplica el número d'aquells sobre a qui s'exerceix. És important destacar que la pressió que exerceix sobre els individus actua abans que es cometin els errors, les faltes i els delictes. Amb aquestes condicions, la seva força radica en no intervenir mai, en exercir-se espontàniament i sense soroll.

En aquest sentit, el Panòptic pot ser utilitzat com una màquina de modificar el comportament, de canalitzar o reeducar la conducta dels individus, d'experimentar medicaments, de verificar els seus efectes, de provar diferents càstigs sobre els presos i d'intentar experiències pedagògiques. El Panòptic és un lloc privilegiat per fer possible l'experimentació sobre els homes i per analitzar les transformacions que es poden obtenir sobre aquests.

Segons Foucault, la figura del Panòptic ens és familiar. De fet, moltes institucions socials estan inspirades en el seu funcionament i la seva organització. L'empremta més profunda que ha deixat sobre nosaltres el reeixit invent de Bentham és la por, aquesta mirada que ve de la torre i que mai no veiem, però que ens persegueix sempre perquè s'interioritza, de forma que cadascú acaba exercint la vigilància sobre si mateix i contra si mateix.

És interessant observar com les obres de George Orwell i Jeremy Bentham han tingut una repercussió social molt important en l'actualitat. Ambdós models s'han utilitzat amb èxit com a mitjans per subratllar els aspectes negatius i indesitjables de la vigilància i per justificar el control social per garantir l'ordre públic.



## **2. LA LLEI ORGÀNICA 4/1997, DE 4 D'AGOST I LA UTILITZACIÓ DE VIDEOCÀMERES**

### **2.1. ANTECEDENTS NORMATIUS**

#### **2.1.1. Regulació de la videovigilància**

La utilització de videocàmeres tant per part de les forces i cossos de seguretat com per nombrosos establiments públics i privats és un fet ja experimentat per la ciutadania que té com a antecedents normatius els següents textos :

##### **2.1.1.1. Espectacles esportius**

- a) Llei 10/1990, de 15 d'octubre, de l'esport<sup>10</sup>.
- b) Reial decret 75/1992, de 31 de gener, sobre la Comissió Nacional contra la Violència en els Espectacles Esportius<sup>11</sup>.
- c) Reial decret 769/1993, de 21 de maig, pel qual s'aprova el Reglament per a la prevenció de la violència en els espectacles esportius<sup>12</sup>, modificat pel Reial decret 1247/1998, de 19 de juny<sup>13</sup>.
- d) Ordre de 22 de desembre de 1998, del Ministeri de la Presidència, per la qual es regulen les unitats de control organitzatiu per a la prevenció de la violència en els espectacles esportius<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> BOE núm. 249, de 17 d'octubre de 1990.

<sup>11</sup> BOE núm. 37, de 12 de febrer de 1992.

<sup>12</sup> BOE núm. 146, de 16 de juny de 1993.

<sup>13</sup> BOE núm. 152, de 26 de juny de 1998.

<sup>14</sup> BOE núm. 309, de 22 de desembre de 1998.

### **2.1.1.2. Seguretat privada**

- a) Llei 23/1992, de 30 de juliol, de seguretat privada<sup>15</sup>.
- b) Reial decret 2364/1994, de 9 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de seguretat privada<sup>16</sup>, modificat pel Reial decret 1123/2001, de 19 d'octubre<sup>17</sup>.

### **2.1.1.3. Seguretat ciutadana**

- a) Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana<sup>18</sup>.
- b) Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat<sup>19</sup>.

### **2.1.1.4. Protecció de dades**

- a) Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> BOE núm. 186, de 4 d'agost de 1992.

<sup>16</sup> BOE núm. 8, de 10 de gener de 1995.

<sup>17</sup> BOE núm. 281, de 23 de novembre de 2001.

<sup>18</sup> BOE núm. 46, de 22 de febrer de 1992.

<sup>19</sup> BOE núm. 63, de 14 de març de 1986.

<sup>20</sup> BOE núm. 298, de 14 de desembre de 1999. És important destacar que aquesta Llei va derogar la Llei orgànica 5/1992, de 29 d'octubre, de regulació del tractament automatitzat de dades de caràcter personal.

### **2.1.1.1. Espectacles esportius**

L'article 71.2 de la Llei 10/1990, de 15 d'octubre, de l'esport, preveu per a les instal·lacions destinades a espectacles esportius l'existència d'una Unitat Central de Control Organitzatiu (UCCO), que disposarà d'un circuit tancat de televisió i estarà situada en una zona estratègica i dotada de mitjans tècnics necessaris.

Per altra banda, el Reial decret 75/1992, de 31 de gener, sobre la Comissió Nacional contra la Violència en els Espectacles Esportius, en l'article 2.m) determina la competència de l'esmentada Comissió per recomanar la instal·lació d'unitats de control organitzatiu en aquelles instal·lacions esportives que, segons aquesta, ho requereixin. En aquest cas, els organitzadors o propietaris facilitaran a la Comissió i a l'autoritat governativa competent, per raó de la matèria, la descripció gràfica dels llocs, la seva ubicació estratègica respecte el conjunt de la instal·lació esportiva, els mitjans tècnics de què disposa i els recursos humans adscrits.

En relació amb aquesta Unitat de Control Organitzatiu, l'article 8.3 del Reial decret 769/1993, de 21 de maig, pel qual s'aprova el Reglament per a la prevenció de la violència en els espectacles esportius, estableix que tots els mitjans i elements tècnics de control i gestió d'entrades, d'accés als recintes, mitjans audiovisuals de la Unitat de Control Organitzatiu, barres i tancats de protecció i separació, així com qualsevol altre mitjà electrònic, mecànic o de qualsevol altre tipus instal·lats en els recintes esportius han de ser compatibles entre si i susceptibles de constituir un sistema únic, integrat i operatiu.

Cada esdeveniment esportiu haurà de determinar la instrucció i posada en marxa d'un dispositiu de seguretat específic que garantitzi la mobilització dels recursos policials necessaris, en cada cas, per afrontar els moviments de violència tant a l'interior com a l'exterior del recinte i les zones adjacents a aquest. Aquest dispositiu haurà de tenir mesures preventives i cautelars sobre els grups identificats com a violents, així com els serveis de suport en els accessos i de vigilància exterior i interior que acordin els responsables policials i el coordinador de Seguretat en el club, societat anònima esportiva o esdeveniment que es tracti (art. 37 Reial decret).

Cada unitat de control organitzativa disposarà, com a mínim, d'un circuit tancat de televisió, megafonia i enllaços de ràdio i telecomunicacions, així com dels mitjans que resultin necessaris per el control del recinte (art. 60 Reial decret). Aquest circuit comptarà amb càmeres fixes i mòbils. Les càmeres fixes controlaran l'interior i l'exterior del recinte i cobriran les zones d'accés i les grades, de forma que proporcionaran una visió total d'aquest. Les càmeres mòbils es situaran en els espais que el coordinador estimi necessari controlar en cada esdeveniment esportiu. Així mateix, el circuit tancat de televisió disposarà dels mitjans de gravació per enregistrar les actituds dels assistents i el comportament dels grups violents (art. 61 Reial decret). La instal·lació de càmeres fixes i mòbils està prevista pels camps de futbol en l'article 61 del Reial decret 769/1993, de 21 de maig, pel qual s'aprova el Reglament per a la prevenció de la violència en espectacles esportius.

Per altra banda, l'Ordre de 22 de desembre de 1998 per la qual es regulen les unitats de control organitzatiu per a la prevenció de la violència en els espectacles esportius estableix que la utilització de les càmeres del circuit tancat de televisió està subjecta al règim jurídic previst a la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, per la qual es

regula la utilització de videocàmeres per les forces i cossos de seguretat en llocs públics<sup>21</sup> i la seva normativa reglamentària de desenvolupament.

El coordinador de Seguretat serà el responsable de la direcció operativa de les instal·lacions de la Unitat de Control Organitzatiu durant totes les fases de celebració de les trobades esportives. A aquests efectes, li correspon al coordinador de Seguretat la custòdia d'aquestes imatges i sons i la responsabilitat sobre el seu ulterior destí, inclosa la inutilització o destrucció. Així mateix, aquest serà el competent per resoldre

---

<sup>21</sup> L'article 1.1 de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, al delimitar el seu àmbit d'aplicació es refereix a la utilització de videocàmeres "en llocs públics, oberts o tancats". D'acord amb aquesta previsió es va plantejar la qüestió de si es poden considerar "llocs públics" aquells espais de propietat privada, d'accés públic, quan aquest accés estigui subjecte al pagament d'un preu, com és el cas de les instal·lacions esportives o, en general, aquelles destinades a espectacles esportius, on els cossos i forces de seguretat poden instal·lar videocàmeres fixes o utilitzar videocàmeres mòbils per identificar els que intervenen en actes violents o desordres públics. En relació amb una consulta efectuada sobre l'aplicació de la normativa de videovigilància als dispositius que captin imatges o sons, la Secretaria General Tècnica del Ministeri de l'Interior, en data 28 de gener de 2000, va emetre un informe en el qual es considerava que s'havia d'acudir a la finalitat de la Llei per delimitar l'àbast d'aquesta. L'informe destaca que aquesta Llei té per objecte establir el règim de garanties dels drets fonamentals i llibertats públiques dels ciutadans (art. 1.1 primer paràgraf) i en particular, l'honor, la intimitat i la pròpia imatge quan s'utilitzen videocàmeres per part de les forces i cossos de seguretat. Des d'aquesta perspectiva, la situació que es troba el ciutadà i l'àmbit d'intimitat que ha de ser preservat i ponderat són els mateixos en un lloc públic que en un espai privat obert al públic. Per això, el règim d'autoritacions i de comunicacions establert a la Llei orgànica es considera aplicable a tots els "espais oberts al públic" (terme que apareix a la seva exposició de motius), amb independència de la titularitat pública o privada d'aquests espais.

les peticions d'accés o cancel.lació dels interessats. El cap del Servei de Seguretat serà responsable del manteniment de les instal.lacions de la Unitat de Control Organitzatiu, per tal de garantir la plena operativitat d'aquestes quan les utilitzin per finalitats diferents a les esportives.

