

Breve resumen y comentario de la Ley orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos¹

FRANCESC GUILLÉN I LASIERRA

Responsable del Área de Formación de la Escuela de Policía de Cataluña

177

1. INTRODUCCIÓN

Finalmente ha sido aprobada la esperada ley sobre videovigilancia. De hecho, ya hacía tiempo que se estaba hablando mucho de la problemática generada por la utilización de los aparatos grabadores de la imagen en los lugares públicos para prevenir las actividades ilícitas y, en caso de cometerse, para identificar a sus autores.² Esta polémica, que también existía en Cataluña, había generado un acuerdo claro: era necesario elaborar una legislación que regulase la materia y protegiera todos los derechos y los intereses concurrentes. Recogiendo esta inquietud, el legislativo nos ofrece la Ley orgánica 4/1997. Vamos a ver cuáles son los mecanismos establecidos en este texto legal, que tiene carácter de orgánico en su totalidad, puesto que afecta a derechos fundamentales —a diferencia del proyecto presentado por el Gobierno, que excluía del carácter de ley orgánica a los artículos 3.2, 5 y 10, algunas disposiciones adicionales, transitorias y las finales.

1. Los comentarios que se manifiestan en este resumen de urgencia sobre la Ley de videovigilancia no expresan en ningún momento la opinión oficial de la Escuela de Policía de Cataluña sino, y únicamente, el punto de vista técnico de su autor, con todas las limitaciones de tiempo y espacio con las que ha escrito esta crónica.

2. La discusión sobre su idoneidad y aceptabilidad como procedimiento para la persecución de los autores de infracciones penales y administrativas había llegado repetidamente al Tribunal Supremo (vid. como ejemplo las STS de 27 de febrero —Aranzadi 1394—, de 19 de abril —Aranzadi 2886— y de 25 de noviembre —Aranzadi 8000— de 1996) y al Tribunal Constitucional (vid. la STC 190/1992, de 16 de noviembre). En términos generales, estos tribunales habían aceptado las filmaciones como método probatorio, a pesar de que con algunas cautelas y garantizando que no se habían producido alteraciones de las imágenes ni de los sonidos grabados, que habían sido guardados con las garantías necesarias, etc.

2. OBJETO DE LA LEY

La Ley 4/1997 dice que su objeto es regular la utilización, por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad públicos,³ de videocámaras para grabar imágenes y sonidos en lugares públicos —abiertos o cerrados— y su posterior tratamiento para «contribuir a asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como de prevenir la comisión de delitos, faltas e infracciones relacionados con la seguridad pública» (vid. art. 1.1). Observemos, con un poco más de calma, qué significa todo esto.

2.1 Tipos de instrumentos que se pueden utilizar

No parece existir ninguna duda de que estamos hablando de videocámaras —que pueden ser móviles o fijas—, sin embargo, y sin perder de vista la velocidad con la que se nos presentan las innovaciones tecnológicas, el legislativo añade «cualquier medio técnico análogo y, en general, cualquier sistema que permita las grabaciones previstas en esta Ley» (vid. art. 1.2), con la intención de evitar una obsolescencia prematura de esta Ley a causa de posibles —y probables— novedades tecnológicas.

2.2 Ámbito físico en el que se pueden utilizar los medios de grabación

La Ley establece que los espacios en los que se pueden utilizar estos medios tienen que ser sitios públicos, abiertos o cerrados. Cabe entender que esto incluye desde una calle hasta un mercado, un campo de fútbol o cualquier otro espacio en el que concurra el público. Parece, por lo tanto, que sólo quedan excluidos los ámbitos estrictamente privados, es decir, aquellos ámbitos en los que, con independencia del carácter público o privado de sus titulares, se lleva a cabo una actividad privada, en el sentido de «íntima». Así, queda excluida del ámbito de aplicación de la Ley la «utilización de videocámaras para tomar imágenes y sonidos del interior de las viviendas, ni de sus vestíbulos» (vid. art. 6.5); incluso, aunque se trate de espacios públicos, abiertos o cerrados, no es posible utilizar videocámaras cuando «se afecte de forma directa y grave a la intimidad de las personas» o cuando se trate de grabar conversaciones de naturaleza estrictamente privada (vid. art. 6.5).

