

Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 25 May. 2023, Rec. 574/2022

Ponente: Sanz Calvo, María Luz Lourdes

Ponente: Sanz Calvo, María Luz Lourdes.

LA LEY 109674/2023

ECLI: ES:AN:2023:2637

PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. Tratamiento de datos. El hecho de que un sistema de videovigilancia haya podido ser instalado conforme a la normativa de seguridad, no autoriza a realizar grabaciones de imágenes en la vía pública más allá de lo que resulta idóneo, adecuado y proporcional, siendo lo esencial si a través de ellas es susceptible de captar o no a personas que se encuentran en la vía pública, en cuyo caso tal tratamiento ha de respetar el principio de proporcionalidad, esencial en esta materia. Considera la AEPD que la mentada Comunidad de Propietarios ha incurrido en la infracción apreciada, por cuanto dispone de un sistema de video-vigilancia que afecta a zona de tránsito público sin causa justificada, pues en su apreciación exterior las cámaras instaladas están orientadas excesivamente hacia dicha zona y se realiza un control excesivo de la zona pública sin causa justificada.

La Audiencia Nacional desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por una Comunidad de Propietarios frente a la Resolución de la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos que impone a la Comunidad de Propietarios una multa de 3000 €, por una infracción del artículo 5.1.c) del Reglamento (UE) 2016/79 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, Reglamento General de Protección de Datos, ordenando a dicha Comunidad de Propietarios a que en el plazo de un mes acredite la regularización del sistema aportando impresión de pantalla (fecha y hora) de la corrección del ángulo orientativo de la cara (s) en cuestión.

A Favor: ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

En Contra: COMUNIDAD DE PROPIETARIOS.

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN PRIMERA

Núm. de Recurso:0000574 /2022

Tipo de Recurso:PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General:02584/2022

Demandante:COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DIRECCION000, SAN SEBASTIAN DE LOS REYES

Procurador:DÑA. MARIA JOSE CORRAL LOSADA

Letrado:D. JOSE ANTONIO SEOANE LOPEZ

Demandado:AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS

Abogado Del Estado**Ponente IIma. Sra.: D^a. LOURDES SANZ CALVO****SENTENCIA N^o :****IImo. Sr. Presidente:**

D. EDUARDO MENÉNDEZ REXACH

Ilmos. Sres. Magistrados:D^a. LOURDES SANZ CALVOD^a. BEGOÑA FERNANDEZ DOZAGARAT

D. FERNANDO DE MATEO MENÉNDEZ

Madrid, a veinticinco de mayo de dos mil veintitrés.

Visto por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso contencioso administrativo número **574/2022** interpuesto por la Procuradora de los Tribunales D^a María José Corral Losada, en nombre y representación de la **COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DIRECCION000, SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES**, frente a la Resolución de la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos de fecha 10 de enero de 2022 (PS/00448/2021); ha sido partes en autos, la Administración demandada representada y defendida por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso Contencioso-administrativo ante esta Sala de lo Contencioso administrativo de la Audiencia Nacional y turnado a esta Sección, fue admitido a trámite, reclamándose el expediente administrativo, para, una vez recibido emplazar a la actora para que formalizara la demanda, lo que así se hizo en escrito, en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró oportunos, terminó suplicando que se dicte sentencia, por la que se declare:

-Que la resolución impugnada no es conforme a Derecho, declarando su nulidad o anulación y se condene a la Administración a archivar el procedimiento sancionador.

-Que se proceda a la devolución del importe abonado por la comunidad de propietarios.

-Con condena en costas a la Administración demandada.

SEGUNDO.- El Abogado del Estado, en su escrito de contestación a la demanda, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que consideró aplicables, solicitó se dicte sentencia desestimatoria de la demanda, confirmando íntegramente la resolución impugnada por ser ajustada a Derecho.

TERCERO.- Recibido el recurso a prueba y admitida parcialmente la propuesta en los términos del Auto de 30 de enero de 2023 que no ha sido recurrido, se señaló para votación y fallo el día 23 de mayo de 2023, en que tuvo lugar.

