

VIDEOVIGILANCIA Y DERECHO A LA INTIMIDAD: ¿UN NUEVO EJEMPLO DE CONFLICTO ENTRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD PÚBLICA Y EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA INTIMIDAD?

Agustín-Jesús Pérez-Cruz Martín

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Desde hace tiempo he llegado a la convicción personal de que muchos de los desatinos a que, desgraciadamente, nos tiene acostumbrado el legislador se debe a que se ha perdido el norte (como ocurrió, por ejemplo con la regulación de la protección de la seguridad ciudadana por la L.O. 1/1992, de 21 de febrero¹, el Tribunal del Jurado por la L.O. 5/1995 in datada y me temo puede ocurrir con este nuevo Proyecto de L.O. por la que se regula la utilización de videocámaras para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos²) y que sólo se recuperará teniendo ideas claras y sabiendo qué es lo que tiene y que no cobertura constitucional.

En la recuperación del norte, a que antes aludía, creo conveniente recordar que no podemos olvidar que el art. 1 de nuestra Carta Magna³ reconoce como uno de los valores jurídicos que informan el ordenamiento jurídico el de la libertad, junto con la justicia y el pluralismo político⁴, y que, si bien la eficacia en la prevención y persecución del delito tiene una evidente legitimidad, no puede imponerse la misma a costa de los derechos y libertades fundamentales, entre ellos el derecho a la imagen y a

¹ La STC 341/1993, de 18 de noviembre salva, de manera forzada, la constitucionalidad global del texto legal, con excepción de lo dispuesto en el art. 21.2 y 26 j) inciso final, aún cuando formularon interesantes e importantes discrepancias, en sendos votos particulares, los Magistrados de J. Diego González Campos y M.C. de la Vega Benayas -cfr.: GOMEZ COLOMER, J.L. Comentarios a la STC 341/1993, de 18 de noviembre. (El registro domiciliario por motivos de seguridad ciudadana). A.Ar., 1994, núm. 138, págs. 1-4; GARBERI LLOBREGAT, J. La flagrancia habilitadora de la entrada y registro sin autorización judicial. (Inconstitucionalidad del art. 21.1 LOPSC en la STC de 18 de noviembre de 1993). Rev. Colex, 1993, núm. 8, págs. 95-106; FAIREN GUILLEN, V. Comentario general a la sentencia del Tribunal Constitucional. en "Comentarios a la Legislación Penal". Tomo XV. Vol. 2º (Ley de protección de la Seguridad Ciudadana - Ley Orgánica de 21 de febrero de 1992-. Sentencia del Tribunal Constitucional 341/1993, de 18 de noviembre). -con VV.AA. y COBO DEL ROSAL, M., Dtor. y BAJO FERNANDEZ, M., Coord.-. Madrid 1994, págs. 995-1018.

² Vid.: Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley., núm. 16-I, de 4 de octubre de 1996.

³ Vid.: RUIZ-GIMENEZ CORTES, J. Derechos fundamentales de la persona. Comentario al art. 10 de la C.E. en "Comentarios a las Leyes políticas" -con VV.AA. y ALZAGA VILLAAMIL, O. como Dtor.-. Madrid 1984. Tomo II, págn. 90.

⁴ PECES-BARBA MARTINEZ, G. Los valores superiores. 1ª Ed. (1ª reimpresión). Madrid 1986[PAREJO ALFONSO, La Constitución y valores del ordenamiento. Madrid 1990.]

la protección de la intimidad, a la inviolabilidad del domicilio, el secreto de las comunicaciones, el derecho de reunión y manifestación⁵.

Coincidimos plenamente con Choclan Montalvo en que: "...el reconocimiento constitucional de la libertad como valor superior del ordenamiento jurídico obliga a considerar que el ejercicio del ius puniendi del Estado no deba perseguirse a cualquier precio, teniendo que ceder este interés público en determinados casos ante el interés individual en mantenerse libre de injerencias el status libertatis"⁶.

No podemos olvidar que nuestra Constitución probablemente sea una de las que con mayor amplitud, de entre las europeas, reconozca una serie de derechos fundamentales y libertades públicas (de lo que nos debemos congratular) que, en ningún caso, pueden ser desvirtuados por el legislador ordinario; como señalaba la STC 341/1993, y nos recuerda el C.G.P.J.⁷, "...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 es no 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".

Me temo que, de nuevo⁸, entran en colisión una serie de derechos fundamentales y libertades públicas⁹ con el derecho a la seguridad pública -si bien éste no tiene la naturaleza de derecho fundamental, sino una aspiración, un deseo social e individual, un resultado de la eficacia de la protección policial, en ningún caso un valor primero o superior¹⁰- y me temo también que los primeros ceden en beneficio del segundo¹¹.

⁵ Precisamente el Preámbulo del Proyecto de L.O. y la Memoria justificativa que acompaña al mismo, a este respecto, señala que: "Ahora es oportuno proceder a la regulación del uso de los medios de grabación de imágenes y sonidos que vienen siendo utilizados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, introduciendo las garantías que son precisas para que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución sea máximo y no pueda verse perturbado con un exceso de celo en la defensa de la seguridad pública". Más tarde podremos comprobar como la voluntad del legislador no queda reflejada en el articulado del texto, más bien todo lo contrario; de nuevo, apreciamos una clara falta de concordancia entre la E.M. y el articulado de la Ley, defecto que se se ha venido produciendo en relación con otros recientes textos legales, L.A.J.G -vid.: CALVO SANCHEZ, M^o.C. Ley de Asistencia Jurídica Gratuita. Preámbulo. Madrid 1996, pág. 15-, L.A.U.-vid.: PEREZ-CRUZ MARTIN, A.J. La L.A.U.. Su proyección procesal. (Tratamiento doctrinal y jurisprudencial). Granada 1997, pág. 21.

⁶ La prueba videográfica en el proceso penal: validez y límites. P.J., 1995, núm. 38, pág. 58.