En primer lugar, la exclusión de los vestíbulos plantea la cuestión sobre qué se considera vestíbulo; ¿simplemente el espacio previo a la puerta que da entrada al habitáculo individual de cada uno o también el espacio alrededor de la entrada general del inmueble por donde pasan todos los vecinos? Así, ¿el espacio donde se hallan los buzones en los edificios con pluralidad de vecinos es o no es vestíbulo? Son ámbitos de una cierta intimidad. Es decir, podemos imaginar que por allí puede pasar un vecino, pero no se piensa nunca que éste pueda ser grabado desde la calle. Por otro lado, hay que ver si tiene alguna incidencia en la intimidad

3. El Gobierno tiene un plazo de un año para elaborar la normativa correspondiente que adapte los principios de esta Ley al ámbito de la seguridad privada (vid. la disposición adicional novena).

de estos espacios el hecho de que la puerta de la calle esté normalmente cerrada o abierta —aunque actualmente lo más habitual es que la puerta esté cerrada. Tendremos que esperar a ver qué dice la jurisprudencia al respecto; de todas maneras, parecería aconsejable elaborar un concepto amplio de «vestíbulos» que incluya los espacios donde los ciudadanos creen gozar de una cierta intimidad, aunque ésta sea limitada.

Otro problema vinculado a lo anterior lo pueden plantear los porteros automáticos, puesto que no sería difícil que las videocámaras instaladas en los vestíbulos conforme a esta Ley grabasen conversaciones realizadas a través del intercomunicador. Probablemente puede haber alguna discusión sobre si se tienen que considerar o no un vestíbulo, por el hecho de que están en la calle; pero, más concretamente, y al margen de su configuración o no como vestíbulos, se tiene que poner en claro si las conversaciones que se tienen a través de los porteros automáticos representan un espacio de intimidad digno de protección. Obviamente, un tratamiento en profundidad de esta cuestión excede el ámbito de este pequeño artículo y deberá ser dejado para otra ocasión. En cualquier caso, sin embargo, sí que sería interesante apuntar algunos posibles elementos de reflexión:

- Existe algún parecido entre las comunicaciones a través de la línea telefónica y las que tienen lugar a través de un portero automático. Es cierto que no es exactamente lo mismo, puesto que quien habla desde el interior sabe que puede haber alguien con el otro interlocutor o que, accidentalmente, alguien pase cerca y escuche la conversación —sobre todo teniendo en cuenta el volumen del sonido que tenga el aparato—, pero, por otra parte, también es verdad que el interlocutor interno no habla con la misma desconfianza con la que hablaría si se encontrara en medio de la calle. Por lo que se refiere al interlocutor que habla desde el exterior —calle o vestíbulo—, éste sí que, según su contexto, puede tener la impresión de que está manteniendo una comunicación privada, el secreto de la cual tiene que serle garantizado. Así, éste puede ver más claramente que el interlocutor interno si es posible que alguna persona de los alrededores escuche sus palabras. Es decir, en este contexto, y en algún caso, se puede dar algún tipo de comunicación íntima, el secreto de la cual puede estar garantizado.
- La Ley, cuando permite la grabación de sonidos, que sería lo que hipotéticamente podría atentar contra el secreto de las comunicaciones en el supuesto de los porteros automáticos, exige que se dé un riesgo concreto y preciso, riesgo que tendrá que ser argumentado y motivado en la resolución que autorice la instalación de la cámara, tanto si es fija como móvil.⁴ Es decir, la propia Ley no permite la grabación de sonidos de una manera genérica o abstracta.

4. La motivación tendrá que incluir argumentos concretos y específicos. Se tiene que tener en cuenta que, tal y como la misma Ley reconoce, la grabación de sonidos e imágenes mediante la videocámara u otros instrumentos análogos afecta indudablemente a los derechos de las personas —a la intimidad y derechos conexos—, y que, en estos casos, el Tribunal Constitucional nunca ha aceptado motivaciones genéricas y ha exigido siempre que los motivos fuesen concretos y determinables (vid. la STC 179/1996, de 29 de octubre, FJ6) y que la medida limitadora de derechos fuese proporcional a la finalidad perseguida (vid. STC 85/1994, de 24 de marzo, FJ3).