Junt amb el coordinador de Seguretat i el cap dels Serveis de Seguretat del Club hauran d'estar a la Unitat de Control Organitzatiu, durant la celebració de les trobades, el personal encarregat de la manipulació dels elements tècnics de videovigilància, megafonia, comunicació i altres incorporats a la unitat. Quan de la valoració del risc es dedueixi que la seva presència ha de ser necessària s'hi incorporaran també, sota la supervisió del coordinador de Seguretat, els responsables dels demés serveis de seguretat actuants, els responsables dels serveis d'assistència, així com altres que es considerin necessaris sempre que l'espai de les unitats ho permeti.

#### **2.1.1.2. Seguretat privada**

L'article 1.1 de la Llei 23/1992, de 30 de juliol, de seguretat privada, determina que l'objecte d'aquesta consisteix en regular la prestació de serveis de vigilància i seguretat a persones o béns, per part de persones físiques o jurídiques privades, que tenen la consideració d'activitats complementàries i subordinades respecte a les de seguretat pública.

A aquests efectes, l'article 120 del Reial decret 2364/1994, de 9 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de seguretat privada<sup>22</sup>, modificat pel Reial decret 1123/2001, preveu diverses mesures de seguretat. Concretament, estableix que en els establiments o oficines de les entitats de crèdit on es custodien fons o valors hauran de ser instal·lats, a la mesura que resulti necessària en cada cas, equips o sistemes de captació i registre amb capacitat per obtenir les imatges dels autors de delictes comesos en els establiments i oficines, per tal que permetin la posterior identificació d'aquells. A més, aquests equips hauran de funcionar durant l'horari d'atenció al públic, sense que requereixin la intervenció immediata dels treballadors de l'entitat.

L'entitat d'estalvi o de crèdit haurà de conservar els suports amb les imatges gravades durant almenys quinze dies des de la data de la gravació. Durant aquest període estaran exclusivament a disposició de les autoritats judicials i de les dependències de les forces i cossos de seguretat. El contingut dels suports serà estrictament reservat i les imatges gravades únicament podran ser utilitzades com a mitjà d'identificació dels autors de delictes contra les persones i la propietat. Per últim, hauran de ser inutilitzats els continguts dels suports i les imatges una vegada transcorreguts quinze dies des de la gravació, excepte que les autoritats judicials o les forces i cossos de seguretat competents haguessin disposat el contrari (art. 120.1a) Reial decret).

---

<sup>22</sup> BOE núm. 8, de 10 de gener de 1995.

### **2.1.1.3. Seguretat ciutadana**

L'article 13 de la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana contempla la possibilitat que puguin ordenar-se mesures de seguretat en establiments i instal.lacions industrials, comercials i de serveis, per tal de prevenir la comissió d'actes delictius que es puguin cometre contra ells quan generin riscos directes per a tercers o siguin especialment vulnerables. L'apertura d'aquests establiments estarà condicionada a la comprovació, per part de les autoritats competents, de l'idoneïtat i suficiència d'aquestes mesures de seguretat.

Els titulars d'aquests establiments i instal.lacions seran responsables de l'adopció o instal.lació de les mesures de seguretat obligatòries, d'acord amb les normes que respectivament les regulin, així com del seu funcionament i de la consecució de la finalitat protectora i preventiva pròpia de cada mesura, sens perjudici de la responsabilitat en què puguin incórrer els seus treballadors.

### **2.1.1.4. Protecció de dades**

La Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal té per objecte garantir i protegir els drets fonamentals i les llibertats públiques de les persones físiques, especialment el seu honor i intimitat personal i familiar en relació amb el tractament de les dades de caràcter personal. El seu àmbit d'aplicació es centra en les dades de caràcter personal com les imatges i sons enregistrats en suports físics susceptibles de tractament, i a tota modalitat d'ús posterior



d'aquestes dades per part del sector públic i privat. Segons Bauzá Martorell<sup>23</sup> és la norma vertebradora de tot l'ordenament jurídic perquè garanteix la privacitat i regula fonamentalment els principis de la protecció de dades i els drets de les persones.

És important assenyalar que en alguns països de la Unió Europea com França, Suècia i fins i tot l'Estat espanyol existeixen disposicions específiques que regulen l'ús de la videovigilància, amb independència que aquesta pugui implicar el tractament de dades personals. En canvi, n'hi ha d'altres com el Regne Unit, Itàlia, Bèlgica, Luxemburg i Alemanya que la vigilància amb càmera no és objecte de legislació específica i les autoritats de protecció de dades han elaborat codis de conducta i diverses directrius per garantir una adequada aplicació de les disposicions de protecció de dades.

Durant els últims anys, a Europa, tant organismes públics com privats han utilitzat cada vegada més els sistemes de captació d'imatges. Aquest fet ha suscitat un gran debat entre els diversos països, amb la finalitat de determinar els requisits i els límits relatius a la instal·lació d'equips destinats a la vigilància per videocàmera, així com les garanties necessàries pels interessats.

Per tal d'unificar diversos criteris entre aquests països, i d'acord amb l'article 29 de la Directiva 95/46/CE del Parlament Europeu i del Consell de data 24 d'octubre de 1995, relativa a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i la lliure circulació d'aquestes dades, va

---

<sup>23</sup> BAUZÁ MARTORELL, F. J. *Régimen jurídico de la videovigilancia*. Madrid: Marcial Pons, 2004.

crear-se l'anomenat Grup de l'article 29. Es tracta d'un organisme de la Unió Europea de caràcter consultiu i independent que vetlla per la protecció de dades i el dret a la intimitat. En data 25 de novembre de 2002, aquest Grup va redactar un document de treball<sup>24</sup> on s'expressava que *“Durante los últimos años, en Europa, los organismos públicos y privados han recurrido cada vez con más frecuencia a los sistemas de captación de imagen. (...) Si bien la vigilancia por videocámara parece estar en cierto modo justificada en determinadas circunstancias, también se dan casos en los que se recurre a la protección mediante videocámaras de manera impulsiva, sin considerar adecuadamente los requisitos y medidas pertinentes. A veces, esto es debido a las ventajas económicas que concedan, en su mayoría, los organismos públicos, así como a las propuestas de mejores condiciones en materia de seguros derivadas de la utilización de equipos de vigilancia por videocámara (...). El objetivo del presente documento de trabajo consiste en realizar un análisis inicial partiendo de la existencia de normativas parcialmente diferentes, así como de la presencia de disposiciones excesivamente detalladas en la legislación nacional de los diferentes Estados miembros, lo que requiere un enfoque más sistemático y armonizado”*.

En aquest document es recullen els principis necessaris per dur a terme la recollida i processament de les dades extretes a través de la videovigilància. Aquestes instruccions s'adrecen fonamentalment als estats membres del Consell d'Europa i poden servir com a estructura bàsica per a altres activitats de vigilància que no estiguin basades estrictament en la videovigilància:

---

<sup>24</sup> GRUPO DEL ARTÍCULO 29 SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS. *Documento de trabajo relativo al tratamiento de datos personales mediante vigilancia por videocámara. Adoptado el 25 de noviembre de 2002. 11750/02/ES.*

1. La videovigilància es durà a terme d'una forma justa i, segons la llei, per raons legítimes, específiques i explícites. Les dades personals procedents de la vigilància no s'haurien de processar d'una forma incompatible amb la finalitat amb què s'han recollit.
2. Només es podrà utilitzar la videovigilància si la finalitat no es pot complir amb mesures que interfereixin menys la privacitat.
3. Utilitzar la videovigilància de forma adequada, rellevant i no excessiva d'acord amb finalitats determinades i específiques, i només en els supòsits que sigui necessària.
4. Evitar que les dades es classifiquin o guardin innecessàriament. Si no és així, les dades s'hauran d'eliminar el més aviat possible, quan ja no siguin necessàries per la seva finalitat.
5. Deixar clar, d'una forma apropiada, quina videovigilància es durà a terme, la seva finalitat i la identitat del controlador.
6. Assegurar que durant el període d'emmagatzematge, el subjecte afectat tingui dret a accedir a les dades i, en el seu cas, a rectificar, bloquejar i/o eliminar-les, a menys que aquest fet impliqui un esforç desproporcionat.
7. Prendre totes les mesures tècniques i organitzatives necessàries per salvaguardar la integritat de la informació recollida.
8. Limitar l'ús de sistemes de videovigilància al lloc de treball per exigències organitzatives i/o productives. D'acord amb això, aquest sistema no hauria d'utilitzar-se per la vigilància sistemàtica del rendiment individual al lloc de treball.