⁷ Mi agradecimiento personal a D. José Folguera, Letrado del C.G.P.J. y Jefe del Servicio de Estudios, por haberme facilitado, antes de que se procede a su publicación en el B.I.C.G.P.J., el Dictamen aprobado por el Pleno del C.G.P.J. al Anteproyecto de Ley Orgánica de videovigilancia.

⁸ Cuestión que, sintomáticamente, surge de forma cíclica -vid.: LUCHAIRE, F. La vidéosurveillance et la fouille des voitures devant le Conseil constitutionnel. Rev.D.P., 1995, núm. 2, págs. 576-577.

⁹ El derecho fundamental a la intimidad -junto con los derechos fundamentales a la integridad física, la libertad individual, la inviolabilidad del domicilio o el secreto de las comunidades- integrados en la categoría de los llamados derechos personales deben encuadrarse dentro del status libertatis (Jellinek, G. System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2^a Ed., Tübingen 1905) -vid.: MORENO CATENA, V. Garantía de los derechos fundamentales en la investigación penal. P.J., 1987, núm. II (especial), pág. 132.

¹⁰ Cfr.: Voto particular de M.C. de la Vega Benayas a la STC 341/1993, de 18 de noviembre.

¹¹ Esta misma idea es la que parece latir en la justificación de la Enmienda núm. 1 del Grupo Parlamentario IU-IC cuando afirma que: "La vieja discusión que pretende enfrentar el pleno ejercicio de los derechos y libertades con el cumplimiento, por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de su misión constitucional de garantizar la seguridad ciudadana, vuelve a esta Cámara y, como ya ha sucedido en los últimos tiempo, parece decantarse en detrimento, de forma paradójica, de aquellos principios propugnados

Otro elemento necesario para la recuperación del norte nos lo da el conocimiento del ámbito del art. 24.2 de la C.E., es decir, aquel que consagra el derecho a la presunción de inocencia, derecho constitucional donde se han producido las importantes construcciones doctrinales¹² y pronunciamientos del T.C.¹³. El T.C., por medio de una reiterada y constante jurisprudencia, iniciada en la sentencia de 31/1981, 28 de julio -analizada aguda y pormenorizadamente por Vazquez Sotelo¹⁴- ha sentado la necesidad de que la presunción de inocencia se destruya únicamente en base a la existencia en el proceso de una “mínima actividad probatoria producida con todas las garantías y que pueda considerarse de cargo”.

De entre las diversas conclusiones que se pueden extraer de dicha doctrina -siguiendo a Asencio Mellado¹⁵- nos interesa resaltar la de que la emisión de una sentencia condenatoria precisa de la existencia de una mínima actividad probatoria que se haya producido con las debidas garantías. Precisamente quisieramos aludir a los requisitos que deben presidir la captación de imágenes y sonidos de personas, que situadas en la vía o espacio público, pueden ver, potencialmente, mermado sus derechos -y más concretamente nos referiremos al derecho a la intimidad- como consecuencia de que los poderes públicos en el curso de una investigación policial estén realizando la aludida captación¹⁶.

Para el estudio de los mencionados requisitos, porque estoy convencido -con Lopez-Fragoso Alvarez¹⁷- de que “los órganos judiciales no tienen la última palabra sino la primera”, y habida cuenta de que ya han existido relevantes pronunciamientos judiciales a este respecto, creo conveniente recordar la doctrina sentada por el T.E.D.H., T.C., T.S. y AA.PP.¹⁸.

como valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico” -vid.: Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura., Serie A: Proyectos de Ley, núm. 16-4, de 30 de octubre de 1996, págn. 11.

¹² Vid.: VAZQUEZ SOTELO, J.L. Presunción de inocencia del imputado e intima convicción del Tribunal. Barcelona 1984; GOMEZ DE LIANO GONZALEZ, F. La prueba en el proceso penal. Selección de jurisprudencia. Oviedo 1991; VV.AA. Los principios del proceso penal y la presunción constitucional de inocencia. en “Cuadernos de Derecho Judicial”. Madrid 1992; VEGAS TORRES, J. Presunción de inocencia y prueba en el proceso penal. Madrid 1993.

¹³ Por ser numerosos los pronunciamientos al respecto y por todos conocidos omitimos su mención.

¹⁴ Presunción de inocencia del imputado e..., ob. cit., págn. 41-43.

¹⁵ Prueba prohibida y prueba preconstituida. Madrid 1989, págn. 41-43.

¹⁶ Siempre y cuando lógicamente se produzca una utilización abusiva de las videocámaras que supongan una intromisión ilegal en la intimidad personal o familiar ya que el art. 2.1 del Proyecto dispone que: “La captación, reproducción y tratamiento de imágenes y sonidos, en los términos previstos en esta Ley, así como las actividades preparatorias, quedan excluidas del ámbito de protección de la L.O. 1/1982, de 5 de mayo” y, por su parte, el art. 2.2. de la L.O. 1/1982, de 5 de mayo dispone que “no se apreciará la existencia de intromisión ilegítima en el ámbito protegido cuando estuviere expresamente autorizada por la Ley”.

¹⁷ Las intervenciones telefónicas en el proceso penal por delitos comunes. en “Cuadernos de Derecho Judicial. (La restricción de los derechos fundamentales de la persona)” -con VV.AA.-. Madrid 1993, págn. 89.

¹⁸ Cuyo valor se ha revitalizado habida cuenta -como ya tendremos ocasión de señalar- del vacío legal sobre el tratamiento procesal de los medios audiovisuales de reproducción (vid.: SENES MOTILLA, C. Cámaras de control y filmación de las vías públicas, redadas y controles policiales. en “Medidas Restrictivas de Derechos Fundamentales”. -con VV.AA. y VELASCO MUÑOZ, E. como Dtor.-. Madrid 1996, págn. 275.

1 LEGALIDAD DE LA INGERENCIA

El requisito de legalidad se recoge expresamente en el art. 8.2. del C.E.D.H. en el sentido de que toda injerencia de la autoridad pública en el derecho a la intimidad e integridad física debe estar prevista en la Ley, debiendo constituir una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad social, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la salud o la moral o la protección de los derechos y libertades de los demás¹⁹.

