



Roj: SAN 5832/2013  
Id Cendoj: 28079230012013100598  
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 1  
Nº de Recurso: 89/2012  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: MARIA NIEVES BUISAN GARCIA  
Tipo de Resolución: Sentencia

### **SENTENCIA**

Madrid, a veintiseis de diciembre de dos mil trece.

La Sala constituida por los Sres. Magistrados reseñados al margen ha visto el recurso contencioso-administrativo nº 89/2012, interpuesto por la Procuradora D<sup>a</sup> Flora Toledo Hontiyuelo en representación de la Comunidad de Propietarios DIRECCION000 , contra la resolución de la Agencia Española de Protección de Datos de 2 de diciembre de 2011 que acuerda imponer a la entidad, por una infracción del artículo 6.1 de la LOPD , tipificada como grave en el artículo 44.3 d) de dicha norma , una **multa** de 40.001 euros. Ha sido demandada en las presentes actuaciones la Agencia Española de Protección de Datos, estando representada por el Abogado del Estado.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por la entidad recurrente se interpuso recurso contencioso administrativo mediante escrito presentado el 10 de febrero de 2012, acordándose mediante Decreto de 30 de mayo siguiente su tramitación de conformidad con las normas establecidas en la Ley 29/1998, y la reclamación del expediente administrativo.

**SEGUNDO.-** En el momento procesal oportuno tal parte actora formalizó la demanda mediante escrito presentado el 10 de septiembre de 2012 en el que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó procedentes, terminó suplicando se dictara sentencia en la que, *estimándose en su integridad el presente recurso, se declarara nula de pleno derecho la resolución recurrida, dejando sin efecto la sanción impuesta a esta sociedad recurrente y, subsidiariamente, se sirva revocar la resolución recurrida, se reduzca la multa y se imponga en la cuantía mínima para las infracciones leves de 900 euros o, al menos, a un importe muy inferior a la desproporcionada cantidad de 40.000 euros a que asciende la sanción impuesta, condenando en cualquier caso a la AEPD a restituir a la Comunidad de Propietarios del DIRECCION000 las cantidades que correspondan por haber sido abonadas indebidamente, más intereses al tipo de interés legal y con imposición de costas a la Administración demandada.*

**TERCERO.-** El Sr. Abogado del Estado contestó la demanda mediante escrito presentado el 24 de enero de 2013 en el que, tras alegar los hechos y los fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó suplicando se dictara sentencia en la que se inadmitiera el presente recurso o, subsidiariamente, se desestimara el mismo, confirmando íntegramente la resolución impugnada, por ser conforme a Derecho.

**CUARTO.-** Habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba, se acordó el mismo mediante Auto de 22 de julio de 2013, practicándose las pruebas propuestas y admitidas, con el resultado que figura en las actuaciones.

No considerándose necesaria la celebración de vista pública, se dio trámite de conclusiones a las partes, trámite que evacuaron por su orden, primero la defensa de la entidad actora y después el Abogado del Estado, mediante escritos en los que concretaron y reiteraron sus respectivos pedimentos.

**QUINTO.-** Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo de este recurso el día 18 de diciembre de 2013, fecha en la que tuvo lugar la deliberación y votación, habiendo sido ponente la Ilma. Magistrada doña NIEVES BUISAN GARCIA, quien expresa el parecer de la Sala.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente recurso contencioso-administrativo, por la Comunidad de Propietarios del DIRECCION000 , la resolución de la Agencia Española de Protección de Datos de 2 de diciembre de 2011 que acuerda imponer a la entidad, por una infracción del artículo 6.1 de la LOPD , tipificada como grave en el artículo 44.3 d) de dicha norma, una multa de 40.001 #, de conformidad con lo establecido en el artículo 45. 2 y 5 de la citada Ley Orgánica.

Resolución que declara como principales hechos probados, los que a continuación se exponen:

**1º:** El 9 de septiembre de 2010 se denuncia ante la AEPD que el DIRECCION000 tiene instalado un sistema de videovigilancia dirigido en gran parte a la visualización de las calles periféricas del centro comercial, y que solo se informa en las puertas principales de acceso a la zona comercial interior. El denunciante aporta fotografías de las cámaras denunciadas.

**2º:** El 20 de marzo de 2011 se realizó visita de inspección por la Agencia al DIRECCION000 de Xirivella, Valencia, durante la cual los representantes de DIRECCION000 manifestaron que:

El Centro Comercial está dotado de un sistema de videovigilancia cuya finalidad es la seguridad de personas y bienes. Que el personal de seguridad de la empresa Segur Ibérica S.A. es quien atiende el sistema. Aportan copia del plano en el que se muestra la colocación de las cámaras de videovigilancia donde se observan 7 cámaras ubicadas en el perímetro exterior del DIRECCION000 .

