

**Expediente:** 37/2013

**Objeto:** Revisión de oficio de acto relativo a instalación de cámaras de videovigilancia en la casa consistorial.

**Dictamen:** 34/2013, de 23 de septiembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 23 de septiembre de 2013,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, Consejera-Secretaria accidental; y los Consejeros don José Iruretagoyena Aldaz, don Alfredo Irujo Andueza y don José Antonio Razquin Lizarraga,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

La Presidenta del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 29 de julio 2013, traslada, conforme al artículo 19.3 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, la solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo formulada por el Ayuntamiento de Oteiza, en relación con la revisión de oficio, instada a solicitud de parte interesada, del acto del Alcalde de dicho Ayuntamiento, relativo a la instalación de las cámaras de videovigilancia en la casa consistorial.

En respuesta al requerimiento formulado por este Consejo de Navarra, se ha remitido documentación complementaria por el Ayuntamiento de Oteiza, a través de escrito del Vicepresidente segundo y Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales del Gobierno de Navarra, que tuvo entrada en el Consejo el 19 de agosto de 2013.

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento de Oteiza, una vez completada, se acompaña el expediente instruido por dicho ente local, que incluye la propuesta de resolución estimatoria de la petición -instada a solicitud de parte interesada- de declaración de oficio de la nulidad del referido acto.

### **I.2ª. Antecedentes de hecho**

De la documentación remitida a este Consejo, una vez completada, resultan los siguientes hechos relevantes:

**Primero.-** En fecha no determinada con exactitud, por autorización verbal del Alcalde del Ayuntamiento de Oteiza se decidió colocar cámaras de video-grabado, una de ellas exterior, con un ángulo de grabación de 360º, en la casa consistorial. A decir de la nota de reparo de la Secretaria-Interventora de 26 de enero de 2012, “en noviembre de 2011 se instalan tres cámaras de videovigilancia en la casa consistorial por orden del Alcalde sin informar a la interventora del gasto que iba a suponer”.

Con fecha 21 de noviembre de 2011, el Alcalde del Ayuntamiento de Oteiza, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional quinta del Real Decreto 596/1999, de 16 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución y desarrollo de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos, comunicó a la Delegación del Gobierno que “el Ayuntamiento de Oteiza va a instalar tres cámaras de videovigilancia en la casa consistorial. Dos se instalarán en el interior del edificio y otra en el exterior”. No consta el sello o fecha de entrada de dicho escrito en la Delegación del Gobierno.

Constan en el expediente las facturas de fechas 10 de enero y 20 de marzo de 2012, presentadas por la empresa que llevó a cabo tal instalación.

**Segundo.-** Mediante escrito de 16 de diciembre de 2011, don... y ..., concejales del Ayuntamiento de Oteiza, manifestaron su preocupación por la instalación de un sistema de videovigilancia en el Ayuntamiento que también afecta al dominio público al abarcar la cámara instalada en la fachada 360º

de ángulo de grabación y solicitaron un informe sobre la legalidad del proceso de autorización de las instalaciones fijas de videovigilancia que este tipo de instalaciones requiere según la Ley Orgánica 4/1997, así como un informe sobre los gastos que dicha instalación ha supuesto para el erario público.

En relación con dicha petición se emitió informe por la Secretaria del Ayuntamiento, con fecha 15 de febrero de 2012, concluyendo que “la instalación de tres cámaras de videovigilancia para garantizar la seguridad y protección de la casa consistorial es una actuación no sujeta al Real Decreto 596/1999, de 16 de abril, (...) por lo que no es necesaria la autorización de la Delegación del Gobierno para dicha instalación”; que, no obstante lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional quinta del Real Decreto 596/1999, antes de la instalación de las cámaras se envió comunicación a la Delegación del Gobierno adjuntando informe descriptivo; y que los gastos de la instalación han ascendido a 5.181,91 euros IVA incluido.

**Tercero.-** El Pleno de dicho Ayuntamiento, en sesión celebrada el 15 de marzo de 2012, acordó crear el fichero de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD), por instalación de cámaras de videovigilancia, así como incluir dicho fichero en la Ordenanza municipal de datos para la creación de ficheros de carácter personal, publicar la modificación de dicha Ordenanza en el Boletín Oficial de Navarra y notificar a la Agencia Española de Protección de Datos (desde ahora, AEPD) con el fin de incluir su inscripción en el Registro de Protección de Datos de la Agencia Española de Protección de Datos.

En el Boletín Oficial de Navarra núm. 131, de 5 de julio de 2012, se publicó la aprobación definitiva de la modificación de la ordenanza de protección de datos para la creación de ficheros de datos de carácter personal, que incluye un fichero de videovigilancia de las instalaciones (apartado 10).

Con fecha 19 de julio de 2013, el Ayuntamiento de Oteiza presentó ante la AEPD solicitud de inscripción de fichero de titularidad pública, videovigilancia.

**Cuarto.**- En fecha 23 de julio de 2012, tuvo entrada en el Ayuntamiento de Oteiza, un escrito, suscrito por..., doña... y don..., vecinos del municipio, en el que, al amparo del artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), solicitan la incoación de expediente de revisión de oficio de actos en vía administrativa con el objeto de declarar nula la instalación de videocámaras de vigilancia en el Ayuntamiento de Oteiza, por considerar que en su colocación, tanto exterior como interior, se prescindió total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, que constituye el motivo de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC.