Como marco legal que en el orden interno sirve de base a la actuación policial pueden mencionarse las siguientes disposiciones: arts. 104 y 126 de la C.E., arts. 1.4º, 11 e), 11 f), 11 g) de la L.O. 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, art. 19.2 de la L.O. 1/1992, de seguridad ciudadana. Entre las disposiciones citadas destaca la que autoriza a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la captación de cuantos datos tengan interés para conseguir los objetivos. La ley no limita, desde luego, la naturaleza de los datos o evidencias no excluyéndose, por tanto, los relativos a imágenes susceptibles de ser incorporadas a un soporte videográfico para su posterior utilización en el proceso²⁰. Como puede leerse en la SAP de Bilbao (Sección 1ª) de 10 de enero de 1995 “resultaría cuando menos ingenuo pretender que en una sociedad democrática moderna, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad se vieran limitados a la utilización de técnicas y medios arcaicos o inoperantes”.

Sin embargo, es cierto que resultaba, a todas luces, insuficiente habida cuenta de la generalización del fenómeno de captación pública de imágenes y del perfeccionamiento de los medios de vigilancia audiovisual, haciendo necesario y urgente la necesidad de regular adecuadamente las mismas en términos que garanticen tanto la eficacia de los resultados obtenidos con esas nuevas técnicas, como su uso, de forma que no se vean afectados los legítimos derechos de la ciudadanía, evitando la utilización abusiva de los nuevos procedimientos técnicos de seguimiento y captación de imágenes en lugares públicos²¹.

Igualmente la regulación específica de la utilización, por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de videocámaras en lugares públicos supondrá el que no pueda negarse a priori y con carácter general la legitimidad de las grabaciones obtenidas conforme a la misma -dicho en otros términos, lo que, doctrinalmente, se conoce como la legitimidad de las “fuentes de la prueba”- sin perjuicio de la facultad jurisdiccional exclusiva en la apreciación en cada caso del valor de las pruebas aportadas.

Debe ante todo resaltar la necesidad de que este tipo de actuaciones, carentes de base normativa propia en la actuación²², y con escasos precedentes legislativos en los

¹⁹ Vid.: Ss. TEDH 7 de diciembre de 1976, caso “Handyside”, de 26 de abril de 1979, caso “The Sunday Times”, de 25 de marzo de 1985, caso “Bartholdt”, de 26 de marzo de 1985, asunto “X. e Y/Holanda” y de 23 de marzo de 1993 asunto Costello-Roberts/Reino Unido. [Un estudio exhaustivo y posmemorizado de la doctrina del TEDM. en relación al derecho al respeto de la esfera privada puede consultarse en MORENILLA RODRIGUEZ, J.Mª. El derecho al respeto de la esfera privada en la jurisprudencia del TEDM. en “Cuadernos de Derecho Judicial Jurisprudencia del TEDM.” vol. XI, Madrid 1993, págs. 291 - 333.]

²⁰ Recientemente se viene observando una corriente jurisprudencial a favor de la admisión de las cintas grabadas como medio de prueba (cfr.: Ss.TS -Sala 2ª- de 4 de octubre de 1986 (R.A. 5479), 20 de noviembre de 1987 (R.A. 8560), 21 de setiembre de 1988 (R.A. 6811), 14 de febrero de 1991 (R.A. 1060)[, SAP de Barcelona -Sección 3ª- de 6 de marzo de 1995, SAP de Barcelona -Sección 10ª- de 30 de mayo de 1995, SAP de Ourense de 20 de setiembre de 1995, SAP de Ourense de 17 de octubre de 1995, SAP de Barcelona -Sección 2ª- de 17 de junio de 1996.]

²¹ Es de esperar, sin embargo, que la superproducción legislativa procesal operada en los últimos años no sea un vicio también del nuevo Gobierno y, fundamentalmente, de la titular del Ministerio de Justicia. Una aguda crítica a dicha fenómeno puede leerse en OLVIVA SANTOS, A. de la Acerca de la reforma procesal. R.D.Proc., 1995, núm. 1, págs. 141-180.

²² Vid.: L.O 1/1992, de 21 de febrero y L. 23/1992, de 30 de julio.

sistemas jurídicos en nuestro entorno²³, sean objeto de regulación para evitar fenómenos de utilización abusiva de los nuevos procedimientos técnicos de seguimiento y captación de imágenes en lugares públicos.

Pero, además, conforme al sistema europeo de protección de los derechos de respeto a la vida privada, la legitimidad de las intervenciones de los poderes públicos en ese ámbito requiere una regulación suficiente, en términos claros y precisos, de las condiciones en que puede producirse tal intervención (SsTEDH en los asuntos “Klass” y “Malone”).

Teniendo en cuenta lo dicho -y puesto que la normativa existente hasta el momento, como hemos tenido ocasión de señalar, resultaba insuficiente- creemos que el Proyecto de L.O. viene a cubrir esa insuficiencia, si bien compartimos la opinión, manifestada por algunos de los Ponentes en las “Jornadas sobre el derecho de prueba: la videovigilancia”, celebradas en San Sebastian el 25 de noviembre de 1995, de que se trata de un texto manifiestamente mejorable, donde se abusa de los términos jurídicos indeterminados²⁴ y de un excesivo abuso de la remisión legal de cuestiones relevantes a su posterior regulación reglamentaria²⁵ podemos afirmar que se trata, en este sentido, de una Ley incognita, que quedara despejada a la luz del Reglamento que desarrolle el propio texto legal.

2 PROPORCIONALIDAD (VERHÄLTNISMÄßIGKEITSGRUNDSATZ)

El principio de proporcionalidad²⁶ en sentido amplio²⁷ implica que únicamente será constitucionalidad admisible aquella limitación o intervención en los derechos y libertades fundamentales que sea adecuada y necesaria para obtener la finalidad

²³ Vid.: Ley francesa de 21 de enero de 1995, de orientación y programación relativa a la seguridad, expresamente declarada conforme a la Constitución y respetuosa con las libertades individuales por el Conseil Constitutionnel.