### **2.1.2. Informe del Consell General del Poder Judicial de 6 d'agost de 1996**

El Consell General del Poder Judicial, en l'Informe de 6 d'agost de 1996 sobre l'Avantprojecte de la Llei, considerava que la utilització de mitjans de vigilància audiovisual en espais públics eren actuacions carents de base normativa pròpia i que els precedents legislatius en el nostre sistema jurídic eren insuficients per evitar fenòmens d'utilització abusiva dels nous procediments tècnics de seguiment i captació d'imatges en llocs públics, tant per part d'autoritats com de particulars. La regulació d'aquests procediments de vigilància i investigació, objecte fins ara d'una utilització aïllada i singular, requeria inexcusablement l'adopció d'un sistema de garanties. Per això, el Consell General del Poder Judicial considerava imprescindible que es restringissin aquelles intervencions que pel seu caràcter general i no discriminat no s'ajustessin als requeriments del principi de proporcionalitat.

Com recorda la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 341/1993, de 18 de novembre (RTC 1993/341), *“La interpretación y aplicación legislativa de los conceptos constitucionales definidores de ámbitos de libertad o de inmunidad es tarea en extremo delicada, en la que no puede el legislador disminuir o relativizar el rigor de los enunciados constitucionales que establecen garantías de los derechos ni crear márgenes de incertidumbre sobre su modo de afectación. Ello no es sólo inconciliable con la idea misma de garantía constitucional, sino contradictorio, incluso, con la única razón de ser -muy plausible en sí- de estas ordenaciones legales, que no es otra que la de procurar una mayor certeza y precisión en cuanto a los límites que enmarcan la actuación del poder público, también cuando este poder cumple, claro está, el “deber estatal de perseguir eficazmente el delito” (STC núm. 41/1982, de 2 de julio (RTC 1982/41)). La eficacia en la persecución del delito, cuya legitimidad*

*es incuestionable, no puede imponerse, sin embargo, a costa de los derechos y libertades fundamentales” (FJ 8).*

El Consell General del Poder Judicial considerava que la vigilància i captació per mitjans audiovisuals d'imatges i sons personals, encara que es produeixi en llocs públics, no és una activitat neutra sense efectes sobre els drets i llibertats fonamentals dels ciutadans, ja que un important àmbit de valors i interessos constitucionalment protegits com drets i llibertats de caràcter fonamental es veuen afectats pel recurs generalitzat a sistemes de videovigilància. En primer lloc, la pròpia imatge personal en la seva vessant d'imatge física pot ser objecte de captació amb caràcter habitual i el suport audiovisual també pot ser més tard objecte d'un tractament inadequat, sigui amb fins d'investigació o fins i tot amb altres finalitats alienes a la repressió de la delinqüència. En segon lloc, en els llocs públics es desenvolupen també àmbits de privacitat mereixedors de protecció, materialitzats en converses íntimes o en actes reveladors de les més íntimes conviccions i sentiments individuals. El fet que alguna d'aquestes actuacions tingui lloc en un espai públic no implica que necessàriament es superi l'esfera que la pròpia persona hagi salvaguardat per sí conforme als usos socials, ja que els usos socials no exclouen de forma absoluta aquest àmbit d'intimitat, d'una banda, i de l'altre, ha de preservar-se la confiança legítima de la ciutadania en què els seus actes i converses, tot i ser en llocs públics, no seran objecte de seguiment, filmació i gravació a través de procediments tecnològics sofisticats.

En l'Informe del Consell General del Poder Judicial es constata, davant de tot, que els drets a la imatge i a la intimitat personal i familiar reconeguts en l'article 18 de la Constitució apareixen com a drets fonamentals estrictament vinculats a la pròpia personalitat. Deriven, sens dubte, de la “dignitat de la

persona” que reconeix l’article 10 del mateix text constitucional i impliquen l’existència d’un àmbit propi i reservat enfront a l’acció i coneixement dels demés, necessari -segons les pautes de la nostra cultura- per mantenir una mínima qualitat de vida. Fruit d’aquestes consideracions, es sosté que el dret a la imatge contribueix a preservar la dignitat de la persona i salvaguardar una esfera de reserva personal enfront a intromissions il·legítimes que provinguin de tercers.

D’acord amb el sistema europeu de protecció dels drets<sup>25</sup>, la legitimitat de les intervencions dels poders públics en aquest àmbit requereix davant de tot una adequada cobertura legislativa de rang normatiu, així com d’una regulació suficient de les condicions en què pot produir-se tal intervenció (Sentències del Tribunal Europeu de Drets Humans en els assumptes “Klass”<sup>26</sup> i “Malone”<sup>27</sup>).

---

<sup>25</sup> TORRES-DULCE LIFANTE, E. “Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos a la intimidad y a la propia imagen”. *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 1 (1998): 165-223.

<sup>26</sup> Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans de 6 de setembre de 1978. Cas Klass i altres. Una de les qüestions que planteja el cas Klass es refereix a la violació del dret de correspondència, control postal, telegràfic i telefònic (art. 8 del Conveni per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals) i a les garanties en la defensa d’aquestes violacions (arts. 13 i 6.1 del Conveni). La primera qüestió que es planteja radica en saber si la legislació objecte del litigi constitueix una ingerència en l’exercici del dret garantit als demandants en virtut de l’article 8, paràgraf 1 del Conveni. Cal assenyalar que tot i que l’article 8 no cita les converses telefòniques, el Tribunal estima que es troben compreses en les nocions de “vida privada” i “correspondència” contingudes en aquest text. Les mesures previstes en la Llei impugnada (Llei G 10, de 13 d’agost de 1968 que desenvolupava l’article 10 de la Llei Fonamental de Bonn), una vegada executades contra un individu determinat, comportarien una ingerència d’una autoritat pública en l’exercici del dret de l’interessat

---

al respecte a la seva vida privada i familiar i de la seva correspondència. La mateixa legislació, per la seva simple existència, crea una amenaça de control que limita fortament la llibertat de comunicació entre els usuaris dels serveis de correus i telecomunicacions. El Tribunal assenyala que *“típico del Estado-policía, el poder de vigilar en secreto a los ciudadanos no es tolerable según el Convenio más que en la medida estrictamente necesaria para la salvaguarda de las instituciones democráticas (...)”*. *Las sociedades democráticas se encuentran amenazadas en nuestros días por formas muy complejas de espionaje y por el terrorismo, de forma que el Estado para combatir eficazmente esas amenazas debe estar capacitado para vigilar en secreto a los elementos subversivos que operan en su territorio.*” El Tribunal admet que l’existència de disposicions legislatives que confereixen poders de vigilància secreta a la correspondència és una situació excepcional i necessària en una societat democràtica i que el legislador nacional gaudeix d’un cert poder discrecional per escollir les modalitats del sistema de vigilància, si bé no entén que pugui disposar d’un sistema de vigilància exploratòria o general. Per tot això, el Tribunal interpreta l’article 8 com un sistema de conciliació entre els imperatius de la defensa de la societat democràtica i la salvaguarda dels drets individuals i, per tant, declara que la Llei G 10 no és contrària a l’article 8 del Conveni.

<sup>27</sup> Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans de 27 d’octubre de 1983. Cas Malone. El senyor Malone, el qual havia exercit durant uns anys el comerç d’antiguitats, va ser acusat de diversos delictes de receptació, però finalment va ser absolt per falta d’acord del jurat. El propi advocat de l’acusació va reconèixer que s’havia interceptat una conversa telefònica del senyor Malone en compliment d’una Ordre del Ministre de l’Interior. El senyor Malone va promoure davant la “Chancery Division” de la “High Court” una acció civil contra el cap de la policia del Gran Londres perquè es declarés que la interceptació, la vigilància i el registre de les seves converses telefòniques eren il·legals, encara que fossin degudes a una Ordre del Ministre de l’Interior. Es va desestimar la pretensió del demandant i es va declinar la seva competència per formular la declaració que es demanava en relació amb l’article 8 del Conveni. Posteriorment, es va arribar a la conclusió que segons el Dret intern era lícita l’escolta

Recordem que l'article 8 del Conveni Europeu per a la protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals en el seu apartat 1 estableix que *"toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia"* i el paràgraf 2 preveu que *"no podrá haver interferencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta ingerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad*

---

sol.licitada per la policia. El senyor Malone, en la seva demanda davant la Comissió, es considerava víctima d'una violació dels articles 8 i 13 del Conveni, no només com a conseqüència de les accions que denunciava, sinó també en virtut del Dret i de la pràctica d'Anglaterra i del País de Gales. El Govern, per la seva part, a la vista de les seves conclusions va confirmar que les mesures d'intercepció de les comunicacions, en interès de la policia i amb la finalitat d'impedir o descobrir delictes, es justificaven com a previstes a la Llei i eren necessàries per prevenir els delictes i protegir els drets i llibertats dels demés. La Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans, tot i que arriba a conclusions diferents, sembla seguir les passes del cas Klass. El Tribunal determina que el Dret anglès i galès no condiona expressament que es dicti una Ordre prèvia a l'exercici de la facultat d'interceptar i afegeix que el citat ordenament és almenys força obscur i es presta a interpretacions diferents. El Tribunal no pot atribuir-se competències pròpies dels tribunals nacionals i resoldre les controvèrsies que s'han suscitat en l'àmbit intern, però ha de complir amb l'obligació que el Conveni l'imposa de resoldre si la legislació a què es refereix el litigi determina amb claredat suficient els elements més importants de les facultats que té el poder públic en aquesta matèria. El propi Tribunal assenyala que no és fàcil resoldre a la pràctica els problemes que suscita l'article 8 del Conveni en relació amb el Dret intern de cada Estat contractant. La major dificultat neix quan s'ha de determinar si la intercepció, que en sí és una ingerència, està justificada d'acord amb l'apartat 2 de l'article 8, és a dir, si està prevista per la Llei i suposa una mesura necessària en una societat democràtica, per les finalitats que s'especifiquen en aquesta.



*pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral o la protección de los derechos y las libertades de los demás”.*

En el marc d'aquestes consideracions de caràcter general, el Consell General del Poder Judicial, fent referència a l'eficàcia probatòria de les imatges obtingudes en virtut d'aquestes activitats, assenyalava que “(...) *La cobertura legal que la norma proporcionaría a estos medios de prueba obliga necesariamente a extremar las garantías legales para su utilización y para la preservación de la autenticidad de los resultados con ellos obtenidos, puesto que con esos nuevos medios técnicos inevitablemente comportan también nuevas posibilidades de tratamiento inadecuado y manipulación de tales imágenes y sonidos. Corresponderá finalmente a los órganos jurisdiccionales, en ejercicio de su plena y exclusiva potestad jurisdiccional (art. 177.3 Constitución Española), resolver sobre la validez de los medios probatorios utilizados en cada caso concreto, incluida la falta de efectos de las pruebas obtenidas en violación de derechos o libertades fundamentales y sobre la eficacia probatoria del resultado final”.*

Amb posterioritat a aquest Informe, la Comissió Permanent del Consell d'Estat va emetre el Dictamen núm. 3071/1996, de 4 de setembre, sobre l'Avantprojecte de la Llei orgànica 4/1997, en el que es qüestionava la necessitat de dictar una llei específica per a la utilització de videocàmeres per part de les forces i cossos de seguretat en llocs públics. Aquest ho fonamentava a l'empara de l'article 19.2 de la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana, el qual estableix que “(...) *Para el descubrimiento y detención de los partícipes en un hecho delictivo causante de grave alarma social y para la recogida de los instrumentos, efectos o pruebas*

*del mismo, se podrán establecer controles en las vías, lugares o establecimientos públicos, en la medida indispensable a los fines de este apartado, al objeto de proceder a la identificación de las personas que transiten o se encuentren en ellos (...)*”.

De fet, tal i com es reconeix a l'Informe fa temps que els cossos de policia utilitzen aquests mitjans moderns d'identificació, sense que per això els ciutadans es trobin envaïts en l'esfera de la seva intimitat personal<sup>28</sup>. No obstant això, el Consell d'Estat assenyalava la conveniència que es dictés aquesta llei. En primer lloc, per les raons que s'apunten a l'Informe del Consell General del Poder Judicial i en segon lloc, assenyalava que si correspon als òrgans jurisdiccionals apreciar, en cada cas, el valor de les proves aportades, si hi ha una llei que regula la utilització de les videocàmeres en llocs públics no podrà negar-se *a priori* i, amb caràcter general, la legitimitat de les gravacions obtingudes conforme a aquesta.

A més, aquesta normativa no es limita a regular la utilització de les videocàmeres per part de les forces de seguretat i el tractament de les dades obtingudes, sinó que també comprèn, en les disposicions addicionals, altres mesures complementàries que impliquen la modificació d'algunes lleis vigents. Aquest propòsit pretén garantir l'adequat equilibri entre el dret a la llibertat i la seguretat i permetre que aquests mitjans tècnics s'utilitzin, fins el punt que ofereixin un major nivell de protecció a béns i persones, però sense que en cap moment suposi un menyspreament en els drets reconeguts als ciutadans, sobretot en els drets a l'honor, la intimitat i la pròpia imatge. En aquest sentit, la llei introdueix les garanties que són precises perquè l'exercici dels drets i

---

<sup>28</sup> Sentència del Tribunal Constitucional núm. 143/1994, de 9 de maig (RTC 1994/143).

llibertats reconeguts a la Constitució sigui màxim i no pugui veure's pertorbat amb excés en defensa de la seguretat pública.

El Dictamen núm. 549/1999, de 25 de març, del Consell d'Estad, sobre el projecte de Reglament de desenvolupament i execució de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, també preveu que s'han de proporcionar suficients garanties perquè no es produeixi una afectació a la intimitat de les persones quan s'utilitzin noves tecnologies audiovisuals<sup>29</sup>.

En aquest sentit, el Consell d'Estad comparteix l'orientació garantista de les consideracions fetes pel Consell General del Poder Judicial en el seu Informe de data 27 de gener de 1999, quan assenyalava que la utilització de mitjans audiovisuals per la captació d'imatges i sons personals en llocs públics no pot estimar-se mai una activitat neutra, ja que *“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”*.

---

<sup>29</sup> Sentències del Tribunal Constitucional núms. 237/1988, de 13 de desembre (RTC 1988/237); 52/1995, de 23 de febrer (RTC 1995/52) i 55/1996, de 28 de març (RTC 1996/55)).

## 2.2. MARC COMPETENCIAL

Abans d'analitzar pròpiament el marc competencial relatiu a la utilització de videocàmeres caldria assenyalar diversos articles de la Constitució espanyola que són imprescindibles pel què s'exposarà posteriorment. En primer lloc, és important destacar que l'article 17.1 de la Constitució proclama el dret de tota persona a la llibertat i a la seguretat. D'aquest precepte sorgeix un binomi inseparable entre els drets i les seves garanties, un binomi que en definitiva es concreta en l'àmbit de la protecció que la Constitució atribueix a l'Administració Pública, en el binomi llibertat-seguretat.

Per altra banda, cal recordar que l'article 104.1 de la Constitució, incardinat en el Títol IV -Del Govern i de l'Administració-, estableix que les forces i cossos de seguretat sota la dependència del Govern tindran com a missió protegir el lliure exercici dels drets i llibertats i garantir la seguretat ciutadana. Aquesta és una missió de la qual en participen totes les forces i cossos de seguretat, depenguin aquestes de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les corporacions locals. Pel compliment d'aquests fins, aquestes han d'actuar amb absolut respecte a la Constitució i amb la resta de l'ordenament jurídic, tal i com recull l'article 9.1 de la Constitució espanyola i l'article 5.1 a) de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat<sup>30</sup>.

El títol competencial que s'invoca a la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, per la qual es regula la utilització de videocàmeres per part de les forces i cossos de seguretat en llocs públics és l'article 149.1.29<sup>a</sup> de la Constitució

---

<sup>30</sup> BOE núm. 63, de 14 de març de 1986.

espanyola. Aquest article atribueix a l'Estat competència exclusiva en matèria de seguretat pública, sens perjudici de les competències assumides per les comunitats autònomes que d'acord amb els seus estatuts d'autonomia tinguin la possibilitat de crear la seva pròpia policia autònoma "en el marc d'allò que disposi una llei orgànica"<sup>31</sup>. Recordem que ja la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat reconeix expressament aquesta pluralitat, al determinar en el seu article 1.4 que "*el mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*".

En aquest sentit, la disposició addicional primera de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, estableix la possibilitat que les comunitats autònomes amb competències per a la protecció de les persones, béns i manteniment de l'ordre públic, d'acord amb allò disposat en els corresponents estatuts d'autonomia, puguin dictar amb subjecció a allò establert en la Llei, les disposicions necessàries per regular i autoritzar la utilització de videocàmeres per part de les seves forces policials i per les dependents de les corporacions locals radicades en el seu territori, la custòdia de les gravacions obtingudes, la responsabilitat sobre el seu ulterior destí i les peticions d'accés i cancel.lació d'aquestes. Així mateix, es preveu que quan siguin competents per autoritzar la utilització de videocàmeres, les citades comunitats autònomes regularan la composició i el funcionament de la Comissió corresponent, amb especial

---

<sup>31</sup> Li corresponia a l'Estat l'aprovació de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, ja que a la mesura que incideix en la regulació de les condicions bàsiques de l'exercici de determinats drets fonamentals com el dret a la pròpia imatge i el dret de reunió havia de tenir en la seva totalitat el caràcter de Llei orgànica, sens perjudici de les competències que corresponen a les comunitats autònomes en aquesta matèria i d'acord amb allò que disposen els estatuts d'autonomia.

subjecció als principis de presidència judicial i prohibició de la majoria de l'Administració autoritzant.

Per altra banda, la disposició addicional sisena del Reial decret 596/1999, de 16 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament i execució de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost<sup>32</sup>, preveu que a les comunitats autònomes que es refereix la disposició addicional primera de la citada Llei orgànica pugui existir una única Comissió de Garanties de la Videovigilància per a la instal·lació de videocàmeres per qualsevol de les forces i cossos de seguretat que actuïn en aquestes, prèvia subscripció del corresponent conveni de col·laboració a l'efecte entre l'Administració General de l'Estat i la de la Comunitat Autònoma<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> BOE núm. 93, de 19 d'abril de 1999.

<sup>33</sup> 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): 465-489. Com molt acertadament assenyala aquest autor pot existir una dualitat de règims en l'aplicació de la Llei. Si bé la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost i el seu Reglament són d'aplicació a tot el territori de l'Estat, en aquelles comunitats autònomes que tinguin competències en matèria de protecció de les persones, béns i ordre públic, la policia autonòmica podrà sotmetre's a la normativa autonòmica i, en canvi, les forces i cossos de seguretat de l'Estat d'aquesta mateixa Comunitat Autònoma podran regir-se per la normativa estatal. Amb la finalitat de salvaguardar possibles conflictes competencials entre ambdós règims, el Reglament estatal contempla la possibilitat que en aquestes comunitats autònomes existeixi una única Comissió de Garanties de la Videovigilància (disposició addicional sisena Reglament).