**3º:** En la citada visita de inspección, los inspectores de la Agencia accedieron al sistema de videovigilancia y los representantes de la entidad informaron de lo que visualizan varias cámaras:

- Cámara 42: se orienta hacia el lateral del DIRECCION000 que limita con la calle Tres Forques, es fija y orientada a un grupo de transformación, propiedad del centro comercial.

- Cámara 42 bis: se orienta hacia el lateral del DIRECCION000 que limita con la misma calle anterior, en sentido contrario a la cámara 42, tomando imágenes de una vía pública de cuatro carriles, dos de los cuales dan acceso al centro comercial, de los que dos de los carriles y la acera exterior son propiedad de DIRECCION000 .

- Cámara 34: se orienta hacia el lateral de la entidad que da a la calle Gremits, enfocando hacia los accesos de emergencias y de los grupos electrógenos.

- Cámara 17: se orienta al muelle de carga y descarga del centro comercial, zona que es propiedad de DIRECCION000 .

- Cámara 13: se orienta hacia otro muelle de carga y descarga, igualmente propiedad de DIRECCION000 .

- Cámara 14: orientada hacia el lateral del DIRECCION000 que da al lateral de la Av. de la Luz, en donde están situadas las salidas de emergencias de los cines existentes en el DIRECCION000 .

- Cámara 41: Orientada hacia los accesos peatonales del DIRECCION000 que dan a la Av. de la Luz. Es también acceso de bomberos y ambulancias al DIRECCION000 .

- Cámara 10: Capta imágenes de la salida del DIRECCION000 hacia la Av. de la Luz.

- Cámara 7: es una cámara ubicada en el interior del centro, sobre la cubierta del mismo, cuya finalidad es la vigilancia tanto de la cubierta como del parking. Es una cámara de tipo domo, teniendo funciones de zoom.

Informan los representantes de la entidad que ninguna de las anteriores cámaras dispone de zoom.

**4º:** Se observa por los inspectores que la calidad de las imágenes obtenidas por las cámaras 41, 42 y 42 bis permite identificar las personas y las matriculas de los vehículos que transitan por ellas.

Respecto de la cámara 7, se comprueba por los inspectores que capta imágenes de las vías colindantes al DIRECCION000 , si bien las imágenes son laterales y no permiten identificar a las personas o las matriculas de los vehículos. Aunque se puede enfocar a edificios de viviendas, los inspectores comprueban que la lejanía de éstos y la calidad de las imágenes no permiten obtener una visión nítida de las personas que pudiese haber en ellos. Se recaban fotografías de las imágenes que se visualizan en el centro de control.

**SEGUNDO.** Ha de ser resuelto, con carácter previo al enjuiciamiento del fondo de la controversia, el motivo de inadmisibilidad opuesto por el Abogado del Estado en la contestación, al amparo del artículo 69.b) de la Ley de la Jurisdicción , por considerarse que el recurso se ha planteado por persona no debidamente representada a tenor del artículo 45.2.d) de dicha LJCA al no haber acreditado, la entidad recurrente, que el

órgano competente de la misma, según sus propias normas estatutarias, haya adoptado la decisión de iniciar el presente proceso.

Es ésta una cuestión suscitada y resuelta por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, expuesta en la STS de 3 de marzo de 2010 (Rec. 233/2007), que a su vez sigue la doctrina del Pleno de la sentencia de 5 de noviembre de 2008 (recurso 4755/2005) sobre la exigencia procesal inserta en el artículo 45.2.d) de la Ley Jurisdiccional, doctrina que ha sido reiterada en sentencias ulteriores.

Doctrina, según la cual, se distingue entre el poder de representación, que sólo acredita y pone de relieve que el representante está facultado para actuar válida y eficazmente en nombre y por cuenta del representado; y la decisión de litigar, de ejercitar la acción, que habrá de ser tomada por el órgano de la persona jurídica a quien las normas reguladoras de ésta atribuyan tal facultad. Obvia es la máxima trascendencia que la acreditación de esto último tiene para la válida constitución de la relación jurídico-procesal, pues siendo rogada la justicia en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, lo primero que ha de constatarse es que la persona jurídica interesada ha solicitado realmente la tutela judicial, lo que a su vez precisa que tome el correspondiente acuerdo dirigido a tal fin, y que lo tome no cualquiera, no cualquier órgano de la misma, sino aquél al que la persona jurídica ha atribuido tal decisión, ya que en otro caso se abre la posibilidad, el riesgo, de iniciación de un litigio no querido, o que jurídicamente no quepa afirmar como querido, por la entidad que figure como recurrente.