²⁴ Vid.: el art. 1.1.I del Proyecto donde la alusión a “infracciones relacionados con la seguridad pública” parece bastante imprecisa.

²⁵ Un claro ejemplo de dicha deficiencia la puso de manifiesto el C.G.P.J. al señalar que: “Las líneas básicas de composición y funcionamiento de dicha Comisión (aludiendo a lo dispuesto en el art. 3 del Anteproyecto) no deberían quedar tampoco a una ulterior regulación reglamentaria sino estar prefijadas en la propia Ley habilitante”. En relación con el art. 8.4 también considerar el C.G.P.J. que: “... Por ello, la remisión legal a una ulterior determinación reglamentaria de la autoridad llamada a resolver sobre la utilización en otros lugares de videocámaras móviles precisaría mayores concreciones, ya que deben quedar suficientemente determinados los criterios de jerarquía y responsabilidad en la autorización, medio de identificación de la fuerza actuante, para posibilitar los medios de control adecuados, así como para asegurar los derechos de acceso e información de los afectados y la autenticidad de las filmaciones obtenidas”.

²⁶ Vid.: el principio de proporcionalidad ha sido objeto de numerosos estudios por parte de la doctrina española (PEDRAZ PENALVA, E. -en colaboración con ORTEGA BENITO, V.- El principio de proporcionalidad y su configuración en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y literatura especializada alemanas. y El principio de proporcionalidad y principio de oportunidad. en “Constitución, Jurisdicción y Proceso”. Madrid 1990, págs. 277-312 y 313-375; GONZALEZ-CUELLAR SERRANO, N. Proporcionalidad y derechos fundamentales en el proceso penal. Madrid 1990; JIMENO BULNES, M. Sobre el principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. R.Un.D.Proc., 1987, núm. 0, págs. 137-150; BARNES, J. Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario. R.A.P., 1994, núm. 135, págs. 495-510) y extranjera (RESS, G. Der Grundsatz in europäischen Rechtsordnungen. Heidelberg 1985; HIRSCHBERG, L. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und der Zumutbarkeit. Göttingen 1981; GRABITZ, E. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. AöR (1973/74), núm. 98, págs. 568-580; GENTZ, M. Zur Verhältnismässigkeit von Grundrechtseingriffen. NJW, 1968, págs. 1600-1625; LÜCKE, J. Die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Zumutbarkeit. DöV, 1974, núm. 22, págs. 769-790).

²⁷ Que podrá ser enunciado en un sentido negativo o positivo (vid.: GONZALEZ-CUELLAR SERRANO, N. Proporcionalidad y derechos ..., ob. cit., págs. 316-330).

perseguida por el legislador, que deberá en todo caso estar constitucionalmente justificada, y siempre y cuando tal injerencia se encuentre en una razonable relación con la finalidad perseguida²⁸.

Para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres siguientes requisitos o condiciones: “si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad): si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad, en sentido estricto)”²⁹.

A la necesaria ponderación del principio de proporcionalidad^{30 31} en la regulación de los distintos medios de videovigilancia se refiere el C.G.P.J. cuando señala que: “...un sistema normativo que autorizase la recogida de datos incluso con fines legítimos, y de contenido aparentemente neutro, y no incluyese garantías adecuadas frente a un uso potencialmente invasor de la vida privada del ciudadano, a través de su tratamiento técnico, vulneraría el derecho a la intimidad de la misma manera que lo harían las intromisiones directas en el contenido nuclear de ésta (STC 143/1994)...”.

Por ello el C.G.P.J. recomienda que se retrinjan aquellas intervenciones que por su carácter general y no discriminado no se ajusten a los requerimientos de proporcionalidad y, en segundo lugar, que la voluntad de garantía expresada por el (Ante)proyecto se vea efectivamente materializada en las pertinentes disposiciones y en este sentido entiende que: “...Parece pertinente incorporar al artículo primero, regulador del objeto de la disposición, el principio de proporcionalidad jurisprudencialmente consagrado, con dos concreciones adicionales consistentes, la primera de ellas, en la prohibición expresa de la captación de conversaciones de naturaleza privada y, la segunda, en la prohibición de la captación de imágenes en circunstancias en que la privacidad no ha perdido intensidad suficiente por la relevancia pública de la actividad desarrollada”.

En este sentido el art. 1 del Proyecto se refiere a la finalidad de prevenir la comisión de delitos, faltas e infracciones relacionados con la seguridad pública, la expresión parece excesivamente genérica -a juicio del C.G.P.J.-, debiéndose referir

²⁸ Cfr.: HOYOS SANCHO, M. de Supuestos de detención por razón de delito. (Tesis Doctoral). Valladolid 1997 -Inédita-, págn. 81.

²⁹ Ss. TC 66/1995, de 8 de mayo; 55/1996, de 28 de marzo; 207/1996, de 16 de diciembre.

³⁰ Nos parece un error, desde el punto de vista dogmático, la afirmación del legislador -recogida en la E.M. del Proyecto de L.O.- trasladada, posteriormente, al articulado- en relación con el principio de proporcionalidad “en su doble versión de idoneidad e intervención mínima” -vid.: GONZALEZ-CUELLAR SERRANO, N. Proporcionalidad y..., ob. cit. págn. 154-185 (sobre el principio de idoneidad) y págn. 189-196 (sobre el principio de intervención mínima).

³¹ La E.M. del Proyecto reconoce la necesidad de introducción de una serie de garantías para que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la C.E. sea máximo y no pueda verse perturbado con un exceso de celo en la defensa de la seguridad pública, añadiendo que: “...Las garantías que introduce la presente ley en el uso de sistemas de grabación de imágenes y sonidos por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, parten del establecimiento de un régimen de autorización previo para la instalación de videocámaras inspirado en el principio de proporcionalidad, en su doble versión de idoneidad e intervención mínima”.