En virtut d'aquestes disposicions, la Generalitat de Catalunya va aprovar el Decret 134/1999, de 18 de maig, de regulació de la videovigilància per part de la policia de la Generalitat i de les policies locals de Catalunya<sup>34</sup> i va crear a través del seu article tercer la Comissió de Control dels Dispositius de Videovigilància de Catalunya.

### **2.3. CONTEXT SOCIAL**

La promulgació de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, per la qual es regula la utilització de videocàmeres per part de les forces i cossos de seguretat en llocs públics s'explica com a conseqüència de la problemàtica generada des de ja fa temps per la utilització d'aparells enregistradors d'imatges en llocs públics<sup>35</sup>, per part de les forces i cossos de seguretat, per prevenir activitats il·lícites sense la cobertura legal necessària per protegir els drets i interessos

---

<sup>34</sup> DOGC núm. 2892, de 19 de maig de 1999.

<sup>35</sup> L'Informe del Consell General del Poder Judicial de 6 d'agost de 1996 assenyalava que la utilització de mitjans cada vegada més perfeccionats de vigilància audiovisual en espais públics s'havia realitzat, en primer lloc, amb activitats més aviat neutres com l'ordenació del trànsit i la seguretat d'edificis i instal·lacions i posteriorment amb finalitats de prevenció i persecució de les activitats delictives utilitzades per les autoritats governatives i forces policials com a procediment de recollida de dades útils per a la investigació i la seva ulterior utilització, així com a prova en els procediments penals i administratius derivats d'aquestes mateixes actuacions policials.

concurrents, com ara la intimitat, la pròpia imatge, el secret de les comunicacions i fins i tot la llibertat de circulació<sup>36</sup>.

L'aparició del fenomen de la violència en els carrers del País Basc a través d'actes vandàlics causava greus danys a béns públics i privats i alhora impedia a la majoria dels ciutadans exercir drets bàsics com el de reunió i de manifestació. La impunitat dels violents i l'incompliment de la legalitat

---

<sup>36</sup> Arrel de la queixa presentada per un regidor de l'Ajuntament de Vilassar de Mar al Síndic de Greuges de Catalunya (Queixa núm. 1809/94), respecte la contractació per part de l'Ajuntament d'un sistema de seguretat a través d'un servei de vídeo controlat per la Policia Local ; aquest va considerar estudiar la qüestió, atès que suscitava un cert debat social en el país i concretament exterioritzava un conflicte de drets i béns jurídics. El pronunciament del Síndic no tenia per objectiu valorar l'avantprojecte de Llei anomenada de la Videovigilància, sinó les instal·lacions que en aquell moment estaven en funcionament en alguns municipis del nostre país. En l'informe emès pel Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya l'any 1996 es recomanava als ajuntaments que suspenguessin el funcionament dels sistemes de vigilància al carrer mentre no es disposés de la previsió legal suficient per instal·lar-los. L'informe esmentat aconsellava esperar que l'ús de les videocàmeres fos regulat legalment i en conseqüència es pogués sol·licitar autorització per instal·lar-les i fer-ne un ús amb les garanties suficients. La resolució del Síndic indicava que els descobriments científics que podien ser aplicats mitjançant tècniques concretes per prevenir els delictes o bé identificar-ne els autors havien de ser analitzats per les autoritats responsables de la seguretat ciutadana i, si s'esqueia, utilitzats aïlladament o mitjançant l'articulació de sistemes de seguretat. En aquest sentit, es reiterava la competència dels municipis per establir sistemes de seguretat, sempre que l'acord per establir-los es realitzés seguint els requisits formals de procediment i competència que fixen les lleis i tenint en compte que el sistema de seguretat no vulnera altres drets constitucionals (BOPC núm. 153, de 21 de març de 1997).



generaven un sentiment d'impotència que vulnerava l'Estat de Dret. Per això, s'exigien mesures específiques per assegurar el respecte a la llei i disposar d'instruments jurídics i policials que facilitessin aquests fins.

Malgrat reconèixer en el projecte de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, que el principal problema a abordar era la violència urbana del País Basc i Navarra es va decidir establir una regulació legislativa general per tot el territori espanyol, com a marc per a la protecció de persones i béns en llocs de trànsit públic. Aquesta regulació tenia per finalitat última la prevenció d'actes delictius, la protecció de les persones i la conservació i custòdia de béns en situació de perill.

## **2.4. PRINCIPIS INSPIRADORS BÀSICS**

### **2.4.1. Principi primer: prevenció del delictes**

L'article 1.1 de la Llei estableix que l'objecte i finalitat d'aquesta consisteix en regular la utilització de videocàmeres per part de les forces i cossos de seguretat per gravar imatges i sons en llocs públics, oberts o tancats i el seu posterior tractament, amb la finalitat de contribuir a assegurar la convivència ciutadana, l'erradicació de la violència i la utilització pacífica de les vies i espais públics, així com prevenir la comissió de delictes, faltes i infraccions relacionades amb la seguretat ciutadana.

La Llei estableix que no es podran utilitzar videocàmeres per prendre imatges ni sons a l'interior de les vivendes<sup>37</sup> ni dels seus vestíbuls, excepte

---

<sup>37</sup> Respecte a les entrades de domicili en cas de delictes flagrants, cal analitzar la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 341/1993, de 18 de novembre (RTC 1993/341), que declara inconstitucionals determinats articles de la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, de protecció de la seguretat ciutadana. Per altra banda, també cal destacar la Sentència de l'Audiència Provincial de Madrid de 12 d'abril de 1994 (AJA 1994/150), en relació amb una filmació audiovisual que es va realitzar en uns serveis higiènics públics. Aquesta Sentència estableix la circumstància de "*(...) que sean unos servicios públicos para usos de cualquier ciudadano no quiere decir que estemos ante un espacio desprovisto de toda privacidad (...), pues debido precisamente al destino que tiene asignado ese lugar público -el que los ciudadanos puedan satisfacer sus necesidades fisiológicas personales- aparece revestido de unas connotaciones de privacidad que le dan un carácter especial y singular (pudiéndose hablar) desde esa perspectiva, de un lugar público, pero no expuesto al público*".

També resulta particularment il·lustrativa la Sentència de l'Audiència Provincial de Biscaia de 10 de gener de 1995, recorreguda en cassació i confirmada per la Sentència del Tribunal Suprem núm. 173/1996, de 27 de febrer (RJ 1996/1394), amb motiu de la instal·lació de càmeres de control per part de la Policia Autònoma Basca, durant la celebració de la Setmana Gran de Bilbao, en previsió de potencials alteracions de l'ordre públic. La Sentència de l'Audiència Provincial de Bilbao estableix que: "*La diferenciación entre lo exterior y lo interior, el espacio público y el espacio privado, determina la necesidad de que cualquier injerencia de los poderes públicos en el ámbito domiciliario y en el secreto de las comunicaciones exija autorización judicial. Se trata de proteger al máximo el núcleo profundo de la intimidad personal y familiar. Este círculo íntimo en opinión de la Sala, no agota el derecho a la intimidad y a la propia imagen. No podríamos concluir, en este sentido, que todas las actividades que los ciudadanos desarrollamos en público sean públicas como contrapuestas a íntimas o privadas. Existen manifestaciones públicas de esferas privadas : las personas con las que nos relacionamos y que nos acompañan en la vía pública, los lugares a los que*

consentiment del titular o autorització judicial, ni dels llocs inclosos en l'article 1 de la Llei quan s'afecti de forma directe i greu la intimitat de les persones, així com tampoc per gravar converses de naturalesa estrictament privada. Les imatges i sons obtinguts accidentalment en aquests casos hauran de ser destruïts immediatament per qui tingui la responsabilitat de la seva custòdia (art. 6.5 Llei orgànica)<sup>38</sup>.

Si bé la redacció de l'article 1 de la Llei fa pensar que es permet de forma incondicionada la gravació d'imatges i sons en llocs públics, oberts o tancats i el seu posterior tractament, aquesta ve supeditada als següents límits:

- a) No podrà gravar-se quan s'afecti de forma directa i greu la intimitat de les persones.
- b) No podran gravar-se converses de naturalesa estrictament privada.

---

*acudimos, los establecimientos que frecuentamos, se desarrollan en el exterior, pero inevitablemente reflejan datos e información sobre aspectos concretos de nuestra personalidad, de nuestros gustos y preferencias. Un sistema de vigilancia indiscriminada por parte de los poderes públicos sobre estas manifestaciones de la libertad ciudadana y de cada uno de los ciudadanos, en opinión de la Sala, supondría una injerencia abusiva en el derecho a la intimidad y a la propia imagen de los ciudadanos”.*

<sup>38</sup> 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): 465-489. Com bé assenyala; la Llei orgànica restringeix innecessàriament la prohibició de filmació a la vivenda, ja que segons el propi articulat de la Llei sembla que es quedarien impunes aquelles gravacions que s'han realitzat en un espai privat no destinat a vivenda.

L'objecte de la Llei és clar quan defineix que consisteix en la gravació d'imatges i sons en llocs públics i oberts, i es poden produir confusions substantives quan es determina que poden realitzar-se gravacions d'imatges i sons en llocs tancats, ja que aquesta previsió pot vulnerar el dret a la intimitat de les persones i, en conseqüència, semblar contradictòria amb la finalitat de la Llei. Es fa evident que a la pràctica aquests límits poden plantejar greus conflictes, ja que si bé en principi tothom coincideix en protegir la seva esfera de privacitat i intimitat, les fronteres a aquests límits no seran igual per a tots.