- 180
- En todo caso, en la Ley no se prevé ningún tipo de autorización judicial para la grabación de sonidos en ninguna situación. Así, en el caso de que sea razonable pensar que es posible que, casualmente, se grabe alguna conversación que tiene lugar a través de un portero automático de acuerdo con la ley, tampoco sería necesario pedir la autorización judicial. La exigencia de que un magistrado presida la comisión que tiene que informar y que puede, en cualquier caso, disponer la finalización de las grabaciones y la destrucción de los materiales, no parece que equivalga a una autorización judicial en sentido estricto y constitucional, aunque es una vía que puede facilitar —o que facilita— que las autoridades judiciales tengan conocimiento de este tipo de grabaciones.
 - Nuestro ordenamiento jurídico permite, en otros casos, la intervención de las comunicaciones por parte de una autoridad administrativa. Así, el artículo 51.5 de la Ley orgánica general penitenciaria 1/1979, de 26 de septiembre, permite que las comunicaciones orales y escritas de las personas que se encuentran en prisión cumpliendo una condena puedan ser intervenidas motivadamente por el director del centro, aunque siempre deberá informar a la autoridad judicial competente.⁵ Es decir, la grabación de conversaciones privadas en el ámbito de la Ley que estamos comentando mediante una cámara instalada en función de la existencia argumentada y constatada de un riesgo para la seguridad podría ser jurídicamente aceptable si se pone de inmediato en conocimiento de la autoridad judicial.
 - En el caso de que la grabación de las conversaciones que se mantienen a través de un portero automático sea el objetivo de la actividad policial a causa de la existencia de indicios razonables de que en las comunicaciones puedan hallarse informaciones sobre delitos específicos y concretos, parece lógico dejar el ámbito de la regulación de esta Ley y pasar a la regulación general para las actuaciones de este tipo, y más si se tiene en cuenta que, muy posiblemente, en estos casos será necesaria la utilización de instrumentos más sofisticados que las videocámaras.

Finalmente, otra cuestión difícil de determinar, y que es el punto más oscuro del ámbito físico previsto en la Ley para la instalación de videocámaras, es saber cuándo se afecta de una forma directa y grave a la intimidad de las personas y, por lo tanto, no es procedente instalar videocámaras en espacios que, en principio, son públicos. Además, hay que saber si la afectación se conoce antes o después de la grabación y, en el caso de que sea después, si la visión del documento audio-

5. Los motivos que pueden impulsar al director de un centro a suspender o intervenir las comunicaciones escritas pueden ser razones de seguridad, de buen orden del establecimiento o del interés del tratamiento (vid. art. 46 del RD 190/1996, de 9 de febrero, por el cual se aprueba el Reglamento penitenciario). En el caso de las comunicaciones orales, el director necesita un informe previo de la Junta de Tratamiento (vid. art. 43 del Reglamento). En ambos casos tiene que comunicar la medida al interno, así como al juez. El Tribunal Constitucional ha tratado sobre las intervenciones de las comunicaciones previstas en la Ley general penitenciaria, entre otras la mencionada STC 179/1996, de 29 de octubre, y no ha cuestionado su existencia. Otra cuestión son las condiciones de su aplicación, en las que sí que se ha mostrado riguroso.

visual —o simplemente visual— por parte de la persona que lo ha grabado o que tiene la responsabilidad de custodia del mismo vulnera o no aquella intimidad. La Ley parece presuponer, implícitamente, que nos hallamos ante la vulneración del derecho a la intimidad, basándose en el hecho de que, presumiblemente, este funcionario está obligado a observar «la debida reserva, confidencialidad y sigilo» (vid. art. 8.2) en relación con las informaciones que conoce y, además, que el incumplimiento de estos principios puede ser sancionado penal y administrativamente.

2.3 La justificación de la instalación de videocámaras

Para justificar la utilización de estos medios no es suficiente con las finalidades genéricas de «contribuir a asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos» y «de prevenir la comisión de delitos, faltas e infracciones relacionados con la seguridad pública», previstas en el mencionado artículo 1.1 de la Ley, sino que, además, es necesario que (vid. art. 6):⁶