Ha sido Ponente la Magistrada IIma. Sra. D^a. María Lourdes Sanz Calvo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Constituye el objeto del presente recurso contencioso-administrativo, la Resolución de la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos de fecha 10 de enero de 2022 que impone a la Comunidad de Propietarios DIRECCION000, una multa de 3000 €, por una infracción del artículo 5.1.c) del Reglamento (UE) 2016/79 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016,

[Reglamento General de Protección de Datos](#), en lo sucesivo RGPD, tipificada en el artículo 83.5.a) de dicho Reglamento.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 58.2 RGPD](#), ordena a dicha Comunidad de Propietarios que en el plazo de un mes acredite la regularización del sistema aportando impresión de pantalla (fecha y hora) de la corrección del ángulo orientativo de la cara (s) en cuestión.

Considera la AEPD que la mentada Comunidad de Propietarios ha incurrido en la infracción apreciada, por cuanto dispone de un sistema de video-vigilancia que afecta a zona de tránsito público sin causa justificada, pues en su apreciación exterior las cámaras instaladas están orientadas excesivamente hacia dicha zona y se realiza un control excesivo de la zona pública sin causa justificada.

SEGUNDO.- La actora discrepa de dicha resolución y efectúa las siguientes consideraciones:

-Las cámaras están todas enfocando a la valla perimetral de la finca, todo el margen derecho de las imágenes que graban es la valla perimetral de la urbanización y en lo que se refiere a zonas públicas adyacentes a dicha comunidad, todas las cámaras disponen de una máscara de ocultación de las mismas, que no se pueden visualizar ni grabar. Así se expuso en el escrito presentado el 28 de junio 2021 al que se adjuntaba un inicial informe emitido por la empresa de instalación de las cámaras de vigilancia Carlús Sistemas de Seguridad S.L.

-Se mantienen instaladas las cámaras de vigilancia desde la edificación nueva porque se han sucedido hechos luctuosos durante su existencia, siendo ese el motivo de contratación de la empresa Carlús Sistemas de Seguridad S.L., como empresa de seguridad del edificio, habiendo aportado los contratos suscritos con la misma.

-La AEPD haciendo caso omiso de ese informe inicial y sin haber visitado el recinto ningún funcionario actuante, se limitó a dar por bueno lo manifestado por el denunciante, omitiendo el hecho de que todas las cámaras que ofrecen algún tipo de visión a las zonas públicas disponen de máscaras de privacidad y dichas zonas no quedan visionadas ni registradas en ningún sitio. Acompaña un segundo informe de la entidad Carlús Sistemas de Seguridad S.L. al que se adjuntan fotografías de las distintas cámaras y las imágenes que se han tomado de las mismas.

-No obstante, según ha indicado la resolución recurrida, se ha procedido a intentar ajustar al máximo el ángulo de visibilidad de las cámaras exteriores, aporta foto de la instalación de la cámara, así como de la imagen que se ve con fecha y hora.

-En ningún caso se puede hablar de infracción alguna de la Comunidad de Propietarios, dado que las cámaras no están vulnerando la intimidad de nadie.

-Vulneración por la resolución recurrida de la necesaria motivación exigida por el [artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#).

-Infracción del [artículo 24 de la Constitución](#), trámite de audiencia.

-En todo caso, desproporción de la sanción impuesta.

TERCERO.- El Abogado del Estado opone que los hechos probados de la resolución sancionadora se basan en la prueba documental fotográfica obrante al folio 1 del expediente, que es bastante para entender acreditada la infracción y evidencian que se ha realizado un tratamiento de datos de carácter personal excesivo y no proporcional de las imágenes recogidas en relación con el ámbito y finalidades que podían justificar su recogida.

Alega que en vía administrativa se requirió en fecha 4 de julio 2021 a la comunidad para que aportara fotografías de las imágenes captadas por dichas cámaras que componen el sistema de video, así como el acta de la Junta de Propietarios en la que se aprobaba o autorizaba la instalación ex [artículo 17.3 de la Ley de Propiedad Horizontal](#) y que dicho requerimiento no fue atendido. Tampoco

hizo alegaciones al acuerdo de inicio del procedimiento sancionador pese al trámite conferido.