únicamente a delitos o infracciones graves en materia de seguridad ciudadana como las previstas en los apartados c) y m) del art. 23 de la L.O. 1/1992, y no a otras infracciones cualesquiera^{32 33}.

El requisito de la proporcionalidad de la medida se justifica en la SAP. de Bilbao (Sección 1^a) 10 de enero de 1995 de la forma siguiente: "...Los hechos presuntamente delictivos que se trataban de prevenir, y posteriormente investigar, incidían en la seguridad pública, y suponían la participación de un grupo numeroso de personas actuando en el espacio público y movilizándose por el mismo. la intervención policial, en el caso concreto, mediante un dispositivo ingente de miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, o impidiendo la libre circulación de todos los ciudadanos de la zona, hubiera resultado, sin duda, una medida más radical que la adoptada".

3 PRINCIPIO DE ADECUACIÓN (GRUNDSATZ DER GEEIGNETHEIT)

Se trata aquí de valorar si la medida que contiene la decisión legislativa que interviene en los derechos fundamentales es adecuada o apta para alcanzar la finalidad constitucionalmente prevista que justifica la limitación del derecho fundamental.

El requisito de la adecuación (o de "intervención mínima")³⁴ determinaría que las actividades de videovigilancia mediante instalaciones fijas, por su carácter general e indiscriminado, queden referidas a unos ámbitos espaciales y temporales perfectamente delimitados, cuya vigilancia se justifique en términos de un peligro claro, actual e inminente, no meramente potencial, para la seguridad de personas y bienes. En este sentido creemos que resulta meridianamente la aludida SAP de Bilbao (Sección 1^a) de 10 de enero de 1995 cuando señalaba que: "...En el supuesto concreto que nos ocupa la instalación de las cámaras videográficas tenía una finalidad de prevención del delito y de garantía de la seguridad pública. Era, y es, un hecho notorio, incluso publicado, que en esa fecha, concretamente, como había sucedido en años anteriores, se iban a producir alteraciones del orden público, con motivo del izado de la bandera española, en el Ayuntamiento de Bilbao".

A la luz de lo expuesto, el art. 6.4 del Proyecto de L.O., no se atemperaba a las exigencias jurisprudenciales y el parecer del C.G.P.J. -compartido por el Consejo de Estado y Agencia de Protección de Datos- al menos en lo relativo a la instalación de videocámaras móviles, para cuya instalación sólo se exigía "un razonable riesgo"; más acertada parece la exigencia para la instalación de videocámaras móviles de "un peligro concreto"³⁵. El Dictamen de la Comisión de Justicia e Interior ha incorporado la

³² En esta línea se ha presentada por el Grupo Parlamentario Socialista la Enmienda núm. 91 al Proyecto -vid.: Boletín Oficial de las Cortes Generales. ... núm. 16-4, cit., págs. 35-36.

³³ No comparte este opinión el Consejo de Estado entendiendo que: "... la calificación de los hechos es algo posterior a su comisión, y aquí de lo que se trata es de prevenir. No se puede esperar, para encender las cámaras, a que se hayan producido los hechos, ni se puede instalar una videocámara fija para que capte selectiva y únicamente delitos o infracciones graves".

³⁴ Recogido en el art. 6.2 del Proyecto en los términos siguientes: "La idoneidad determina que sólo podrá emplearse la videocámara cuando resulte adecuado, en una situación concreta, para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley".

³⁵ En este sentido se propone por la diputada del Grupo Mixto-EA, Sra. B. Lasagabaster Olazábal, la Enmienda núm. 28 al Proyecto -vid.: Boletín Oficial de las Cortes Generales..., núm. 16-4, cit., págs. 20-21 al proponer la supresión del art. 6.4 la referencia a existencia de un "razonable" riesgo por entender que dicha expresión implica una gran amplitud. Igualmente el Grupo Parlamentario IU-IC propone la Enmienda núm. 53 al Proyecto al pedir la sustitución del art. 6.4 del Proyecto por el texto siguiente: "La utilización de videocámaras exigirá, en todo caso, la existencia de un peligro claro, inminente y grave para la seguridad ciudadana" -vid.: Boletín Oficial de las Cortes Generales..., núm. 16-4, cit., págn. 26. Por su parte, el Grupo

conurrencia de un peligro concreto y demás requisitos exigidos en el art. 6 para la toma de imagen y sonido por las videocámaras móvile³⁶.

4 PRINCIPIO DE NECESIDAD DE LA INTERVENCIÓN (GRUNDSATZ DER ERFORDERLICHKEIT)³⁷

La virtualidad de este principio conlleva la optimización del grado de eficacia de los derechos individuales frente a las limitaciones que pudieran imponer en su ejercicio los poderes públicos. Será preciso pues que los órganos del Estado comparen las medidas reactivas aplicables que sean suficientemente aptas para satisfacer el fin perseguido y que, en último término elijan aquella menos lesiva para los derechos de los ciudadanos³⁸.

De otra parte, debe concurrir la nota de la necesidad³⁹, esto es, no deben existir otros medios menos gravosos para obtener la misma finalidad. Desde luego lo que, en modo alguno, está legitimado es una disposiciones continuada de cámaras de video para filmar la generalidad de los actos que todas las personas que transiten por la zona puedan desarrollar en determinado espacio público sin que concurren indicio fundado de que se va a cometer un delito -funciones de prevención- o de que se está cometiendo -funciones de represión y defensa del orden- pues, un sistema de vigilancia indiscriminada de las actividades de los ciudadanos en general por parte de la autoridad pública, constituiría una injerencia prohibida en el ámbito de la intimidad que comprende las manifestaciones públicas de la vida privada. En este sentido la Agencia de Protección de Datos sugiere que la grabación sólo comprenda las imágenes y sonidos que sean estrictamente necesarios⁴⁰.