- Exista un riesgo razonable para la seguridad ciudadana, en el caso de la utilización de cámaras fijas, y de un peligro concreto en el caso de las móviles —como ya se ha visto, este peligro concreto también tiene que existir para que se autorice la grabación del sonido. Concretamente, los criterios que se tienen que seguir en el momento de valorar los riesgos son «asegurar la protección de los edificios e instalaciones públicas y de sus accesos, salvaguardar las instalaciones útiles para la defensa nacional;⁷ constatar infracciones a la seguridad ciudadana y prevenir la causación de daños a las personas y bienes» (vid. art. 4).⁸
- Su utilización sea proporcional a la finalidad perseguida; cualquier riesgo no justifica la utilización directa de las videocámaras.
- Su uso sea adecuado, en el sentido que permita real y efectivamente alcanzar las finalidades previstas por esta Ley.
- No exista ninguna otra forma menos traumática para el derecho al honor, a la propia imagen y a la intimidad de las personas que permita conseguir los mismos fines protectores de la seguridad ciudadana.

6. Cabe recordar lo que hemos dicho en la nota 4 sobre la necesidad de motivar suficiente y concretamente las resoluciones que autoricen las actividades limitadoras de derechos.

7. Aquí parece que se confunde claramente la seguridad pública y la defensa nacional; pero el legislativo también se confunde cuando mezcla finalidades con criterios y principios, en un intento de dar la sensación de que se establece un cuadro muy garante para los derechos implicados en el uso de las videocámaras.

8. Sorprendentemente no se incluye explícitamente la constatación de delitos, excepto de que entre las «infracciones a la seguridad ciudadana» se pretenda decir «delitos, faltas e infracciones relacionados con la seguridad ciudadana» tal y como se menciona en el artículo 1.1. Hubiera sido deseable una conexión más directa entre las finalidades establecidas para la instalación de videocámaras en el artículo 1.1 y los criterios para su autorización del artículo 4.

3. AUTORIZACIÓN DE LA INSTALACIÓN DE VIDEOCÁMARAS

3.1 Cámaras fijas

En el caso de las cámaras fijas, se debe hacer alguna distinción según si son empleadas por cuerpos estatales o por cuerpos autonómicos.

Fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado

La instalación de videocámaras fijas por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado —Policía Nacional y Guardia Civil— tiene que ser autorizada por el delegado del Gobierno en la comunidad autónoma de la que se trate, previo informe de una comisión —que, en caso de ser negativo, será vinculante—, la composición de la cual se regulará reglamentariamente —en un plazo de seis meses a partir de la aprobación de la Ley (disposición adicional tercera)—, pero que, en cualquier caso, tendrá que estar presidida por el presidente del tribunal superior de justicia de la comunidad autónoma de la que se trate y en la que la administración autorizante no puede tener la mayoría. Los municipios también tendrán que estar representados en esta comisión. Se debe tener en cuenta que, en las comunidades autónomas que no tienen competencias para la protección de las personas y los bienes y para el mantenimiento del orden público, el delegado del Gobierno será también el órgano encargado de autorizar la instalación de videocámaras por parte de las policías locales.⁹

Cuerpos de policía de las comunidades autónomas

En las comunidades autónomas con competencia en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público, como es el caso de Cataluña (vid. art. 13.2.a) de su Estatuto), corresponde a las propias comunidades decidir el procedimiento de autorización para que tanto sus cuerpos policiales como los de las corporaciones locales¹⁰ puedan instalar videocámaras; del mismo modo, también tienen competencia para regular la composición y el funcionamiento de la comisión correspondiente, respetando, eso sí, los principios de la presidencia judicial y la prohibición de mayoría de la administración autorizante (vid. la disposición adicional primera).

9. Según una enmienda introducida al Senado, puesto que el texto aprobado por el Congreso no preveía la posibilidad de que el delegado del Gobierno del Estado autorizase la utilización de videocámaras por parte de las policías locales (vid. el *Boletín General de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, de 29 de mayo de 1997, pág. 63 y ss.).

10. Queda claro que la competencia para autorizar a las policías locales a instalar videocámaras no depende de la competencia para su coordinación, sino de la competencia sobre la protección de personas y bienes y mantenimiento del orden público. El legislativo confirma aquí lo que es la base del sistema de seguridad descentralizado planteado por la Constitución: que las comunidades autónomas que así lo han previsto en sus estatutos tienen competencias materiales en el ámbito de la seguridad y el orden público. Afortunadamente quedan lejos aquellas extrañas diferenciaciones entre competencia orgánica, siempre reconocida a las comunidades autónomas, y competencia material, a veces negada.