Señala que no es hasta ahora, en la vía contenciosa, cuando la actora acompaña - y con carácter parcial- las fotografías de las imágenes captadas por las diferentes cámaras de videovigilancia como anexo al informe de Carlús Seguridad de 13 de enero de 2022, pero dicha prueba no es bastante para viciar la conformidad a derecho de la resolución recurrida.

Ello, porque las fotografías adjuntadas están fechadas el 13 de enero de 2022, con posterioridad a dictarse la resolución recurrida y tras el reajuste realizado del ángulo de visibilidad de las cámaras exteriores, al que se alude en el último párrafo de informe, no evidencian el estado de las cosas existente al tiempo de la comisión de la infracción. Además, la documentación aportada es incompleta, toda vez que se acompañan fotografías de 15 cámaras cuando, de acuerdo con lo dispuesto en el informe de Carlús Seguridad de 25 de junio de 2021 se indica que se dispone de 24 cámaras.

Subsidiariamente a lo anterior, destaca que ni siquiera dichas imágenes resultan conformes con la normativa vigente en materia de protección de datos pues, a pesar de que las imágenes están ocultas por una máscara puede apreciarse como en las fotografías que señala se recoge parte del espacio anexo a las fachadas, reflejando parcialmente la acera o incluso la calzada, posibilitando así la captación de imágenes de transeúntes o de vehículos.

Finalmente, sostiene que la resolución está suficientemente motivada, que no se ha causado indefensión y que la sanción impuesta es proporcionada.

CUARTO.- Siguiendo un orden lógico se va a examinar, en primer lugar, los vicios procedimentales invocados, comenzando por la falta de motivación.

Sostiene la actora que la resolución recurrida carece de motivación suficiente por cuanto no contiene referencia a un solo hecho de los que motivan el expediente sancionador que haya sido probado. Además, se impone una sanción de 3.000 € sin ninguna justificación correctamente argumentada.

La exigencia de motivación de los actos administrativos, como señala entre otras la STS [de 19 de nov 2001 \(Rec. 6690/2000\)](#) tiene su engarce constitucional en el principio de legalidad que establece el [artículo 103 CE](#), así como en la efectividad del control jurisdiccional de la actuación de la Administración reconocido en el [artículo 106 CE](#), siendo en el plano legal, el [artículo 35.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#), el precepto que concreta los actos que han de ser motivados.

Dicha exigencia responde, según reiterada doctrina jurisprudencial, de la que es exponente la [STS 16 de julio de 2001 \(Rec. 92/1994\)](#), a la finalidad de que el interesado pueda conocer el cuándo, cómo y por qué de lo establecido por la Administración, con la amplitud necesaria para la defensa de sus derechos e intereses, permitiendo también, a su vez, a los órganos jurisdiccionales el conocimiento de los datos fácticos y normativos que les permitan resolver la impugnación judicial del acto, en el juicio de su facultad de revisión y control de la actividad administrativa; de tal modo que la falta de esa motivación o su insuficiencia notoria, en la medida que impiden impugnar ese acto con seria posibilidad de criticar las bases y criterios en que se funda, integran un vicio de anulabilidad, en cuanto dejan al interesado en situación de indefensión.

Motivación de los actos administrativos, que como señala la [STS de 29 de marzo de 2012 \(Rec. 2940/2010\)](#), por todas) no exige ningún razonamiento exhaustivo y pormenorizado, debiendo expresar las razones que permitan conocer los criterios esenciales fundadores de la decisión " *facilitando a los interesados el conocimiento necesario para valorar la corrección o incorrección jurídica del acto a los efectos de ejercitar las acciones de impugnación que el ordenamiento jurídico establece y articular adecuadamente sus medios de defensa*".

Pues bien, en el caso de autos basta una mera lectura de la resolución impugnada para rechazar esa

insuficiente motivación que se invoca.