Les referències que contingui la Llei a videocàmeres, càmeres fixes i càmeres mòbils s'entendran fetes també a qualsevol mitjà tècnic anàleg i, en general, a qualsevol sistema que permeti les gravacions previstes en aquesta Llei.

Malgrat aquestes consideracions, la justificació de la utilització d'aquests mitjans tècnics és explícita en el preàmbul de la Llei quan estableix que : *“La prevención de actos delictivos, la protección de las personas y la conservación y custodia de bienes que se encuentren en situación de peligro, y especialmente cuando las actuaciones perseguidas suceden en espacios abiertos al público, lleva a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad al empleo de medios técnicos cada vez más sofisticados. Con estos medios, y en particular mediante el uso de sistemas de grabación de imágenes y sonidos y su posterior tratamiento, se incrementa sustancialmente el nivel de protección de los bienes y libertades de las personas”*.

Pensar que la utilització d'aquests mitjans tècnics únicament posa l'accent en ésser un instrument d'identificació i intervenció *ex post*, per poder ser utilitzat com a mitjà de prova en un procediment administratiu o judicial, és un concepte insuficient respecte el què representen aquestes tècniques. La utilització de càmeres i altres dispositius per captar i gravar imatges i sons en llocs públics és també un instrument de prevenció i de dissuasió d'actes destructius, vandàlics, no només en el marc de la seguretat ciutadana sinó també en el trànsit, per tal que els conductors adequin la velocitat als límits específics fixats. No obstant això, es produeix una certa paradoxa i contradicció entre els drets i interessos que intervenen. Per una banda, i per tal de garantir la seguretat es fixen diversos límits als drets i llibertats fonamentals, i per l'altra, aquests mateixos límits es converteixen en garants per al lliure exercici d'aquests mateixos drets i llibertats.

Per justificar la utilització d'aquests mitjans no són suficients les finalitats comentades anteriorment, s'ha de tenir en compte l'existència d'un "*razonable riesgo para la seguridad ciudadana*" en el cas de la utilització de videocàmeres fixes i d'un "*peligro concreto*" en el cas de les mòbils (art. 6.4 Llei orgànica) i ha d'existir també aquest perill perquè s'autoritzi l'enregistrament del so. Per tant, la utilització d'aquests aparells requereix la concurrència de certes condicions que d'entrada semblen lògiques i acceptables, ja que la utilització de videocàmeres no pot ser indiscriminada. El dilema sorgeix a l'hora de distingir ambdues premisses, les quals no venen definides per la Llei ni pel Reglament i veure en quins supòsits s'aplicarà un i altre cas, ja que d'aquesta decisió en dependrà posteriorment el procediment corresponent per a la instal·lació de videocàmeres.

Els criteris a seguir a l'hora d'atorgar l'autorització per a la instal·lació de videocàmeres consisteixen en *“asegurar la protección de los edificios e instalaciones públicas y de sus accesos ; salvaguardar las instalaciones útiles para la defensa nacional ; constatar infracciones a la seguridad ciudadana y prevenir la causación de daños a las personas y bienes”* (art. 4 Llei orgànica) . La utilització d'aquests mitjans tècnics haurà d'estar presidida pel principi de proporcionalitat i adequada a la finalitat que es pretén aconseguir (art. 6 Llei orgànica).

Per a la utilització d'aquests sistemes de videovigilància s'han introduït i dotat de contingut legal garanties per a l'exercici dels drets i llibertats reconeguts a la Constitució, tant des de la perspectiva dels ciutadans en quant a les possibles ingerències en els drets fonamentals de l'honor, imatge i intimitat ; com de les forces i cossos de seguretat, a través de la possibilitat d'aquests últims de disposar d'aquests mitjans admissibles en dret com a prova en un procés judicial<sup>39</sup>. Les garanties que atorga la Llei parteixen de l'establiment d'un règim d'autorització prèvia a la instal·lació de videocàmeres inspirada en el principi de proporcionalitat, en la seva doble versió d'idoneïtat i intervenció mínima.

---

<sup>39</sup> Vegeu BARCELONA LLOP, J. “A propósito de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, llamada de videovigilancia”. *Actualidad Administrativa*, núm. 13 (1998): 205-215. Aquest autor considera que si les gravacions són correctes i existeix la seguretat absoluta que no han sigut manipulades presenten respecte altres mitjans de prova la certesa sobre la comissió dels fets i l'autoria. En relació amb aquest punt, cal fer referència també a les Sentències del Tribunal Constitucional núms. 178/1985, de 19 de desembre (RTC 1985/178); 22/1988, de 18 de febrer (RTC 1988/22) i 190/1992 de 16 de novembre (RTC 1992/190).

El procediment per a l'atorgament d'autorització variarà en funció de si es tracta d'una videocàmera fixa o mòbil i es concedirà per part dels òrgans administratius que es determinen en cada cas, previ informe preceptiu que serà vinculant si és negatiu d'una Comissió que presidirà el President del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Autònoma corresponent, i en la qual la presència de membres dependents de l'Administració autoritzant no podrà ser majoritària. Respecte aquest punt, s'analitzarà si la presència d'un magistrat en un òrgan d'aquestes característiques pot comprometre la imatge d'imparcialitat de l'Administració de Justícia, o si la finalitat de la Llei únicament consisteix en donar més garanties al ciutadà.

## **2.4.2. Principi segon: intervenció judicial**

### **2.4.2.1. Les Comissions de Garanties de la Videovigilància**

#### **2.4.2.1.1. Naturalesa jurídica de les Comissions de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost**

Els articles 3 i 5 de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, configuren la Comissió encarregada d'emetre l'informe preceptiu<sup>40</sup> sobre la utilització de

---

<sup>40</sup> 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): 465-489. Segons aquest autor, a la mesura que aquesta Comissió ha de pronunciar-se de forma preceptiva i vinculant per l'òrgan

videocàmeres com un òrgan de dret públic, col·legiat i amb personalitat jurídica pròpia. Per altra banda, el Reial decret 596/1999, de 16 d'abril, contempla les Comissions de Garanties de la Videovigilància com un òrgan d'àmbit territorial autonòmic.

En seu estatal aquest òrgan rep la denominació de *Comisión de Garantías de la Videovigilancia* i ha de constar a continuació d'aquesta expressió la denominació oficial de la Comunitat Autònoma on es constitueix (art. 12 Reial decret 596/1999, de 16 d'abril). En seu autonòmica, el Decret basc 168/1998, de 21 de juliol, regula aquest òrgan en el seu article 3 amb la denominació de *Comisión de Videovigilancia y Libertades*, i el Decret català 134/1999, de 18 de maig, per la seva part, la denomina *Comissió de Control dels Dispositius de Videovigilància*.

Segons Bauzá Martorell<sup>41</sup>, les normes autonòmiques emfatitzen la naturalesa jurídica d'aquestes Comissions i incideixen en la seva qualitat d'òrgan consultiu per a la protecció de la privacitat i, més concretament, per reforçar la garantia del dret a la pròpia imatge, la intimitat i la dignitat dels ciutadans respecte a l'ús de videocàmeres per part de les forces i cossos de seguretat en llocs públics.

Analitzem a continuació quines són les seves característiques :

---

que resol l'autorització, a ningú se li escapa la posició privilegiada a l'ordenament d'aquesta com a òrgan amb una elemental funció de control negatiu.

<sup>41</sup> BAUZÁ MARTORELL, F. J. *Régimen jurídico de la videovigilancia*. Madrid: Marcial Pons, 2004.



- a) Òrgan de dret públic, la composició del qual està formada per membres dependents de l'Administració autoritzant, els quals no podran ser majoria. Tanmateix, cal destacar la presència del President del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Autònoma corresponent, el qual presideix la Comissió.
  
- b) Òrgan col·legiat, la voluntat del qual és formada per cadascun dels membres que la componen.
  
- c) Existència de personalitat jurídica pròpia, ja que té un àmbit funcional propi i un cert marge d'autonomia respecte l'òrgan administratiu que atorga l'autorització de les videocàmeres.
  
- d) Òrgan d'àmbit territorial autonòmic que funcionarà en el marc de cada Comunitat Autònoma. Segons el Reial decret 596/1999, de 16 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament i execució de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost<sup>42</sup>, la denominació d'aquestes Comissions serà "Comissions de Garanties de la Videovigilància" i haurà de constar darrera d'aquesta expressió la denominació oficial de la Comunitat Autònoma on es constitueixen.

---

<sup>42</sup> BOE núm. 93, de 19 d'abril de 1999.

#### **2.4.2.1.2. Composició**

L'article 3.1 de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, preveu de forma genèrica les característiques de la Comissió i la qualifica com a un òrgan col·legiat. Aquesta està integrada per membres dependents de l'Administració autoritzant, els quals no podran ser majoria i està presidida per un magistrat que serà el President del Tribunal Superior de Justícia de la mateixa Comunitat Autònoma. En aquest sentit, l'article 13 del Reglament estableix d'una forma precisa la composició i funcionament de la Comissió, així com la participació dels municipis existents en aquesta. Analitzem a continuació la seva composició:

- a) President : El President del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Autònoma corresponent.
  
- b) Vocals : El Fiscal en Cap del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Autònoma corresponent<sup>43</sup>.

Un Advocat de l'Estat designat pel Director del Servei Jurídic de l'Estat, d'entre els destinats a la localitat on tingui la seu el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Autònoma corresponent.

---

<sup>43</sup> Segons l'Informe que es va efectuar per part de l'Associació Professional de la Magistratura al projecte de Reglament de desenvolupament de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, la presència del Fiscal en Cap del Tribunal Superior de Justícia és una possibilitat que, en principi, troba la seva cobertura legal a l'article 3.15 de la Llei 50/1981, de 30 de desembre, per la qual es regula l'Estatut Orgànic del Ministeri Fiscal.