En estas comunidades autónomas con policía propia nos encontramos, por lo tanto, ante una dualidad de comisiones.

En primer lugar, existe una comisión que tiene que decidir sobre la instalación de videocámaras por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado que, en proporciones reducidas, continuarán existiendo. Esta comisión deberá estar presidida por el presidente del tribunal superior de justicia y, presumiblemente, estará integrada por miembros de la Administración del Estado —que no podrán ser mayoría— y por otros miembros —¿abogados?, ¿magistrados?, ¿fiscales?— establecidos reglamentariamente por el Gobierno.

Una segunda comisión tendrá la competencia para decidir sobre la instalación de videocámaras por parte de la policía autonómica y de las policías locales. En este caso, el Gobierno —de la Generalitat en nuestro caso— tendrá que determinar la composición de la misma, que también tendrá limitado el número de miembros de la administración autorizante, que no podrá ser mayoría, pero que podrá ser perfectamente diferente de la estatal. Incluso la Ley no establece con claridad que la presidencia tenga que estar a cargo del presidente del tribunal superior de justicia —puesto que simplemente se establece la «presidencia judicial»—, ni que las corporaciones locales tengan que participar en ella. Otro aspecto es que parece razonable que esta comisión cuente con alguna participación del mundo local; asimismo, también tendría que estar presidida por el presidente del tribunal superior, básicamente por dos motivos:

- para conseguir una cierta unificación de criterios de las dos comisiones, puesto que es pensable que la posición del presidente del tribunal influya notoriamente en la posición de la mayoría en los dos casos;
- para evitar problemas de gradación, en caso de que la presidencia de la comisión autonómica estuviera presidida por un magistrado con un cargo inferior —aunque jurídicamente no plantearía ningún problema— y que se pudieran emitir informes en direcciones diferentes.

Otro problema que afecta tanto a los cuerpos estatales como a los autonómicos radica en ver cómo se articula el sistema de recursos previsto en la Ley (vid. art. 1.1), y nos habla de la posibilidad de recurrir tanto a la vía administrativa como a la contenciosa administrativa, así como también del amparo ordinario y constitucional. Aunque jurídicamente no existen problemas jerárquicos, se puede dar la situación de que la sala del contencioso administrativo de un tribunal superior de justicia resuelva un recurso contra un acto dictado en seguimiento de un informe dictado por una comisión presidida por el presidente de este tribunal. Situación que, como mínimo, resulta bastante peculiar.

De todas maneras, la resolución que autorice la instalación de videocámaras tendrá que ser motivada (vid. art. 3) y tendrá que hacer referencia al sitio público concreto que tiene que ser objeto de observación por las videocámaras —«deberá precisar genéricamente el ámbito físico susceptible de ser grabado, el tipo de cámara, sus especificaciones técnicas y la duración de la autorización, que tendrá una vigencia máxima de un año» (vid. art. 3.4). También deberá contener las limitaciones

o las condiciones de uso. Entre éstas se establece, como una supuesta norma general, la de «grabar sonidos», excepto el caso en que concurra un riesgo concreto y preciso —en este supuesto el sonido tendrá que grabarse juntamente con las imágenes (vid art. 1.1 *in fine*). La resolución, igualmente, tiene que hacer referencia a la calificación de las personas encargadas de la explotación del sistema de tratamiento de imágenes y sonidos. De todas maneras, la autorización es revocable.

Cabe mencionar, también, que se tendrá que informar al público, de manera clara y permanente, de la existencia de videocámaras fijas¹¹ —sin especificar el lugar exacto donde se hallan— así como la autoridad responsable de su instalación (vid. art. 9.1). Esta autoridad tendrá que crear un registro donde figuren todas las instalaciones fijas de videocámaras que haya autorizado (vid. la disposición adicional segunda).

3.2 Cámaras móviles

Respecto a las cámaras móviles, hay que diferenciar dos casos.