Parlamentario Socialista ha presentado la Enmienda núm. 99 al Proyecto proponiendo la sustitución del párrafo 4 del art. 6 del Proyecto por el enunciado siguiente: "La utilización de videocámaras exigirá la existencia de un riesgo real para la seguridad ciudadana, en el caso de las fijas, o de un peligro concreto en el caso de las móviles" -vid.: Boletín Oficial de las Cortes Generales..., núm. 16-4, cit., págs. 37-38.

³⁶ Vid.: Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley., núm. 16-8, de 20 de mayo de 1997, pág. 57.

³⁷ Vid.: SCHRODER, F.-C. Eine funktionelle Analyse der strafprozessualen Zwangsmittel. JZ, 1985, pág. 1029.

³⁸ Cfr.: HOYOS SANCHO, M. de Supuestos de detención..., ob. cit., pág. 83.

³⁹ A ella alude el art. 6.3 del Proyecto en la forma siguiente: "La intervención mínima exige la ponderación, en cada caso, entre la finalidad pretendida y la posible afectación por la utilización de la videocámara al derecho al honor, a la propia imagen y a la intimidad de las personas".

⁴⁰ No coincide con dicha observación el parecer del órgano consultivo del Estado que entiende que: "La proporcionalidad (debe entenderse) en el sentido de adecuación ponderada entre medios y fines, algo así como el segundo requisito de la legítima defensa: "necesidad racional del medio empleado para impedir o repelerla (la agresión). Pero a eso precisamente es a lo que se refieren, lo que el Anteproyecto llama principio de idoneidad y principio de intervención mínima, que no son sino concreciones de la proporcionalidad".

5 EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO (PROPORTIONALITÄT O VERHÄLTNISSÄSSIGKEIT IM EIGENTLICHE SINNE)

Se pretende mediante la aplicación de esta regla, en el caso concreto y mediante la utilización de las técnicas de contrapeso de bienes y valores y la ponderación de intereses controlar si el perjuicio vinculado a la medida legislativa limitativa de un derecho fundamental se encuentra en una relación razonable o proporcionada con la finalidad de protección del valor jurídico constitucional^{41 42}.

También al principio de proporcionalidad en sentido estricto se refería la reiterada SAP de Bilbao⁴³ cuando afirma que: “La misma instalación de cámaras videográficas era un hecho conocido y tenía una finalidad disuasoria en relación con las personas que fueran a participar en los hechos que venían sucediéndose año tras año... La filmación permitía localizar los focos donde se producían las alteraciones de orden público y también la identificación de las personas que participaban en los hechos anunciados y presuntamente delictivos... La finalidad de la injerencia no era, por tanto, el control social generalizado, indiscriminado y arbitrario de los ciudadanos, sino una finalidad de seguridad pública y prevención del delito...”.

El principio de subsidiaridad en sentido estricto que debe presidir la adopción de medidas impone una ponderación de los intereses concurrentes -seguridad y derechos de los ciudadanos, más precisamente, el derecho a la intimidad- que aconseje, en el caso concreto, la adopción de las medidas restrictiva de los derechos, habida cuenta de que entendemos que el derecho a la intimidad, como un derecho no absoluto, admite su limitación⁴⁴, siempre que la misma se revele como necesaria para lograr el fin legítimo previsto, proporcionado para alcanzarlo y, en todo caso, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho^{45 46} (SsTC 57/1994, de; 143/1994, de).

Se nos puede objetar que el derecho a la intimidad no se verá en ningún caso afectado teniendo en cuenta que la captación de imágenes y sonido se producirá en

41 Cfr.: HOYOS SANCHO, M. de Supuestos de detención..., ob. cit., pág. 84.

42 Tres son los criterios establecidos por el BVerfG para determinar la racionalidad de una decisión limitativa de los derechos fundamentales:

- Cuanto mayor sea la limitación de la posición jurídica de los individuos que provoca la regulación, más importantes deberán ser los intereses generales que se persigue con dicha normativa.

- Cuando mayor sea la importancia o jerarquía de los intereses perseguidos por la regulación, mejor podrán justificar tales intereses una intrusión o limitación de los derechos fundamentales.

- Cuanto más afecte una intervención a los derechos fundamentales, deberán ser más cuidadosamente tenidas en cuenta las razones utilizadas para la justificación de la medida legislativa restrictiva (cfr.: PEDRAZ PENALVA, E. El principio de proporcionalidad..., trab. cit. en “Constitución, Jurisdicción y...”, ob. cit., pág. 299).

43 La mencionada sentencia fue recurrida en casación y confirmada por STS -Sala 2ª- de 27 de febrero de 1996 -vid.: Rev. Tribunales de Justicia, 1997, núm. 1, págs. 118-124.

44 Vid.: ALEXY, R. Teoría de los derechos fundamentales. -trad. de Garzón Valdés, E.-. 1ª Ed. (1ª reimpresión). Madrid 1997, págs. 276-286 sobre los tipos de restricciones de los derechos fundamentales.

45 El origen de esta garantía que recoge nuestra C.E. se encuentra en el art. 19.2 de la Ley Fundamental de Bonn (“In keinem Falle darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden”).

46 Sobre la recepción en España de la noción germánica de “contenido esencial” del derecho fundamental vid.: [OTTO Y PARDO, I de La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el art. 53.1 de la Constitución. en “Derechos fundamentales y Constitución”. Madrid 1992, págs. 105-130; PRIETO SANCHIS, L. El sistema de protección de los derechos fundamentales: el art. 53 de la Constitución española. A.D.H., 1982, núm. 2, págs. 395-410.][Idem. Estudios sobre derechos fundamentales. Madrid 1990, págs. 219-224, LOPEZ PINA, A(Dtos.). La garantía constitucional de los derechos fundamentales. Alemania, España, Francia e Italia. Madrid 1991.]

lugares públicos, abiertos o cerrados (art. 1.1), vía y espacios públicos (art. 1.1.II), lugar público (arts. 3.4 y 5.2), vías o lugares públicos (art. 5.1.)⁴⁷. A dicha observación debemos contestar, compartiendo plenamente la idea contraria expresada por las SsAAPP. de Bilbao y Madrid o C.G.P.J. A propósito del requisito de captación en espacio públicos la SAP de Bilbao (Sección 1^a) de 10 de enero de 1995 señala que el ámbito domiciliario no agota el derecho a la intimidad o a la propia imagen, de modo que, fuera de aquel círculo íntimo que representa el domicilio familiar, pueden existir proyecciones de la vida privada, que formarían parte del derecho a la intimidad personal o familiar; en parecidos términos la SAP de Madrid (Sección 15^a) de 12 de abril de 1994⁴⁸ al señalar que la filmación audiovisual en unos servicios higiénicos públicos “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”⁴⁹.