En cuanto a la colocación de la cámara exterior, alegan que ésta tiene un ángulo de 360 grados, por lo que realiza grabaciones de la vía pública, su instalación se ha realizado por una empresa privada a solicitud del Ayuntamiento de Oteiza y para el tratamiento de las imágenes obtenidas no ha sido contratada ninguna empresa privada de seguridad ni su captación se realiza por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Tal instalación se encuentra sometida a la Ley Orgánica 4/1997 y al Real Decreto 596/1999. La falta total y absoluta del procedimiento legalmente establecido se concreta, en primer lugar, en la omisión del procedimiento al efecto fijado en los artículos 3, apartados 2, 3 y 4, de la Ley Orgánica 4/1997 y 3.1.d) y 3.2 del Real Decreto 596/1999, ya que no se ha solicitado la previa autorización de la Delegación del Gobierno, en segundo lugar, en la falta del informe preceptivo de la Comisión de Garantías de la videovigilancia correspondiente de acuerdo con el artículo 4.1 del citado Real Decreto y, en tercer lugar, en la ausencia de la necesaria justificación de un razonable e importante riesgo para la seguridad ciudadana para la instalación de estas cámaras a que se refiere el artículo 6.4 de la Ley Orgánica 4/1997.

Respecto de la colocación de cámaras interiores, que no graban la vía pública, aducen que deberán ser instaladas por una empresa de seguridad y

adecuarse a los requisitos previstos en la Instrucción de la Agencia Española de Protección de Datos 1/2006, de 8 de noviembre y en la LOPD. Por ello, a partir de los artículos 2 y 6 de la LOPD y 2 de la citada Instrucción, señalan que “o se obtiene el consentimiento de cada una de las personas que resulten grabadas por dichas cámaras o se cumplen los requisitos que la legislación en la materia establece para que el tratamiento sea legítimo”, con referencia, a continuación, a la Ley de Seguridad Privada. Asimismo concretan la total omisión procedimental en la falta de publicación en el Boletín Oficial de Navarra de la creación de fichero alguno de acuerdo con el artículo 20 de la LOPD y en la ausencia de justificación por parte del Ayuntamiento de la necesidad de la instalación de dichas cámaras conforme al artículo 4 de la Instrucción 1/2006.

Finalmente, fundan el indicado motivo de nulidad en que la instalación de las tres cámaras de videovigilancia se realizó sin la existencia de la correspondiente consignación presupuestaria y sin los requisitos de publicidad y procedimiento de adjudicación legalmente establecidos, con cita de diversos preceptos de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos.

**Quinto.-** El Alcalde del Ayuntamiento de Oteiza, por resolución de 18 de octubre de 2012, acordó no admitir a trámite la anterior petición de revisión de la instalación de videocámaras de vigilancia en el ayuntamiento por entender que las causas invocadas no están comprendidas en las enumeradas en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC.

Frente a la anterior resolución, los interesados interpusieron recurso de reposición que fue desestimado por resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Oteiza de 20 de diciembre de 2012.

**Sexto.-** Frente a las precedentes resoluciones del Alcalde del Ayuntamiento de Oteiza los interesados interpusieron recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra (en lo sucesivo, TAN), que, por resolución núm. 3444, de 30 de mayo de 2013, resolvió, en lo que ahora concierne, estimar el recurso de alzada contra la resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Oteiza de 20 de diciembre de 2012, desestimatoria de

un recurso de reposición interpuesto frente a otra Resolución de Alcaldía fechada el 18 de octubre de 2012, que denegó la admisión a trámite de una solicitud de revisión de oficio del procedimiento de instalación de cámaras de video-grabación; anulando los citados actos por no ser conformes a Derecho.

En los fundamentos de la resolución del TAN se matiza que el alcance del recurso de alzada se limita a apreciar la existencia de argumentos legales suficientes para concluir que las razones aducidas por los recurrentes en orden a la apertura de un procedimiento de revisión de oficio no pueden considerarse "manifiestamente infundadas"; pero sin que tal apreciación prejuzgue los pronunciamientos que competen a los órganos revisores señalados en el artículo 102 de la LRJ-PAC en cuanto al fondo de la cuestión planteada. Y en tal sentido considera que «el motivo alegado por los recurrentes en el sentido de entender exigible un procedimiento de autorización específico para colocar la cámara orientada hacia la calle (más allá de la mera "comunicación" del hecho consumado de su instalación), no carece "manifiestamente de fundamento", en la expresión que utiliza el artículo 102.3 de la LRJAP-PAC al referirse a los motivos válidos de inadmisión a trámite de las solicitudes de revisión de oficio», así como que «la motivación municipal contenida en las precitadas Resoluciones de Alcaldía del 18 de octubre de 2012 y del 20 de diciembre de 2012 no es suficiente para justificar que la solicitud revisora presentada "carezca manifiestamente de fundamento", según expresión del artículo 102.3 de la LRJAP-PAC». En cambio, entiende que el concreto motivo que el Ayuntamiento de Oteiza aduce a mayor abundamiento ("además") para rechazar la solicitud de admisión a trámite del procedimiento de revisión de oficio en cuanto a las cuestiones de contratación administrativa planteadas debe considerarse correcto, si bien no cabe decir lo mismo del examinado con anterioridad.

**Séptimo.-** Con fecha 12 de junio de 2013, los recurrentes solicitaron, en cumplimiento de la resolución del TAN, la incoación del expediente de revisión de actos con objeto de declarar nula la instalación de videocámaras en el Ayuntamiento de Oteiza.