- a) Para poder utilizar este tipo de cámaras en sitios en los que están autorizadas las cámaras fijas, la Ley (vid. art. 6.1) sólo parece que exija la existencia de un peligro concreto y la grabación conjunta de imagen y sonido —además del resto de principios previstos en el artículo 6, que ahora denomina «requisitos».
- b) En el caso de la utilización de videocámaras móviles en otros sitios —donde no haya videocámaras fijas— el responsable de la autorización es el mando provincial de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Así, queda muy claro quien puede ser el responsable por lo que respecta al nivel estatal, mientras que el autonómico dependerá de la legislación específica de la comunidad autónoma de la que se trate. Ahora bien, no se hace explícito quien autoriza el uso de las cámaras móviles por parte de las policías locales. Cabe imaginar que la competencia es del máximo responsable estatal en el ámbito provincial en el caso de las comunidades autónomas sin competencia en materia de orden público, y del responsable autonómico —que no tiene por qué ser necesariamente provincial—¹² en el caso de las comunidades autónomas que sí tengan esta competencia.

El elemento determinante para la autorización es la naturaleza de los eventuales hechos susceptibles de filmación, teniendo en cuenta, evidentemente, los principios del artículo 6. Así, es preciso que la autorización se incluya en una resolu-

11. Obligación que no parece existir en el caso de las cámaras móviles. Posiblemente por el carácter más coyuntural de su instalación.

12. La misma disposición adicional primera de la Ley establece que las comunidades autónomas con competencia para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana «podrán dictar, de acuerdo con lo previsto en la Ley, las disposiciones necesarias para regular y autorizar la utilización de videocámaras por sus fuerzas policiales y para las que dependen de las corporaciones locales». Se debe entender que esto implica decidir quien tiene que autorizar la utilización de cámaras móviles donde no las haya fijas.

ción motivada y que esta resolución sea comunicada, en un plazo máximo de 72 horas, a la comisión prevista en esta Ley. Esta comisión puede solicitar, si lo considera oportuno, pero no de forma necesaria, el soporte físico de las grabaciones para emitir el informe correspondiente.

En casos excepcionales de urgencia o en los que sea imposible obtener con tiempo la autorización que acabamos de mencionar, se pueden obtener las imágenes y los sonidos con videocámaras móviles, con la obligación de dar cuenta, en un plazo de 72 horas, al máximo responsable provincial y a la Comisión que, otra vez y si lo considera conveniente, puede solicitar que se le entregue el soporte físico y emitir el informe correspondiente.

Si se da el caso de que estos informes son negativos —en los dos casos anteriores—, se deberá destruir la información inmediatamente. Aunque no se menciona expresamente si será necesario abrir un expediente a los responsables de las grabaciones con cámaras móviles por falta grave o muy grave, en caso de que exista un informe negativo de la comisión y de que se haya dado alguno de los supuestos previstos en la disposición adicional séptima.

De todas maneras, la comisión tendrá que recibir quincenalmente informaciones sobre la utilización de cámaras móviles y podrá, en cualquier momento, pedir el soporte físico de las grabaciones y emitir un informe sobre el caso.

Las autoridades competentes pueden pedir siempre un informe a la comisión sobre la adecuación de cualquier grabación de imágenes y sonidos obtenidos mediante videocámaras a los principios que tienen que inspirar su autorización e instalación (vid. art. 5.4).

4. USO Y CONSERVACIÓN DE LAS GRABACIONES

Una vez utilizadas las cámaras, tanto si son móviles como fijas, nos podemos encontrar ante los tres casos siguientes:

- a) Que las grabaciones contengan hechos que podrían constituir ilícitos penales. En este supuesto, las fuerzas y cuerpos de seguridad tienen que poner las cintas originales de las imágenes y de los sonidos íntegramente a disposición judicial con tanta inmediatez como sea posible y, en todo caso, en un plazo máximo de 72 horas desde su grabación. Si en este plazo no se puede redactar el atestado, se tendrán que relatar verbalmente los hechos a la autoridad judicial o al Ministerio fiscal y entregar la grabación (vid art. 7.1).
- b) Que las grabaciones contengan hechos que podrían ser constitutivos de infracciones administrativas relacionadas con la seguridad pública.¹³ En este supuesto, se tendrán que remitir inmediatamente al órgano competente (vid. art. 7.2), puesto que no se aplica el plazo máximo de las 72 horas.

13. Hay que tener en cuenta que la Ley sólo habla de infracciones administrativas relacionadas con la seguridad pública. No es procedente, pues, la entrega de las cintas cuando se graben hechos constitutivos de infracciones administrativas no relacionadas con la seguridad pública.

c) Que las grabaciones no contengan ningún ilícito penal ni administrativo relacionado con la seguridad pública ni con una investigación policial en curso o con un procedimiento judicial o administrativo abierto.¹⁴ En este supuesto, se deben destruir en un plazo de un mes desde su grabación.