Por tanto, tras la Ley de 1998, cualquiera que sea la entidad demandante, ésta debe aportar, bien el documento independiente acreditativo de haberse adoptado el acuerdo de interponer el recurso por el órgano a quien en cada caso compete, o bien el documento que, además de ser acreditativo de la representación con que actúa el compareciente, incorpore o inserte en lo pertinente la justificación de aquel acuerdo.

Aplicando dicha doctrina al presente supuesto, y una vez analizado el documento 1 adjuntado por la Comunidad de Propietarios actora con su escrito presentado el 31 de mayo de 2013, considera la Sala que dicha excepción procesal ha de ser desestimada. Ello puesto que se desprende del indicado documento que fue en Junta celebrada el día 10 de enero de 2012, que la totalidad de los integrantes de las fincas de la comunidad, titulares del 100 por 100 de la cuotas de copropiedad, acordaron por unanimidad la interposición del presente recurso contencioso-administrativo frente a la resolución de la AEPD que aquí se impugna.

Consideramos, por ello, que se da cumplimiento a lo previsto en el meritado artículo 45.2.d) de la Ley de la Jurisdicción, según ha sido interpretado por la Jurisprudencia invocada y la meritada excepción procesal ha de ser rechazada.

**TERCERO.** Se imputa a la Comunidad de Propietarios actora una infracción grave del artículo 6 de la LOPD por obtención de imágenes a través del sistema de videovigilancia respecto de las cámaras ubicadas en el exterior del DIRECCION000 (titularidad de la comunidad de propietarios) situado en la PLAZA000 de Xirivella, en Valencia.

Tratamiento incontestado de datos que se circunscribe, concretamente, a las imágenes obtenidas a través de las cámaras 41, 42 y 42 bis, al haberse constatado que la calidad de las mismas permitía la identificación de las personas y las matrículas de los vehículos que transitaban por ellas.

Ya la Exposición de Motivos 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, refiere la necesidad de que el uso y empleo de estos mecanismos de grabación sea proporcionado a la finalidad que se persigue, dejando al margen dos clase de grabaciones: las de contenido estrictamente doméstico, y las que tienen relación con las grabaciones realizadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La grabación de imágenes en lugares públicos, por otra parte, es competencia exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 4/1997, si bien no ocurre lo mismo con las cámaras instaladas en los lugares privados, y por ello, a tenor del artículo 4 de la referida Instrucción 1/2006, tales 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. Debiendo evitarse, en todo caso, cualquier tratamiento de datos innecesario para la finalidad perseguida.

El hecho, por tanto, de que tal sistema de videovigilancia haya sido instalado conforme a la normativa de seguridad, no autoriza a la entidad recurrente a realizar grabaciones de imágenes en la vía pública más allá de lo que resulte idóneo, adecuado y proporcional, siendo igualmente indiferente, a estos efectos, la ubicación

física de tales cámaras, pues lo esencial es el carácter privado o público de las imágenes captadas y grabadas, es decir, si dichas imágenes afectan o no a personas que se encuentran en lugares públicos, en cuyo caso tal tratamiento ha de respetar el principio de proporcionalidad.

Lo anterior conecta con el principio de proporcionalidad, esencial en la materia, del que se desprende que la captación de imágenes destinadas al control de acceso a (en este caso) el centro comercial, requiere, para su legitimidad, que no exista posibilidad de instalación alternativa, y que las cámaras se orienten de modo que su objeto de vigilancia principal sea el entorno privado y la captación de imágenes de la vía pública sea la mínima imprescindible.

Proporcionalidad que se contempla en el artículo 4 de la Instrucción 1/2006, de la AEPD, según el cual:

*1. De conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1999, 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".*

**CUARTO.** La resolución impugnada justifica la comisión de la infracción del tratamiento in consentido de datos en base, fundamentalmente, a lo siguiente:

(...) En la visita de inspección de 20 de marzo de 2011, los inspectores de esta Agencia constataron que la calidad de las imágenes obtenidas por las cámaras 41, 42 y 42 bis permite identificar las personas y las matrículas de los vehículos que transitan ante ellas.

(...) Se alega a la propuesta de resolución que las cámaras situadas en el exterior del Centro Comercial que captaban imágenes de la vía pública, estaban dispuestas de la forma menos invasiva posible y eran adecuadas, pertinentes y no excesivas y no era un tratamiento innecesario de datos de carácter personal.

En la visita de Inspección llevada a cabo por esta Agencia se tomaron fotografías de lo captado por las cámaras exteriores en las que puede verse que no es proporcional. No se capta el mínimo necesario para la finalidad de vigilancia y seguridad de la instalación, que sería lo proporcional cuando se capta la acera completa de la fachada, la calzada, la medianera y la otra calzada. En el acta de inspección se recoge que la calidad de las imágenes obtenidas permite identificar a las personas y las matrículas de los vehículos que transitan ante ellas. Por lo que no cabe estimar esta alegación.