**Octavo.**- Por Resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Oteiza, de 26 de junio de 2013, se decidió iniciar el expediente de revisión de oficio del acto por el que se instalan las cámaras de videovigilancia en cumplimiento de la referida resolución del TAN y notificar esta resolución a los recurrentes a los efectos oportunos; lo que se llevó a cabo el 2 de julio de 2013.

**Noveno.**- Por Resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Oteiza, de 16 de julio de 2013, se resolvió solicitar al Consejo de Navarra la emisión de dictamen, suspender el plazo legal para adoptar el acuerdo plenario de revisión del acto de acuerdo con el artículo 45.2 de la LRJ-PAC y notificar esta resolución a los interesados. Se ha remitido posteriormente propuesta de resolución en el sentido de declarar la nulidad de pleno derecho del acto relativo a la instalación de las cámaras de videovigilancia por considerar, con cita de los artículos 62.1.e) y 102 de la LRJ-PAC, que se aprecian motivos de nulidad de pleno derecho por cuanto que se omitió el trámite esencial consistente en la autorización de la Delegación del Gobierno de acuerdo con el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 4/1997.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Oteiza, a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho del acto del Alcalde relativo a la instalación de las cámaras de videovigilancia en la casa consistorial de la localidad. La entidad local justifica la procedencia y preceptividad de nuestro dictamen en el artículo 102.1 de la LRJ-PAC.

La LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en “cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra” [artículos 16.1.j) en la redacción dada por la Ley Foral 25/2001] y que los entes locales han de recabar dictamen a este Consejo “en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente” (artículo 19.3).

Para la revisión de oficio de los actos administrativos, tal remisión nos lleva al artículo 102.1 de la LRJ-PAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999-, a cuyo tenor “las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”.

En consecuencia, es preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra en el presente asunto sometido a consulta, que, además, el precepto legal exige que sea favorable.

## **II.2ª. El marco jurídico de aplicación**

Como resulta de los antecedentes, la consulta formulada versa sobre la revisión de oficio, promovida a instancia de parte, de un acto municipal relativo a la instalación de las cámaras de videovigilancia en la casa consistorial.

La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFALN), aplicable a las entidades locales de Navarra, remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios, a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29, párrafo primero); añadiendo que aquellos tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral (artículo 29, párrafo segundo).

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), modificada -entre otras- por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, atribuye a los municipios la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos [artículo 4.1.g)] y dispone que “las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común” (artículo 53). Dichos preceptos legales se reiteran en los artículos 4.1.g) y 218, respectivamente, del Reglamento de Organización,



Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común ha de entenderse, como se ha dicho, realizada a la LRJ-PAC, y, en particular, en este caso, a su artículo 102.1, que apodera a los municipios -en cuanto Administraciones Públicas- para la revisión de oficio de sus actos administrativos en los supuestos de nulidad previstos en su artículo 62.1.

Tratándose de un asunto relativo a la instalación de cámaras de videovigilancia y a la protección de datos de carácter personal, es menester señalar que dichas materias están reguladas en la legislación estatal, en concreto en la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos, y en su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 596/1999, de 16 de abril, en la LOPD y disposiciones complementarias, y en la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada -modificada, en lo que aquí concierne, por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre-, y en el Reglamento de Seguridad Privada aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre.

En consecuencia, tratándose de la declaración de oficio de la nulidad de una decisión municipal relativa a la instalación de videocámaras de vigilancia en el edificio consistorial, la normativa de aplicación es, respecto del procedimiento, el artículo 102 de la LRJ-PAC -en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999-, que exige, en los casos referidos, el preceptivo dictamen de este Consejo, que, además, habrá de ser favorable para poder proceder a la revisión solicitada; y, en cuanto al fondo de la revisión de oficio, la Ley Orgánica 4/1997 y su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 596/1999, la LOPD y sus disposiciones complementarias y la citada normativa de seguridad privada.

### **II.3ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión de oficio**

El artículo 102 de la LRJ-PAC no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos. Sin embargo, teniendo en cuenta la dicción literal de dicho precepto, cabe afirmar: 1º) La posibilidad de que el

procedimiento se inicie por iniciativa de la propia Administración o, como aquí acontece, a solicitud del interesado (apartado 1). 2º) En un momento anterior a la propuesta de resolución ha de otorgarse audiencia a los interesados (artículo 84 de la LRJ-PAC), que, además, debe preceder a la solicitud de dictamen de este Consejo. 3º) El artículo 102.5 -en la redacción dada por la Ley 4/1999- fija un plazo de tres meses para resolver el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos, transcurrido el cual se producirá la caducidad del mismo (si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio) o se podrá entender desestimada la petición por silencio administrativo (si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado). Dicho plazo, conforme al artículo 42.5.c) del mismo texto legal, podrá ser suspendido por el tiempo que medie entre la petición de dictamen y su recepción, sin que en ningún caso exceda de tres meses, si así se acuerda por la Administración que tramita el procedimiento, debiendo comunicarse tanto la petición como la recepción del informe a los interesados. Además, es preciso acompañar a la petición de consulta la pertinente propuesta de resolución (artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra).

Por otra parte, conviene recordar que, de acuerdo con doctrina consolidada de este Consejo (por todos, dictamen 13/2013, de 30 de abril), la competencia para la resolución de los expedientes de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho adoptados por los diferentes órganos de las Corporaciones Locales corresponde al Pleno de la entidad.