Durante el tiempo que las grabaciones permanecen bajo la custodia del órgano o la autoridad gubernativa —que estará determinado reglamentariamente por la administración competente:

- Cualquier persona que, con motivo de sus funciones,¹⁵ tenga acceso a las grabaciones tendrá que observar la reserva, la confidencialidad y el sigilo debidos en relación a su contenido. De lo contrario, se le podrán exigir las responsabilidades disciplinarias y administrativas correspondientes.¹⁶
- Queda prohibida cualquier cesión o copia de las imágenes y de los sonidos, obtenidos conforme con la Ley, diferente de las previstas en caso de infracción penal o administrativa relacionada con la seguridad ciudadana.
- Toda persona interesada puede ejercer los derechos de acceso y de cancelación de las grabaciones en las que razonablemente considera que aparece.¹⁷ No obstante, el responsable de la custodia de las grabaciones puede denegar este derecho en el caso de que considere que de él podrían derivarse peligros para la defensa del Estado, para la seguridad pública, la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén llevando a cabo. En todos los supuestos, se necesitará una motivación y que los peligros sean definibles y concretos; de lo contrario, el derecho de acceso a las filmaciones no tendrá un contenido efectivo.

14. La Ley no especifica qué se tiene que hacer en estos tres casos que aparecen en este punto por primera vez. Se debe pensar que tendrían que ser entregados al juez o al órgano administrativo que estuviera instruyendo el procedimiento, respectivamente.

15. Lo que significa que el acceso al material filmado sólo tiene que ser posible a funcionarios públicos relacionados con la seguridad ciudadana, con la persecución de delitos o con algún otro ámbito público que justifique suficientemente el acceso a esta información.

16. La disposición adicional séptima establece: «1. Se considerarán faltas muy graves en el régimen disciplinario de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado las siguientes infracciones:

- a) Alterar o manipular los registros de imágenes y sonidos siempre que no constituya delito.
- b) Permitir el acceso de personas no autorizadas a las imágenes y sonidos grabados o utilizar estos para fines distintos de los previstos legalmente.
- c) Reproducir las imágenes y sonidos para fines distintos de los previstos en esta Ley.
- d) Utilizar los medios técnicos regulados en esta Ley para fines distintos de los previstos en la misma.

»2. Se considerarán faltas graves en el régimen disciplinario de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado las restantes infracciones a lo dispuesto en la presente Ley.»

Habría que ver si se introducen preceptos similares en el régimen disciplinario de las policías autonómicas y locales, si es que no están recogidos (o si no se pueden introducir) dentro de los preceptos que consideran infracciones las vulneraciones de los derechos de los ciudadanos en los regímenes vigentes.

17. En el proyecto presentado por el Gobierno, el requisito para acceder a las filmaciones y, si procede, a exigir la cancelación, era que el solicitante apareciese en la filmación. El problema radicaba en cómo el solicitante podía demostrar que aparecía antes de tener acceso a ella. Por esto, el Congreso introdujo el concepto de razonabilidad de la idea que se aparece en las grabaciones; así, ya no es necesario demostrar que se aparece, sino que es razonablemente posible (porque se estaba paseando por zonas en donde se había anunciado que operaban las videocámaras, por ejemplo).

Si se lleva a cabo un tratamiento informatizado de las imágenes y los sonidos, éste tendrá que estar regido por lo que dispone la Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre, del tratamiento automatizado de datos de carácter personal —sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones específicas que contiene la Ley objeto de este comentario— (vid. art. 2.1).

5. OTRAS MATERIAS REGULADAS ACCIDENTALMENTE EN ESTA LEY

El legislativo, como es frecuente, aunque no es una buena técnica legislativa, ha aprovechado la ocasión de elaboración y aprobación de esta Ley para reformar otras materias que también requieren la forma de ley orgánica para su regulación y que —eso sí— están relacionadas con el mismo problema de fondo que ha originado la aprobación de esta Ley. Las leyes reformadas son básicamente dos: la Ley orgánica 9/1983 y la Ley orgánica 1/1992.