Por su parte el C.G.P.J. considera que: “La vigilancia y captación, por medios audiovisuales, de imágenes y sonidos personales, aunque se produzca en lugares públicos, no es una actividad neutra, carente de efectos sobre los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.... Por otra parte, en los lugares públicos se desarrollan también ámbitos de privacidad merecedores de protección, materializados en conversaciones íntimas o en actos reveladores de las más íntimas convicciones y sentimientos individuales...”⁵⁰.

Por lo expuesto nos parece un acierto la redacción dada por la Comisión de Justicia e Interior al párrafo 5 del art. 6 del Proyecto al añadir que no se podrán tomar imágenes ni sonidos en lugares públicos, abiertos o cerrados cuando se afecte de forma directa y grave a la intimidad de las personas, así como tampoco para grabar conversaciones de naturaleza estrictamente privada⁵¹.

47 REQUERO IBAÑEZ, J.L. Aspectos administrativos de la videovigilancia. (Comentarios al Proyecto de Ley Orgánica de utilización de Videocámaras por las FCSE en Lugares Públicos). -Ponencia presentada a las “Jornadas sobre el derecho de prueba: la videovigilancia”, celebradas en San Sebastian, el 25 de noviembre de 1996-. Inédita, afirma: “De esa regulación lo primero que se deduce es la mala factura jurídica desde el momento en que no se contiene un precepto que, de forma agotadora, relacione pormenorizadamente qué se entiende por lugar y, además, que clarifique el adjetivo “público” a los efectos de la ley...” (págn. 6).

48 Indirectamente confirmada por la STS -Sala 2^a- de 18 de diciembre de 1995 (R.A. 9196).

49 A.Jca.Ar., 1994, núm. 150, págn. 7.

50 Discrepa de este parecer el Consejo de Estado considerando que: “... la captación de la imagen del sujeto sin su equiescencia sólo es admisible -pero lo será- cuando la propia conducta de aquél o las circunstancias en que se encuentra inmerso justifiquen el descenso de las barreras de reserva para que prevalezca el interés público (STC 99/1994). ... Es indudable “según las pautas de nuestra cultura” (SsTC 143/94 y 208/88), determinantes del concepto de intimidad. que ésta queda muy diluida en los lugares públicos, pues el mero hecho de manifestarse o actuar en esos ámbitos denota cierta ausencia de interés o de precaución en mantener la reserva, lo que debilita bastante las exigencias de protección jurídica. ... Cuando se den estas circunstancias y se respete la debida adecuación entre medios y fines (el llamado principio de proporcionalidad) no puede decirse que la utilización en lugares públicos de modernos sistemas de vigilancia -como las videocámaras- por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad represente una intromisión inaceptable en la intimidad de las personas o en su derecho a la propia imagen”.

51 Vid.: Boletín Oficial de las Cortes Generales. ..., núm. 16-8, cit., págn. 57.

6 CONTROL JUDICIAL DE LA MEDIDA⁵²

Conforme a la jurisprudencia constante del T.S.⁵³ sólo es necesario el control judicial del emplazamiento de aparatos de filmación cuando invada el espacio restringido constituido por el domicilio, donde tiene lugar el ejercicio de la intimidad, o cuando se filmen escenas en el interior del domicilio prevaleándose de los adelantos y posibilidades técnicas de los aparatos de grabación, aun cuando la captación tuviera lugar desde emplazamientos alejados del recinto domiciliario⁵⁴. Opinión jurisprudencial que es confirmada por las Ss.TS. -Sala 2ª- de 21 de mayo de 1994⁵⁵ y 18 de diciembre de 1995⁵⁶ al admitir expresamente la validez de la prueba videográfica si con ella no se han vulnerado “los derechos fundamentales a la intimidad o dignidad de la persona o personas afectadas por la filmación”.

La instalación de videocámaras en lugares públicos, en la medida en que no afecten a la intimidad personal, deberán, en cualquier caso, estar sometidas a los necesarios controles de tipo administrativo, por medio de instancias administrativas, suficientemente objetivas e independientes, así como otros de orden jurisdiccional⁵⁷.

Sin perjuicio de la excelente Ponencia presentada por el Magistrado de la Audiencia Nacional, Ilmo. Sr. José-Luis Requero Ibañez, quisiera realizar una serie de objeciones al art. 3 del Proyecto de L.O. (destinado a la regulación del régimen de autorización de las instalaciones fijas).

La primera objeción vendría referida al hecho de que las líneas básicas de la composición y funcionamiento de dicha Comisión no deberían quedar relegadas a una ulterior regulación reglamentaria sino estar prefijadas en la propia Ley habilitante⁵⁸.

La segunda objeción se refiere a la necesaria armonización entre los párrafos 1º y 2º del art. 3 del Proyecto de L.O., pues refiriéndose el precepto citado, supongo, a la misma Comisión, sin embargo, al ser modificado el segundo párrafo, al socaire del

⁵² Vid.: GONZALEZ-CUELLAR SERRANO, N. Proporcionalidad y.... ob. cit., págs. 109-120 sobre el requisito extrínseco “subjetivo” de la “judicialidad”.

⁵³ Vid.: STS -Sala 2ª- de 6 de mayo de 1993 (R.A.) representativa de la doctrina legal aludida.