A la vista de ello, se considera que, en términos generales, se han cumplido los trámites del procedimiento de revisión de oficio, ya que la entidad local consultante, en cumplimiento de una resolución del Tribunal Administrativo de Navarra, acordó la admisión a trámite de la petición y la incoación del procedimiento correspondiente, dándose traslado a los interesados, sin que figuren en el procedimiento o se hayan tenido en cuenta en la propuesta de resolución otros hechos ni otras alegaciones o pruebas que las aducidas por los interesados, así como se ha elevado a este Consejo la oportuna propuesta de resolución, en la que se contempla la estimación de la petición con la declaración de nulidad de pleno derecho del

acto del Alcalde, por entenderse que incurre en causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC. Asimismo, se ha acordado la suspensión del plazo para resolver el expediente y notificar la resolución, de acuerdo con el artículo 42.5.c) de la LRJ-PAC.

#### **II.4ª. Procedencia de la revisión de oficio**

Como se ha indicado, el artículo 102.1 de la LRJ-PAC refiere la revisión de actos nulos a los actos administrativos en los supuestos previstos en el artículo 62.1 de la misma Ley. En el presente caso, tanto los solicitantes de la revisión de oficio como la propuesta de resolución remitida por el Alcalde aluden a la letra f) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC, señalando como vicio de nulidad que el acto se dictó prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Con carácter preliminar, antes de entrar en el fondo del asunto, es preciso recordar el carácter extraordinario de este procedimiento de revisión de oficio. Como ha dicho este Consejo en numerosas ocasiones (por ejemplo, dictámenes 23/2008, 6/2006, 41/2002 y 6/2001), la nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos y se reserva a aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico, debiendo, por tanto, ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso.

De acuerdo con el artículo 1 de la LOPD, “la presente Ley Orgánica tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar”. En efecto, estamos ante un derecho fundamental, como señala la STC 292/2000, de 30 de noviembre, dictada en recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la LODP, a cuyo tenor el artículo 18.4 de la Constitución Española (en adelante, CE) reconoce un derecho fundamental a la protección de datos, “a diferencia del derecho a la intimidad del art. 18.1 CE, con quien comparte el objetivo de ofrecer una eficaz protección constitucional de la vida privada personal y familiar, atribuye a su titular un haz de facultades que consiste en su mayor

parte en el poder jurídico de imponer a terceros la realización u omisión de determinados comportamientos cuya concreta regulación debe establecer la Ley, aquella que conforme al art. 18.4 CE debe limitar el uso de la informática, bien desarrollando el derecho fundamental a la protección de datos (art. 81.1 CE), bien regulando su ejercicio (art. 53.1 CE)” (FJ 5). De ahí que el tratamiento de datos sin consentimiento constituye un límite al derecho fundamental a la protección de datos, pues este derecho “consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso. Estos poderes de disposición y control sobre los datos personales, que constituyen parte del contenido del derecho fundamental a la protección de datos se concretan jurídicamente en la facultad de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso o usos posibles, por un tercero, sea el estado o un particular” (STC 292/2000, FJ 7).

La LOPD es de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado (artículo 2.1), si bien se regirá por sus disposiciones específicas y por lo especialmente previsto, en su caso, por la LOPD el tratamiento de datos personales procedentes de las imágenes y sonidos obtenidos mediante la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de conformidad con la legislación sobre la materia [artículo 2.3.e) LOPD].

El concepto de dato de carácter personal se define como “cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables” [artículo 3.a) LOPD]; esto es, “cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo, concerniente a personas físicas identificadas o identificables” [artículo 5.1.f) Reglamento de la LOPD aprobado por Real Decreto 1720/2007]. Por “fichero” se entiende “todo conjunto organizado de datos de carácter personal”, con independencia de la modalidad de acceso al mismo [artículo 3.b) LOPD]. El

tratamiento de datos consiste en aquellas “operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias” [artículo 3.c) LOPD]. Y el responsable del fichero o tratamiento es la “persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo, que decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento” [artículo 3.d) LOPD].

El tratamiento de los datos de carácter personal debe cumplir con el principio de proporcionalidad, ya que “sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido” (artículo 4.1 LOPD). Y, conforme al artículo 6.1 de la LOPD, el tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa.

La creación, modificación o supresión de los ficheros de las Administraciones públicas sólo podrán hacerse por medio de disposición general publicada en el «Boletín Oficial del Estado» o Diario Oficial correspondiente, que se ajustarán al contenido indicado legalmente (artículo 20 LOPD).

El incremento de las instalaciones de sistemas de cámaras y videocámaras con fines de vigilancia, la multiplicidad de medios de tratamiento de datos personales en el sector y la necesidad de armonizar la seguridad y la vigilancia con el derecho fundamental a la protección de la imagen como dato personal, motivaron la aprobación de la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre, de la Agencia Española de Protección de Datos, sobre el tratamiento de datos personales con fines de vigilancia a través de sistemas de cámaras o videocámaras, así como la publicación por la AEPD de una “Guía de Videovigilancia” en 2009.