Un representant de l'Administració General de l'Estat designat pel Secretari d'Estat de Seguretat, per raó de les seves responsabilitats o perícia professional.

Un Alcalde representant dels municipis enquadrats en l'àmbit de la corresponent Comunitat Autònoma, designat per l'Associació de municipis d'àmbit autonòmic amb major implantació.

- c) Secretari : El Secretari General de la Delegació del Govern a la Comunitat Autònoma corresponent, el qual assistirà a les reunions amb veu i sense vot.

Podran assistir com a assessors, experts en matèria de seguretat ciutadana designats pel delegat del Govern a la Comunitat Autònoma corresponent. Aquests participaran a les reunions amb veu i sense vot.

#### **2.4.2.1.3. Règim de funcionament**

Per a la vàlida constitució i funcionament de les Comissions, als efectes de celebració de sessions, deliberacions i presa d'acords, es requerirà la presència del President i del Secretari i la de la meitat almenys dels vocals. En cap cas podran ser majoria els membres dependents de l'Administració autoritzant. Els acords es prendran per majoria de vots dels membres presents. En cas d'empat, el vot de qualitat del President dirimirà la qüestió.

L'estructura col·legiada de la Comissió es regirà per les regles de funcionament que s'estableixen en el Reglament i per totes aquelles qüestions no previstes en aquest per les normes genèriques sobre els òrgans col·legiats contingudes al Capítol II del Títol II de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú<sup>44</sup>, modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener, sens perjudici de les peculiaritats organitzatives contingudes a la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat<sup>45</sup> o la seva norma de creació. Així ho manifesta l'article 22 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, modificada per la Llei 4/1999 quan estableix que *“El régimen jurídico de los órganos colegiados se ajustará a las normas contenidas en el presente capítulo, sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de las Administraciones Públicas en que se integran. Los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participan organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquéllos compuestos por representantes de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento (...)”*.

Els membres de les Comissions tindran les indemnitzacions per raó del servei que en cada cas correspongui d'acord amb la normativa aplicable en l'àmbit respectiu (art. 15 Reglament).

La Llei faculta a aquelles comunitats autònomes, com és el cas de Catalunya, que tinguin competències en matèria de protecció de les persones i

---

<sup>44</sup> BOE núm. 285, de 27 de novembre de 1992.

<sup>45</sup> BOE núm. 90, de 15 d'abril de 1997.

béns i manteniment de l'ordre públic, perquè puguin regular la composició i el funcionament de la Comissió, amb especial subjecció als principis de presidència judicial i prohibició de majoria de l'administració autoritzant (disposició addicional primera de la Llei orgànica).

#### **2.4.2.1.4. Problemàtica derivada per la presència d'un magistrat a les Comissions**

El tema central de debat en aquest apartat radica en la presència d'un magistrat en un òrgan d'aquestes característiques, així com la possible pèrdua d'independència i imparcialitat d'aquest fora de l'exercici de les funcions jurisdiccionals. No obstant això, recordem que l'article 117.4 de la Constitució espanyola estableix que *"(...) Los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho (...)"*. En aquest precepte trobem la justificació de la presència d'un magistrat fora del context jurisdiccional que li és propi. La finalitat de la Llei radica en donar garanties d'independència a la funció de dictaminar i valorar que té encomanada la Comissió, en l'exercici d'una activitat administrativa que afecta directament sobre els drets fonamentals de l'honor, la intimitat i la pròpia imatge.

L'informe de 6 d'agost de 1996 del Consell General del Poder Judicial sobre l'Avantprojecte de la Llei orgànica, que regulava l'obtenció d'imatges i sons en llocs públics i el seu tractament, va ser rotund en refusar la presència de magistrats en la comissió consultiva, ja que segons aquest es comprometia

la imatge d'imparcialitat de l'Administració de Justícia. A més, es criticava el fet que l'única previsió organitzativa de l'Avantprojecte fos la participació d'un Magistrat del Tribunal Suprem en actiu, i es deixava a desenvolupament reglamentari la resta, solució inacceptable pel Consell General del Poder Judicial. Per això, s'aconsellava excloure la presència de jutges i magistrats en òrgans administratius, per tal de mantenir la deguda separació.

Des d'aquest punt de vista, s'ha considerat que la funció del magistrat consisteix única i exclusivament en jutjar i fer executar allò jutjat, sense pensar que pot exercitar altres funcions que la llei li atribueixi en garantia d'algun dret (art. 117.4 Constitució espanyola). No hem d'oblidar que existeixen precedents d'òrgans administratius en els que participen jutges i magistrats, com és el cas del Jurat Provincial d'Expropiació Forçosa i l'Administració Electoral<sup>46</sup>.

El Jurat Provincial d'Expropiació és un òrgan administratiu i col·legiat que dur a terme una autèntica composició d'interessos públics i privats. Aquest està incardinat en l'organització administrativa i els seus membres són funcionaris de l'Administració. Les seves funcions, que consisteixen en decidir sobre el just-preu fixat prèviament per un altre òrgan de l'Administració, són

---

<sup>46</sup> REQUERO IBÁÑEZ, J. L. "Protección de datos y road pricing. La utilización de las nuevas tecnologías para la vigilancia de carreteras". A: *XX Conferencia Internacional de autoridades de protección de datos 1998*. Madrid: Agencia de Protección de Datos, 1999. En aquest article es comenta que els membres de la Carrera Judicial en actiu, per raó de la Jurisdicció que exerceixen, poden integrar-se a l'Administració electoral, presidir els Jurats d'Expropiació, encarregar-se del Registre Civil, formar part del Consell Nacional i de les Comissions Provincials de Coordinació de la Policia Judicial, integrar els Jurats de Finques Millorables, les Comissions Locals de Concentració Parcel·lària i la Comissió Nacional de l'Objecció de Consciència, entre altres.

administratives i revisables en via contenciós administrativa. Amb el Jurat d'Expropiació succeeix com en determinats òrgans col·legiats de l'Administració, que la seva naturalesa jurídica és objecte de discussió tot i que la doctrina finalment ha reconegut amb unanimitat el seu caràcter d'òrgan administratiu. La voluntat d'aquests és formulada en base a la decisió de cadascun dels membres que la componen. Per tant, aquests òrgans es regiran en quant a la seva presidència, secretaria, constitució, funcionament, adopció d'acords, actes, etc., per les normes aplicables als òrgans col·legiats de l'Administració Pública<sup>47</sup>.

A l'igual que la Comissió que preveu la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, aquest òrgan està presidit per un magistrat que actua fora de la dependència jeràrquica- administrativa, de forma objectiva i independent en els seus actes administratius. La seva naturalesa jurídica ha plantejat dubtes, tot i que en reiterades ocasions el Tribunal Suprem ha destacat les notes d'independència i imparcialitat d'aquest òrgan, notes que justifiquen la desvinculació dels Jurats en l'ordinària organització jeràrquica de l'Administració. La Sentència del Tribunal Suprem de 19 de gener de 1987 (RJ 1987/252) atribueix a les resolucions del Jurat una presumpció *iuris tantum* de veracitat, legalitat i acert

---

<sup>47</sup> LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. "El Jurado de Expropiación Forzosa", A: *Manual de Expropiación Forzosa*. Barcelona: Bayer Hnos, 1990.

derivada de la seva doble composició tècnico-jurídica<sup>48</sup> i de les seves característiques de permanència i especialització<sup>49</sup>.

Un altre supòsit en què hi participa la judicatura és l'Administració Electoral, la qual es caracteritza per ser una organització sense personalitat jurídica i constituïda per la Junta Central, les Provincials, les de Zona o de Comunitat Autònoma<sup>50</sup>. La seva funció consisteix bàsicament en assegurar l'objectivitat de les consultes electorals, fet que ha dut a jurisdiccionalitzar i neutralitzar la seva composició, ja que la Junta Central està integrada majoritàriament per magistrats professionals<sup>51</sup>.

Contra les resolucions dictades en aplicació d'allò previst a la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, es faculta als interessats per poder recórrer tant en via administrativa com contenciós administrativa, així com també acudir a l'emparement ordinari i constitucional. Tot i que jurídicament no hi ha problemes de jerarquia es pot donar la situació que una Sala Contenciós Administrativa d'un Tribunal Superior de Justícia resolgui un recurs contra un acte dictat en

---

<sup>48</sup> GARCÍA ÁLVAREZ, G. "Presunción de certeza, discrecionalidad técnica o pericia de los Jurados de Expropiación". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9 (1996): 85-147.

<sup>49</sup> En aquest sentit es pronuncien les Sentències del Tribunal Suprem de 29 de setembre i de 5 de novembre de 1987 (RJ 1987/6179 i 1987/7969), per citar dos exemples.

<sup>50</sup> Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (BOE núm. 147, de 20 de juny de 1985).

<sup>51</sup> PARADA VÁZQUEZ, J. R. "Administraciones Independientes". A: *Derecho Administrativo II, Organización y empleo público*. 14a edició. Madrid: Marcial Pons, 2000.



seguiment d'un informe dictat per una Comissió presidida pel President d'aquest Tribunal. Encara que aquesta situació no pot generar problemes, cal recordar que existeixen els mecanismes d'abstenció i recusació de jutges i magistrats previstos en els articles 217 a 228 de la Llei orgànica 6/1985, de 1 de juliol, del Poder Judicial<sup>52</sup>.