5.1 La Ley orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión

Esta Ley ha visto modificado su artículo 4.3, el redactado del cual ha quedado de la manera siguiente (vid. la disposición adicional tercera):

«Los participantes en reuniones o manifestaciones, que causen un daño a terceros, responderán directamente de él. Subsidiariamente, las personas naturales o jurídicas organizadoras o promotoras de reuniones o manifestaciones responderán de los daños que los participantes causen a terceros, sin perjuicio de que puedan repetir contra aquéllos, a menos que hayan puesto todos los medios razonables a su alcance para evitarlos.»

El legislativo ha intentado ofrecer otros instrumentos para la lucha contra la violencia en la calle, que representa un problema grave de orden público en algunas zonas del territorio del Estado. El elemento nuevo que se ha introducido es la imputación de responsabilidad directa a aquellas personas que, con motivo de haber participado en una manifestación, causen daños a terceros. El resto ya existía en el texto anterior, si bien redactado de otra forma. Ahora se califica la responsabilidad de los organizadores como subsidiaria, y como requisito para la exención de esta responsabilidad civil se exige «haber puesto todos los medios razonables a su disposición», en lugar de «la diligencia razonablemente exigible» como se denominaba antes y que se puede considerar como un concepto equivalente. Se explicita, ahora, la acción de regreso que los organizadores tienen ante los participantes violentos para ser resarcidos de la cantidad pagada por los daños que éstos hayan provocado.

No parece que la reforma introduzca novedades, puesto que en ninguna parte del ordenamiento jurídico no se decía que el hecho de manifestarse con otras personas fuera algo que eximiera de la responsabilidad —civil y penal— en la que incurrirían las personas que causaban daños a terceros —actividad que ya estaba tipificada antes como ilícito civil y penal. El problema continua siendo la identifica-

ción, la detención de los autores de los daños, si procede, y la prueba de los hechos, con las dificultades que todo esto supone en algunas situaciones y contextos. Quizás el legislativo ha pensado que, políticamente, era necesario recordar la responsabilidad directa de las personas que causen daños a terceros, aunque sea en el contexto de una manifestación, o que la publicidad de la reforma de la Ley pueda provocar una cierta prevención general. La aplicación de la Ley nos dirá si realmente se trata de una innovación útil.

5.2 La Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana

188

Respecto a esta Ley, se ha reformado el apartado c) de su artículo 23 y se ha añadido uno nuevo, el d), con el consiguiente desplazamiento de los que ya existen —el antiguo d pasa a ser e, el e se convierte en f, etc.— (vid. las disposiciones adicionales cuarta y quinta). Las reformas tienen los objetivos siguientes:

- a) incluir el concepto de incumplimiento, por parte de los organizadores de una manifestación, del deber de adoptar las medidas para su adecuado desarrollo como un supuesto que da lugar al nacimiento de la infracción grave prevista en el artículo 23;
- b) especificar qué incluye el concepto de «organizadores o promotores de una manifestación», aclarando los dos conceptos:
 - se deben considerar organizadores o promotores las personas físicas o jurídicas que comuniquen a la autoridad la celebración de la reunión o manifestación en lugares de tránsito público;
 - también se consideran organizadoras o promotoras las personas que, aunque no hayan suscrito el comunicado a la autoridad política, presidan o dirijan reuniones o manifestaciones o ejerzan actos similares, así como las que a través de publicaciones, declaraciones de convocatoria a reuniones, manifestaciones o el pronunciamiento de discursos y el reparto de impresos durante las manifestaciones, por eslóganes, banderas u otros signos que puedan mostrar, o por cualquier otro hecho, pueda determinarse razonablemente que son inspiradoras de aquellas reuniones o manifestaciones.
- c) incluir como infracción grave la negativa a disolver las manifestaciones y reuniones de tránsito público ordenada por la autoridad competente cuando se den los supuestos del artículo 5 de la Ley orgánica 9/1983.

Cuando menos, de entrada, la primera y la última modificación presentan pocas dificultades, puesto que técnicamente mejoran los tipos de infracciones a las que hacen referencia. Parece más discutible la extensión, casi desorbitada e incluso con alguna cláusula final demasiado genérica, del concepto de organizador y/o promotor de una manifestación. Debemos esperar a ver cómo la Administración la aplica y como la interpretan los tribunales.