La Instrucción 1/2006 se aplica al tratamiento de datos personales de imágenes de personas físicas identificadas o identificables, con fines de

vigilancia a través de sistemas de cámaras y videocámaras, que comprende la grabación, captación, transmisión, conservación, y almacenamiento de imágenes, incluida su reproducción o emisión en tiempo real, así como el tratamiento que resulte de los datos personales relacionados con aquéllas (artículo 1.1), si bien el tratamiento de los datos personales procedentes de las imágenes obtenidas mediante la utilización de cámaras y videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se regirá por las disposiciones sobre la materia (artículo 1.2). Respecto a la legitimación en el tratamiento de las imágenes, “sólo será posible el tratamiento de los datos objeto de la presente instrucción, cuando se encuentre amparado por lo dispuesto en el artículo 6.1 y 2 y el artículo 11.1 y 2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal” y sin perjuicio de ello “la instalación de cámaras y videocámaras deberá respetar en todo caso los requisitos exigidos por la legislación vigente en la materia” (artículo 2 de la Instrucción 1/2006). Para cumplir el deber de información establecido en el artículo 5 de la LOPD, los responsables que cuenten con sistemas de videovigilancia deberán colocar, en las zonas videovigiladas, al menos un distintivo informativo ubicado en lugar suficientemente visible, tanto en espacios abiertos como cerrados y tener a disposición de los/las interesados/as impresos en los que se detalle la información prevista en el artículo 5.1 de la LPOD (artículo 3 de la Instrucción 1/2006).

El tratamiento de las imágenes deberá cumplir con el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 4.1 de la LOPD, que se reitera por el artículo 4.1 de la Instrucción 1/2006, que dice así:

- “1. De conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, las imágenes sólo serán tratadas cuando sean adecuadas, pertinentes y no excesivas en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, legítimas y explícitas, que hayan justificado la instalación de las cámaras o videocámaras.
2. Sólo se considerará admisible la instalación de cámaras o videocámaras cuando la finalidad de vigilancia no pueda obtenerse mediante otros medios que, sin exigir esfuerzos desproporcionados, resulten menos intrusivos para la intimidad de las personas y para su derecho a la protección de datos de carácter personal.
3. Las cámaras y videocámaras instaladas en espacios privados no podrán obtener imágenes de espacios públicos salvo que resulte

imprescindible para la finalidad de vigilancia que se pretende, o resulte imposible evitarlo por razón de la ubicación de aquéllas. En todo caso deberá evitarse cualquier tratamiento de datos innecesario para la finalidad perseguida.”

Asimismo, se impone a la persona o entidad que prevea la creación de ficheros de videovigilancia el deber de notificarlo previamente a la Agencia Española de Protección de Datos, para su inscripción en el Registro General de la misma; debiendo estarse en el caso de ficheros de titularidad pública a lo establecido en el artículo 20 de la LOPD (artículo 7 de la Instrucción 1/2006).

La habilitación legal para el tratamiento de las imágenes de las personas físicas con fines de vigilancia procede de la Ley 23/1992, de 30 de junio, de Seguridad Privada, modificada por la Ley 25/2009. De acuerdo con la disposición adicional sexta de la Ley de Seguridad Privada –añadida por la Ley 25/2009- cualquier particular o empresa cuya actividad no sea la propia de una empresa de seguridad privada podrá vender, entregar, instalar y mantener equipos técnicos de seguridad sin necesidad de cumplir las exigencias previstas en la Ley de Seguridad Privada para tales empresas. De donde la AEPD entiende que la ley permite la instalación y mantenimiento de dichos equipos por empresas distintas a las de seguridad privada, legitima a quienes adquieran estos dispositivos para tratar los datos personales derivados de la captación de las imágenes sin necesidad de acudir a empresas de seguridad privada, siendo dicho tratamiento conforme a lo previsto en la LOPD, si bien el tratamiento de las imágenes deberá cumplir los restantes requisitos exigibles en materia de protección de datos de carácter personal recogidos en la LOPD y, en particular, en la Instrucción 1/2006, cuyo artículo 4.3 no constituye una habilitación para captar imágenes en espacios públicos, que está reservada a los cuerpos y fuerzas de seguridad (Informe 650/2009, sobre modificación de los sistemas de videovigilancia por la ley ómnibus).

La Ley Orgánica 4/1997 regula la utilización por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de videocámaras para grabar imágenes y sonidos en lugares públicos abiertos o cerrados, y su posterior tratamiento, a fin de contribuir a asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la

utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como de prevenir la comisión de delitos, faltas e infracciones relacionados con la seguridad pública. Conforme al artículo 2.2 de la Ley Orgánica 4/1997, sin perjuicio de las disposiciones específicas contenidas en la presente Ley, el tratamiento automatizado de las imágenes y sonidos se regirá por lo dispuesto en la LOPD.

El procedimiento de autorización de las instalaciones fijas se regula en el artículo 3 de la Ley Orgánica 4/1997 en los términos siguientes:

“Artículo 3. Autorización de las instalaciones fijas.

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

2. Las instalaciones fijas de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Corporaciones Locales serán autorizadas por el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de que se trate, previo informe de una Comisión cuya presidencia corresponderá al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la misma Comunidad. La composición y funcionamiento de la Comisión, así como la participación de los municipios en ella, se determinarán reglamentariamente.

3. No podrá autorizarse la instalación fija de videocámaras cuando el informe de la Comisión prevista en el apartado segundo de este artículo estime que dicha instalación supondría una vulneración de los criterios establecidos en el artículo 4 de la presente Ley Orgánica.

4. La resolución por la que se acuerde la autorización deberá ser motivada y referida en cada caso al lugar público concreto que ha de ser objeto de observación por las videocámaras. Dicha resolución contendrá también todas las limitaciones o condiciones de uso necesarias, en particular la prohibición de tomar sonidos, excepto cuando concurra un riesgo concreto y preciso, así como las referentes a la cualificación de las personas encargadas de la explotación del sistema de tratamiento de imágenes y sonidos y las medidas a adoptar para garantizar el respeto de las disposiciones legales vigentes. Asimismo, 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, a cuyo término habrá de solicitarse su renovación.