(...) Cabe recordar que el artículo 4.1 de la LOPD establece que los datos de carácter personal 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. En este caso se considera, como ya se ha acreditado, que el tratamiento de datos personales no era adecuado, pertinente y era excesivo en relación con la finalidad para la que se obtuvieron tales datos.

Aplicando la doctrina expuesta en el fundamento jurídico anterior al presente supuesto, encontramos que las cámaras (todas ellas fijas y sin zoom) por las que se ha sancionado a la entidad recurrente son:

La cámara 41, orientada hacia los accesos peatonales del DIRECCION000 que dan a la Avenida de la Luz, y es también acceso de bomberos y ambulancias al DIRECCION000 (folio 65 del expediente).

Y las Cámara 42 y 42 bis, ambas en el lateral del DIRECCION000 que limita con la calle Tres Forques, en sentido opuesto una de otra. La primera de ellas orientada a un grupo de transformación, propiedad del centro comercial. Y la segunda, a la toma de imágenes de una vía pública de cuatro carriles, dos de los cuales dan acceso al DIRECCION000, y son propiedad de la Comunidad actora (folios 59 y 58 del expediente).

De un lado ha de ponerse de manifiesto que si bien esta Sala ha declarado con reiteración (SSAN 10-2-2011, Rec. 95/2010, entre otras muchas) que las imágenes captadas por las cámaras son datos de



carácter personal, de conformidad con los artículos 3.a) de la LOPD y 5.1. f) del Real Decreto 1720/2007 , y también que tales imágenes constituyen, en sí mismas consideradas, un tratamiento de datos con sometimiento, por ende, a las previsiones de la LOPD, ello ha de entenderse referido siempre a imágenes de personas, y no a imágenes de placas o números de matrícula cuya caracterización como dato de carácter personal, a pesar de lo argumentado en la resolución, no se comparte por esta Sala, pues en definitiva un número o placa de matrícula, si bien identifica un vehículo, en ningún caso identifica una persona, ya que el conductor del vehículo ni siquiera tiene porqué ser el titular del mismo, es decir, aquel a cuyo nombre figura dicho vehículo en la Dirección General de Tráfico.

Por otra parte, consideramos también que la captación de imágenes (de personas) tanto de los accesos peatonales al Centro Comercial, como del grupo de transformación o electrógeno propiedad del repetido centro, contrariamente a lo estimado en la resolución impugnada, sí constituyen un medio adecuado, pertinente y no excesivo en relación con las finalidades legítimas para las que dichas imágenes se obtienen, cuales son fundamentalmente las de vigilancia a efectos de seguridad y evitación de actos vandálicos o delictivos.

A lo anterior hemos de añadir que el centro comercial en cuestión tampoco se encuentra en medio de ninguna población, ni en sus inmediaciones, sino a las afueras de Xirivella, circundado por la autovía del Este y la V-30, por lo que la afluencia de viandantes por los alrededores necesariamente ha de ser escasa, y más abundante la de tráfico rodado. Y también que tales imágenes solo eran vistas por un encargado de seguridad autorizado, que además necesitaba identificarse para acceder al local donde se ubicaban los monitores y las referidas imágenes.

Y en definitiva que, al hallarnos en materia sancionadora, rige plenamente el principio de presunción de inocencia, a cuyo tenor corresponde a la Administración acreditar los hechos constitutivos de la infracción,

Esta Sala considera, del conjunto de los hechos concurrentes, y suficientemente acreditados que se acaban de exponer, y conforme al principio de proporcionalidad, que la sanción impuesta por infracción del artículo 6.1 LOPD ha de ser revocada, con estimación de la pretensión actora.

**SEXTO.-** De conformidad con el Art. 139 de la LJCA en su actual redacción, procede la imposición de las costas causadas a la Administración demandada.

## FALLO

Que estimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de la Comunidad de Propietarios del DIRECCION000 frente a la resolución de la Agencia Española de Protección de Datos de 2 de diciembre de 2011 que impone a dicha entidad una multa de 40.001 euros, anulamos dicha resolución, dada su disconformidad a Derecho, con imposición de costas a la Administración.

Así, por esta nuestra sentencia de la que se llevara testimonio a las actuaciones, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Hágase saber a las partes que contra esta Sentencia no cabe recurso de casación.

PUBLICACIÓN.- Dada, leída y publicada fue la anterior sentencia en audiencia pública. Doy fe. Madrid a  
LA SECRETARIA JUDICIAL