#### **2.4.3. Principi tercer: informe previ i preceptiu**

En relació amb la instal·lació de videocàmeres fixes, l'article 3 de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, estableix que la Comissió haurà d'emetre un informe previ i preceptiu, el qual serà vinculant en cas de ser negatiu. Quan aquest informe estimi que es vulneren els criteris establerts en l'article 4 de la Llei (assegurar la protecció dels edificis i instal·lacions públiques i dels seus accessos, salvaguardar les instal·lacions útils per la defensa nacional, constatar infraccions a la seguretat ciutadana i prevenir la causació de danys a persones i béns) no podrà autoritzar-se la instal·lació fixa de videocàmeres. Per contra, si l'informe fa observacions o recomanacions no hi ha cap precepte de la Llei que obligui a l'òrgan que atorga l'autorització a observar-lo.

En tot cas, la resolució que autoritzi la instal·lació de videocàmeres haurà de ser motivada i fer referència al lloc públic concret que ha de ser objecte d'observació per les videocàmeres. Aquesta resolució haurà de contenir totes les limitacions o condicions d'ús necessàries. Entre aquestes, s'estableix com

---

<sup>52</sup> BOE núm. 157, de 2 de juliol de 1985.

una suposada norma prohibitiva "enregistrar sons", excepte quan concorri un "risc concret i precís", així com les referents a la qualificació de les persones encarregades de l'explotació del sistema de tractament d'imatges i sons i les mesures a adoptar per garantir el respecte de les disposicions legals vigents. Així mateix, s'haurà de precisar genèricament l'àmbit físic susceptible de ser gravat, el tipus de càmera, les seves especificacions tècniques i la durada de l'autorització que tindrà una vigència màxima d'un any, termini en el qual s'haurà de sol·licitar la seva renovació.

En el cas de les videocàmeres mòbils, l'informe que ha d'emetre la Comissió és posterior a la instal·lació d'aquestes i ha de ser informada aquesta després d'haver-se atorgat l'autorització en un termini màxim de setanta-dues hores, tant en els supòsits ordinaris com d'extrema urgència (art. 5.2 Llei orgànica). La Comissió té encomanada una funció de control que consisteix en ser informada de forma quinzenal de la utilització que es faci de les videocàmeres mòbils i podrà demanar en tot moment el suport de les corresponents gravacions i emetre un informe al respecte. En casos excepcionals d'urgència màxima o impossibilitat d'obtenir a temps l'autorització indicada, per raó del moment de producció dels fets o circumstàncies concurrents, es podran obtenir imatges i sons amb videocàmeres mòbils, amb l'obligació de donar-ne compte en un termini de setanta-dues hores, a través d'un informe motivat, al màxim responsable provincial de les forces i cossos de seguretat i a la Comissió, la qual si ho considera oportú pot requerir l'entrega del suport físic original i emetre l'informe corresponent.

La funció última d'aquest òrgan administratiu consisteix bàsicament en valorar la possible afectació de l'exercici d'una activitat pública, com és la instal·lació de videocàmeres, en els drets fonamentals de l'honor, la intimitat i la

pròpia imatge, i dur a terme una funció de garantia i control sobre aquest tipus d'activitat. En el cas de les videocàmeres fixes, aquest òrgan té com a funció "informar", de forma prèvia (control preventiu)<sup>53</sup>, a l'òrgan administratiu que hagi d'atorgar l'autorització. En canvi, en el cas de les videocàmeres mòbils, l'informe que emetrà la Comissió serà posterior a l'atorgament d'autorització (comunicació posterior).

En ordre al règim de funcionament de les citades Comissions, el Reglament estableix que per la vàlida constitució i funcionament d'aquestes, als efectes de la celebració de sessions, deliberacions i presa d'acords, es requerirà la presència del President i del Secretari i la meitat almenys dels vocals. En cap cas podran ser majoria els membres dependents de l'Administració autoritzant i els acords es prendran per majoria de vots dels membres presents. En cas d'empat, el vot de qualitat del President dirimirà la qüestió.

Pel que fa pròpiament a les competències de les Comissions de Garanties de la Videovigilància, l'article 16 del Reglament estableix les següents :

- a) Emetre informe preceptiu sobre les sol·licituds d'instal·lacions fixes de videocàmeres. L'informe serà vinculant quan consideri que la instal·lació suposaria una vulneració dels criteris establerts a l'article 4 de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost. En aquest cas no podrà

---

<sup>53</sup> NÚÑEZ VIDE, J. L. "Premisas Constitucionales de la Videovigilancia". *Actualidad Administrativa*, núm. 30 (1997): 639-644. Aquest autor considera que al marge del caràcter preventiu que exerceix la Comissió, aquest òrgan dur a terme un sistema de control important.

concedir-se l'autorització sol·licitada. També serà vinculant l'informe quan, essent favorable a la instal·lació, es condicioni a restriccions, limitacions o prevencions en ordre al compliment d'allò disposat en l'article 4 de la Llei.

- b) Ser informada de les resolucions d'autorització de videocàmeres mòbils i de l'ús excepcional de les mateixes, previstes en l'apartat 2 de l'article 5 de la Llei orgànica 4/1997.
- c) Ser informada, almenys amb una periodicitat quinzenal, de la utilització que es faci de les videocàmeres mòbils.
- d) Recaptar en qualsevol moment, de les forces i cossos de seguretat, el suport físic de les gravacions efectuades per videocàmeres mòbils i emetre un informe al respecte.
- e) Informar, a petició de les autoritats competents, sobre l'adequació de qualsevol registre d'imatge i so obtinguts mitjançant videocàmeres mòbils als principis enunciats en l'article 6 de la Llei orgànica 4/1997.
- f) Ordenar la destrucció de les gravacions quan en l'exercici de les seves competències es constati l'incompliment dels criteris i principis establerts a la Llei orgànica 4/1997.
- g) Requerir de les autoritats responsables la informació necessària per a l'exercici de les seves funcions.
- h) Formular tantes recomanacions com estimi oportunes en l'àmbit de les seves competències.

#### 2.4.4. Consulta preceptiva i vinculació de l'informe

En aquest punt caldria analitzar si la funció que té encomanada la Comissió és de naturalesa estrictament consultiva, tal i com la defineix el propi Reglament o si també desenvolupa funcions de control. La cita més notòria de la funció consultiva la trobem recollida a l'article 107 de la Constitució espanyola en referència al Consell d'Estat. Aquest és un òrgan força paradigmàtic en el sentit que es qüestiona la naturalesa estrictament consultiva de la funció que realitza.

La intervenció del Consell d'Estat no és tant imposada per la necessitat de l'assessorament tècnic que comporten els seus dictàmens, sinó per la finalitat quasi-fiscalitzadora que té encomanada, orientada a què el Govern i l'Administració segueixin les seves orientacions. En aquest sentit, es caracteritza per ser un òrgan de control amb unes garanties ben definides i exerceix la funció consultiva (art. 107 Constitució espanyola)<sup>54</sup> amb autonomia orgànica i funcional per garantir l'objectivitat i independència, sobretot vetllar per l'observança de la Constitució i la resta de l'ordenament jurídic. El control que exerceix el Consell és bàsicament jurídic, tot i que les seves opinions poden estendre's als projectes de disposicions i resolucions que se li consultin quan ho exigeixi l'assumpte o ho sol·liciti expressament l'autoritat consultant. Fora de les matèries en què és preceptiu el seu dictamen, el Consell d'Estat actua com a òrgan consultiu en qualsevol assumpte que ho estimi oportú el Govern, els Ministres o les comunitats autònomes.

---

<sup>54</sup> PÉREZ BOLAÑOS, H. "El Consejo de Estado en la responsabilidad objetiva de la Administración Pública". *Actualidad Administrativa*, núm. 1 (1988): 1-26.

D'acord amb la Constitució espanyola i la Llei orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat<sup>55</sup>, aquest es configura com un *òrgan consultiu i independent* de l'Administració activa, al qual li pertoca vetllar per l'observança de la Constitució i la resta de l'ordenament jurídic (art. 9.1 Constitució espanyola), però no només en la seva vessant consultiva de constitucionalitat i legalitat ordinària, sinó també en relació amb els aspectes d'oportunitat, conveniència i els de major eficàcia de l'Administració pel compliment dels seus fins (art. 103.1 Constitució espanyola).

El seu mode d'expressió és el dictamen a sol·licitud del Govern o dels seus Ministres i, en el seu cas, dels Presidents de comunitats autònomes i no *ex officio*. Les seves consultes tenen caràcter preceptiu (en els supòsits previstos per la seva Llei orgànica o per remissió en altres Lleis) o caràcter potestatiu i els dictàmens que emet no tenen en general caràcter vinculant, tot i que si l'autoritat receptora s'aparta de les observacions considerades pel Consell d'Estat com a essencials haurà d'expressar que la disposició o acte s'emet "escoltat el Consell d'Estat"<sup>56</sup>.

El fet de que no formi part de l'Administració activa, la seva autonomia orgànica i funcional, garantia d'objectivitat i independència, l'habiliten pel compliment de la seva tasca més enllà de la condició essencial d'òrgan consultiu del Govern, en relació també amb altres òrgans governatius i amb administracions públiques diferents a les de l'Estat, en els termes que les lleis disposin conforme a la Constitució.

---

<sup>55</sup> BOE núm. 100, de 25 d'abril de 1980.

<sup>56</sup> AROZAMENA SIERRA, J. "La función consultiva del Consejo de Estado". *Documentación Administrativa*, núm. 226 (1991): 129-151.