5. La autorización tendrá en todo caso carácter revocable.”



De acuerdo con el artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1997, “para autorizar la instalación de videocámaras se tendrán en cuenta, conforme al principio de proporcionalidad, los siguientes criterios: 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”.

En su desarrollo, los artículos 3 a 5 de su Reglamento aprobado por Real Decreto 586/1999, disciplinan el procedimiento de autorización de instalaciones fijas de videocámaras, determinando la competencia y contenido de la solicitud, los informes previos de la Comisión de Garantías de la Videovigilancia correspondiente cuyo carácter negativo impide otorgar la autorización y la resolución autorizadora a adoptar por el Delegado del Gobierno.

Los expresados mandatos normativos son de aplicación a las entidades locales, como pone de manifiesto la actuación de la AEPD, tanto en sus informes (entre ellos, informes jurídicos 116/2008 y 630/2009) como en distintas resoluciones que declaran el incumplimiento por ayuntamientos del artículo 6.1 de la LOPD con ocasión de la instalación de cámaras de videovigilancia (entre otras, resoluciones 65/2013, 558/2013 y 1620/2013), en las que recuerda la obligación de cumplir con la referida legislación, en particular el principio de proporcionalidad. Así en el informe jurídico 630/2009, sobre instalación de cámara de seguridad en un ayuntamiento, señala que la instalación de videocámaras en lugares públicos es competencia exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, rigiéndose el tratamiento de dichas imágenes por su legislación específica, contenida en la Ley Orgánica 4/1997, sin perjuicio de que les sea aplicable, en su caso, lo especialmente previsto por la LOPD; y según lo establecido en dicha normativa, la instalación de videocámaras en las vías públicas sólo está permitida cuando es realizada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en los términos previstos en la Ley Orgánica 4/1997 y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 596/1999, figurando entre las atribuciones del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma correspondiente la autorización para dicha instalación; y la captación de

imágenes a través de cámaras de videovigilancia, no realizada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ámbito de la aludida Ley Orgánica 4/1997, quedará plenamente sometida a la normativa vigente en materia de protección de datos en tanto se trate de imágenes de personas que puedan identificarse, al ser la imagen de una persona un dato personal. Por tanto, a decir de este informe 630/2009, “si el Ayuntamiento consultante va a instalar cámaras de seguridad a través de empresas de seguridad privada, dichas cámaras no podrán captar la vía pública cuya competencia corresponde en exclusiva a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado” y “la instalación de cámaras que efectúe la empresa de seguridad privada deberá adecuarse a los términos previstos en la Instrucción 1/2006 de 8 de noviembre y la Ley Orgánica 15/1999”.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª) de la Audiencia Nacional de 22 de enero de 2013 (recurso núm. 414/2011), confirma la resolución sancionadora de la AEPD, declarando que:

“Visto el planteamiento de la actora, ha de partirse del hecho, no discutido, de que las imágenes captadas por las cámaras son datos de carácter personal conforme el artículo 3.a) de la LOPD y artículo 5.1.f) del Real Decreto 1720/2007, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD (RLOPD), siendo en este sentido reiterado el criterio de la Sala, que también ha señalado que la captación, transmisión, visualización y grabación de las imágenes recogidas por las cámaras (que es lo que hace el sistema de videovigilancia instalado) constituye un tratamiento de datos ex artículo 3.c) de la LOPD y artículo 1.t) del RLOPD.

Por otra parte, la legislación específica sobre videovigilancia, se contiene fundamentalmente en la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre, de la AEPD, que en su Exposición de Motivos, alude a la necesidad de que la instalación o empleo de dichos sistemas de videocámaras sea proporcionado a la finalidad que se persigue, reiterando que la proporcionalidad es un elemento fundamental en este ámbito. Instrucción que deja fuera del ámbito de su aplicación las imágenes grabadas para uso o finalidad doméstica y el tratamiento de imágenes cuando éstas se utilizan para el ejercicio de sus funciones por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que está cubierto por normas específicas.

También es cierto y no se cuestiona, que la grabación de imágenes en lugares públicos es competencia exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de acuerdo con lo establecido en la Ley

Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, aunque no ocurre lo mismo con las cámaras instaladas en lugares privados.

Y tales cámaras y videocámaras instaladas en espacios privados, a tenor del artículo 4.3 de la referida Instrucción 1/2006, no podrán obtener imágenes de espacios públicos, salvo que resulte "imprescindible" para la finalidad de vigilancia que se pretende, o resulte imposible evitarlo por razón de la ubicación de aquéllas, debiendo evitarse, en todo caso, cualquier tratamiento de datos innecesario para la finalidad perseguida, lo que conecta con el principio de proporcionalidad, esencial en la materia."

En fin, es preciso recordar la relevancia constitucional de esta materia, como pone de relieve la STC 29/2013, de 11 de febrero, que estima el recurso de amparo relativo a la vulneración de los derechos fundamentales del artículo 18.4 de la CE, provocada por la utilización de las grabaciones para sancionar al trabajador por el incumplimiento de su horario de trabajo, declarando que (FJ 5):

"Para resolver esta cuestión es necesario, en primer lugar, dirimir si los datos del recurrente que han sido objeto de tratamiento están protegidos por el art. 18.4 CE, ya que sólo en caso afirmativo será pertinente que este Tribunal se pronuncie sobre la queja principal planteada en su demanda.