⁵⁴ En este sentido, entendiendo el legislador que las viviendas y los vestíbulos son lugares privados dispone en el art. 6.5. del Proyecto de L.O. que: “En ningún caso se podrán tomar imágenes del interior de las viviendas, ni de sus vestíbulos, salvo que se disponga de la correspondiente autorización judicial. Las imágenes y sonido obtenidos accidentalmente en estos lugares deberán ser destruidas inmediatamente”.

⁵⁵ R.A. 3943.

⁵⁶ R.A. 9196.

⁵⁷ Acogiendo las observaciones mencionadas el Grupo Parlamentario IU-IC ha propuesto la sustitución del párrafo 5 del art. 6 por el texto siguiente: “En ningún caso se podrán tomar imágenes del interior de las viviendas, ni de sus vestíbulos, ni captar imágenes o conversaciones de naturaleza privada, aun en lugares públicos, salvo que se disponga de la correspondiente autorización judicial. Cuando de modo accidental, se tomen imágenes en estos lugares, o se capten imágenes o sonidos de esta naturaleza, se deberán destruir inmediatamente” -vid.: Boletín Oficial de las Cortes Generales..., núm. 16-4, cit., págn. 26. En parecidos términos el Grupo Parlamentario Catalán (CiU) propone la Enmienda 78 al párrafo 5 del art. 6 del Proyecto dirigida a establecer la prohibición de grabación de imágenes y sonidos en el interior de los locales, de las viviendas, de vestíbulos o el interior de vehículos -vid.: Boletín Oficial de las Cortes Generales..., núm. 16-4, cit., págn. 32. Y, por último, el Grupo Parlamentario Socialista propone la Enmienda núm. 98 consistente en la sustitución del párrafo 5 del art. 6 del Proyecto en el sentido de que: “En ningún caso se podrán tomar imágenes del interior de las viviendas ni de sus vestíbulos, salvo que se disponga la correspondiente autorización judicial. Las imágenes obtenidas accidentalmente en estos lugares deberán ser enviadas de inmediato a la Comisión contemplada en el artículo 3, para su destrucción inmediata” -vid.: Boletín Oficial de las Cortes Generales..., núm. 16-4, cit., págn. 37.

⁵⁸ Vid.: cita 22.

Informe del C.G.P.J., el párrafo primero se refiere a una Comisión presidida por un Magistrado y “en cuya composición no serán mayoría los miembros dependientes de la Administración autorizante”, mientras que el segundo párrafo alude a que la Comisión será presidida por el Presidente del T.S.J. de la misma Comunidad, lo que podría conducir a la confusión de estimar que ambos párrafos se refieren a distintas Comisiones, lo que, entiendo, no es correcto.

La tercera objeción -en línea con lo expresado por el C.G.P.J.- se centraría en la crítica que nos merece la participación de Jueces o Magistrados en órganos administrativo de carácter consultivo⁵⁹. Compartimos el parecer del C.G.P.J. en el sentido de que: “... La participación de Jueces y Magistrados en activo en órganos administrativos, aunque sean de tipo consultivo, en materias sensibles desde el punto de vista de la afectación de un derecho o libertad de carácter fundamental, que versísimilmente van a ser más tarde sometidas a revisión judicial, sin que otro tipo de razones lo hagan imprescindible, puede comprometer la imagen externa de imparcialidad de la Administración de Justicia”⁶⁰.

Y la última objeción que deseáramos expresar es el hecho de que la participación en la Comisión de un Magistrado, única previsión organizativa al respecto contenida en el Proyecto de L.O.⁶¹ -como decíamos- “no asegura -afirma el C.G.P.J.- por sí sola en mayor grado el sentido garantista o tutela de la actividad de la Comisión”⁶².

Por último, quisieramos recordar que la resolución administrativa autorizante de la instalación de videocámaras deberá indicar expresamente el ámbito físico de la observación o filmación y las medidas de salvaguarda necesarias para que no sea posible efectuar utilizaciones inadecuadas de estos sistemas, deberá establecer la duración de la medida, a cuyo término habrá de solicitarse su renovación, y debe tener carácter revocable en todo caso si las circunstancias determinantes de su implantación hubiesen variado. En este sentido el art. 3.4 “in fine” del Proyecto de L.O. al disponer que: “Asimismo, deberá precisar el ámbito físico y la duración de la autorización a cuyo término habrá de solicitarse su renovación” (el subrayado es mío) nos parece lo suficientemente indeterminado como para que, conociendo la burocracia administrativa, la renovación de las autorizaciones se produzcan de una forma automática sin reparar en el hecho de si las circunstancias que determinaron su instalación se han modificado o no.

⁵⁹ Con excesiva frecuencia se incorporan a órganos administrativos consultivos Jueces y Magistrados precisamente en base a su condición de independencia e imparcialidad -Juntas Electorales, Juntas de Expropiación Forzosa, etc.- lo que puede poner en cuestión la imparcialidad estructural del órgano -vid.: STEDH de 28 de setiembre de 1995, asunto “Protocola”.

⁶⁰ Entiende el Consejo de Estado que la presencia de un Magistrado o de un miembro del Ministerio Fiscal en dicha Comisión sobre no ser inconstitucional, añade una nota de moderación valorativa y de orientación jurídica que tiene cierto carácter de garantía.

⁶¹ Sería preciso la concreción del órgano competente para designar la Comisión -a juicio del C.G.P.J., Comisión de Estado y Agencia de Protección de Datos.

⁶² Esta previsión legal y posterior regulación reglamentaria -en opinión del diputado F. Rodríguez Sánchez (Grupo Parlamentario Mixto-BNG) expresada en la Enmienda núm. 2 al Proyecto- “... agudiza todavía más las sospechas de arbitrariedad y sumisión a los dictados del Ministerio del Interior y/o de los Cuerpos de Seguridad, aparte de constituir un híbrido entre el Poder Judicial y el ejecutivo de difícil ponderación en su verdadera finalidad...”.