Está fuera de toda duda que las imágenes grabadas en un soporte físico, como ha ocurrido en el caso de autos, constituyen un dato de carácter personal que queda integrado en la cobertura del art. 18.4 CE, ya que el derecho fundamental amplía la garantía constitucional a todos aquellos datos que identifiquen o permitan la identificación de la persona y que puedan servir para la confección de su perfil (ideológico, racial, sexual, económico o de cualquier otra índole) o para cualquier otra utilidad que, en determinadas circunstancias, constituya una amenaza para el individuo (STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 6), lo cual, como es evidente, incluye también aquellos que facilitan la identidad de una persona física por medios que, a través de imágenes, permitan su representación física e identificación visual u ofrezcan una información gráfica o fotográfica sobre su identidad.

En esa línea se manifiesta también la normativa rectora en la materia. El art. 3 a) de la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal (LOPD) concreta el concepto de "datos de carácter personal" como "cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables". La letra c) del mismo precepto define el "tratamiento de datos" como las "operaciones y procedimientos

técnicos, de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias”. De acuerdo con tales definiciones, la captación de imágenes de las personas constituye un tratamiento de datos personales incluido en el ámbito de aplicación de la normativa citada. Así lo ha declarado con reiteración la Agencia Española de Protección de Datos. Por su parte, el artículo 5.1. f) del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, insiste en esa dirección y define los datos de carácter personal del siguiente modo: “Cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables”. Todo ello ha sido perfilado, en lo estrictamente referido a la video-vigilancia, en la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre, de la Agencia Española de Protección de Datos, sobre el tratamiento de datos personales con fines de vigilancia a través de sistemas de cámaras o videocámaras.

En la misma dirección se pronuncia el artículo 2 a) de la Directiva 95/46/CE del Parlamento y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, según el cual, a efectos de dicha Directiva, se entiende por dato personal “toda información sobre una persona física identificada o identificable (el ‘interesado’); se considerará identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social” (la misma regulación puede verse en el art. 2 del Reglamento CE núm. 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos).

Estamos, en definitiva, dentro del núcleo esencial del derecho fundamental del art. 18.4 CE, que se actualiza aún de modo más notorio cuando, como en el caso a examen, nos adentramos en un ámbito —el de la video-vigilancia— que ofrece múltiples medios de tratamiento de los datos; sistemas, por lo demás, en auge y desarrollo exponencial, que se amplían y perfeccionan a un ritmo vertiginoso y que se añaden a otros más conocidos (circuitos cerrados de televisión, grabación por dispositivos webcam, digitalización de imágenes o, en particular, instalación de cámaras, incluidas las que se emplacen en el lugar de trabajo). Debe asegurarse, así, que las acciones dirigidas a la seguridad y vigilancia no contravengan aquel derecho fundamental, que

tiene pleno protagonismo, por todo lo expuesto, en estos terrenos de la captación y grabación de imágenes personales que permitan la identificación del sujeto. En relación con el contrato de trabajo este protagonismo cobra, si cabe, mayor relevancia habida cuenta la coincidencia existente entre el locus de trabajo, que es donde pueden movilizarse por los trabajadores las garantías fundamentales, y los espacios físicos sujetos a control mediante sistemas tecnológicos.”

Así pues, a modo de resumen y en lo que aquí interesa, la instalación de videocámaras en lugares públicos es competencia exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la legitimación para el tratamiento de dichas imágenes se contempla en la Ley Orgánica 4/1997 y en su Reglamento de desarrollo, que establecen los requisitos y el procedimiento para su colocación, requiriendo para las instalaciones fijas la autorización de la Delegación del Gobierno previo informe de la Comisión de Garantías de la Videovigilancia. Y la colocación de cámaras de videovigilancia en el interior de edificios debe cumplir los requisitos y condiciones establecidos en la LOPD y en la Instrucción 1/2006 de la AEPD, destacadamente el principio de proporcionalidad, el deber de información y la notificación previa a la AEPD de la creación de ficheros de videovigilancia, sin que sea ahora exigible, tras la modificación de la Ley 23/1992 de Seguridad Privada por la Ley 25/2009, su instalación por una empresa de seguridad.

Expuesto el régimen jurídico sustantivo a tener en cuenta, es precisa también una consideración sobre la concreta causa de nulidad aquí alegada por los interesados y acogida en la propuesta de resolución, a cuyo tenor el acto se ha dictado “prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”. Al respecto, este Consejo de Navarra viene señalando (por todos, dictamen 15/2012, de 22 de marzo) que “esta causa de nulidad se produce cuando el acto administrativo se adopta con total y absoluta falta de procedimiento, por carecerse de la más elemental base procedimental que ha de seguir el proceso de producción del acto o bien por seguirse un procedimiento totalmente distinto al que en Derecho corresponda. No se trata de cualquier incumplimiento de las formas procedimentales, sino de la omisión por entero del procedimiento, lo que aparece cuando no se aprecia la existencia de los eslabones o pasos formales imprescindibles para su terminación con la adopción del acto,

entrañando tales omisiones efectos determinantes e insalvables sobre el acto administrativo. Asimismo, concurre dicho motivo de nulidad en los casos en que, existiendo algunos trámites, el procedimiento carece de un requisito que, dada su esencialidad o trascendencia, es inexcusable para apreciar la identidad del procedimiento o asegurar los derechos de los administrados”.

Proyectando el marco jurídico precedentemente expuesto al presente caso, se va a seguir, por razones de congruencia, el planteamiento realizado por los interesados al instar la revisión de oficio, que -como se ha recogido en los antecedentes de este dictamen- contempla separadamente la instalación de cámaras en el exterior y en el interior de la casa consistorial, si bien la propuesta de resolución se refiere de forma global a la nulidad de pleno derecho del acto objeto de revisión, pero fundada en la omisión de la autorización de la Delegación del Gobierno de acuerdo con el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 4/1997.

En relación con la instalación de una cámara de videovigilancia en el exterior de la casa consistorial, con un amplio radio de acción que incluye lugares públicos, ha de tenerse en cuenta que, como se ha indicado, la colocación de videocámaras en lugares públicos está limitada a los cuerpos y fuerzas de seguridad; y su instalación fija exige el cumplimiento del procedimiento establecido en el artículo 3 de la Ley Orgánica 4/1997 y concordantes de su Reglamento, que requiere la autorización de la Delegación del Gobierno previo informe preceptivo de la Comisión de Garantías de la Videovigilancia correspondiente. En el presente caso, es obvio que no se ha seguido dicho procedimiento, puesto que en ningún caso se solicitado ni obtenido la referida autorización de la Delegación del Gobierno para la instalación de la cámara exterior.

Frente a la consideración precedente, no puede aceptarse -compartiendo el criterio de la resolución del TAN- el inicial argumento municipal de que era suficiente la comunicación de acuerdo con el artículo 2 y la disposición adicional quinta del Reglamento de la Ley Orgánica 4/1997 aprobado por Real Decreto 596/1999. Su artículo 2.1 dispone la inaplicación de este Reglamento a las instalaciones fijas de videocámaras que realicen

las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en sus inmuebles, siempre que éstas se dediquen exclusivamente a garantizar la seguridad y protección interior o exterior de los mismos; y la disposición transitoria quinta se refiere a la realización de instalaciones de videocámaras por unidades policiales, en el exterior de sus inmuebles o de los que se encuentren bajo su vigilancia, exclusivamente para la protección de éstos, fijando al exigencia de previa comunicación a correspondiente Delegación del Gobierno, junto con un informe descriptivo. Ahora bien, es evidente que en el presente caso no concurría ninguna de tales circunstancias, ya que la instalación de la videocámara en el exterior de la casa consistorial de Oteiza no se realiza por ninguna fuerza o cuerpo de seguridad, sino que se decide directamente por la Alcaldía del Ayuntamiento de Oteiza.

Así pues, el Alcalde del Ayuntamiento de Oteiza carece de legitimación para instalar videocámaras de seguridad en el exterior que capten la vía pública y tampoco siguió el procedimiento legalmente establecido al efecto en la Ley Orgánica 4/1997 y en su Reglamento.

En cuanto a la instalación de cámaras de videovigilancia en el interior de la casa consistorial –lo que permite, al tiempo, una consideración integral del acto objeto de revisión-, se trata de una actuación del Alcalde –de orden verbal se califica por la resolución del TAN- que ni tan siquiera se ha producido por escrito como impone el artículo 55.1 de la LRJ-PAC y que no viene soportada por un expediente que acredite el cumplimiento de las exigencias para la instalación de cámaras de videovigilancia establecidas en la LOPD y en la Instrucción 1/2006. Al margen de la comunicación a la Delegación del Gobierno de la instalación de las cámaras de videovigilancia y de las facturas correspondientes a la instalación realizada, y, pese a la transcendencia del acto, no existe documento alguno justificativo de tal decisión y la creación del fichero de acuerdo con el artículo 20 LOPJ se realizó con posterioridad a la instalación de las videocámaras.

Ello revela la carencia de la más elemental base procedimental o la ausencia de un procedimiento administrativo a cuyo través se haya producido el acto, lo que tiene especial relevancia en este caso, pues, tratándose de un límite a un derecho fundamental, que en cuanto tal goza de

especial protección [cfr. artículo 62.1.a) LRJ-PAC], debe exigirse una específica y escrupulosa acreditación del cumplimiento de los requisitos legales al respecto más atrás reseñados. En tal sentido, basta indicar que, más que ante la mera ausencia de motivación en un acto restrictivo de derechos [cfr. artículo 54.1.a) LRJ-PAC], se está ante la total omisión de la obligada ponderación y acreditación del cumplimiento de las exigencias legalmente establecidas y en particular de la proporcionalidad de tal acto en cuanto limitativo del derecho fundamental a la protección de datos, ya que la instalación de cámaras de videovigilancia sólo es admisible en los casos justificados de acuerdo con el principio de proporcionalidad (artículos 4.1 de la LOPD y 4.1 de la Instrucción 1/2006). En este sentido, es preciso recordar que, según reiterada doctrina constitucional (por todas, STC 207/1996 de 16 de diciembre, FJ 4, E), “una exigencia común y constante para la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales (por todas, STC 56/1996), entre ellas las que supongan una injerencia en los derechos a la integridad física y a la intimidad (por todas, SSTC 120/1990, 7/1994 y 143/1994), y más en particular de las medidas restrictivas de derechos fundamentales adoptadas en el curso de un proceso penal (por todas, SSTC 37/1989, 85/1994 y 54/1996) viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad”; añadiendo que “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)»”.

En consecuencia, se estima que el acto del Alcalde del Ayuntamiento de Oteiza relativo a la instalación de cámaras de videovigilancia en la casa consistorial incurre en la causa de nulidad de pleno derecho invocada por los peticionarios de la revisión de oficio, por haberse adoptado prescindiendo



total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, al carecer de la más elemental base procedimental, por lo que este Consejo informa favorablemente la declaración de nulidad de pleno derecho de tal acto.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que procede la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho del acto del Alcalde del Ayuntamiento de Oteiza, relativo a la instalación de las cámaras de videovigilancia en la casa consistorial.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.