Así el hecho probado primero de la misma, indica con referencia a la reclamación presentada " *Se aporta prueba documental que acredita la presencia de las cámaras en la fachada exterior con orientación palmaria hacia el espacio público adyacente*". Y en el Fundamento de Derecho III se argumenta que las pruebas aportadas se consideran suficientes para acreditar la infracción objeto de imputación " *dado que con el sistema de video-vigilancia realiza un control excesivo de la zona pública, sin causa justificada alguna, destacando la mala orientación de la instalación del dispositivo*".

Y en el Fundamento de Derecho IV se exponen las razones que se tienen en cuenta para imponer la sanción en la cuantía efectuada, que se indica está situada en la escala inferior de este tipo de infracciones sancionadas en el [artículo 83.5.a\) del RGPD](#) y acorde a los hechos descritos.

Por tanto, no cabe apreciar la falta de motivación de la resolución recurrida que le atribuye la actora, habiendo sido cumplido el deber de motivación del acto impugnado. Cuestión distinta es que la parte discrepe legítimamente de dicha argumentación, pero ello no implica la existencia de motivación suficiente, por lo que no cabe apreciar ni indefensión ni vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

QUINTO.- Esgrime la demandante, en segundo lugar y siguiendo con el examen de las cuestiones formales, que no tuvo posibilidad de utilizar el derecho a alegar y utilizar los medios de prueba, habiéndosele generado indefensión con vulneración del [artículo 24.2 de la Constitución](#).

Se trata de un alegato que se formula de forma genérica y que no puede tomarse en consideración por cuanto del examen del expediente administrativo resulta que se le dio traslado, en sucesivas ocasiones, para alegar y probar lo que a su derecho conviniera, y en definitiva no se omitió el trámite de audiencia.

Así, se dio traslado en vía administrativa a la comunidad para aportar la documentación sobre la captación de imágenes por dichas cámaras, siéndole notificado el 13 de julio 2021 -folio 29 del expediente-, sin ser atendido. Además, en el acuerdo de incoación de procedimiento sancionador de fecha 22 de noviembre de 2021, notificado el 2 de diciembre 2021 -página 42 del expediente- se le otorga un plazo de audiencia de 10 días hábiles, para que formule alegaciones y presente las pruebas que considere convenientes, sin que evacuara dicho trámite, pese a advertirse en dicho acuerdo de inicio que caso de no efectuar alegaciones al acuerdo de inicio, el mismo podría ser considerado como propuesta de resolución, ex artículo 64.2.f) de la [Ley 35/2015](#), de 1 de octubre.

En consecuencia, ninguna indefensión se ha generado a la hoy recurrente, que ha podido alegar y probar lo que a su derecho conviniera durante el procedimiento sancionador.

SEXTO.- Respecto al fondo del asunto, esta Sala ha declarado en múltiples ocasiones ([SSAN 29/05/2015, Rec. 94/2014](#); [19/12/2018, Rec. 286/2017](#), entre otras,) que la imagen de una persona grabada por una cámara constituye un dato personal, en la medida en que permite identificar a la persona afectada, como señala la sentencia del [Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014 \(asunto C-212/13\)](#). Y asimismo constituye doctrina consolidada y reiterada que la captación y grabación de las imágenes de personas recogidas por las cámaras de videovigilancia constituye un tratamiento de datos de carácter personal, sujeto a la normativa de protección de datos y, en concreto, a la exigencia de consentimiento inequívoco del afectado del artículo y al principio de proporcionalidad, esencial en esta materia.

La [Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales \(LOPDGDD\)](#), regula en su artículo 22, los "Tratamientos con fines de videovigilancia", que establece:

"1. Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, podrán llevar a cabo el tratamiento de imágenes a través de sistemas de cámaras o videocámaras con la finalidad de preservar la seguridad

de las personas y bienes, así como de sus instalaciones.

2. Sólo podrán captarse imágenes de la vía pública en la medida en que resulte imprescindible para la finalidad mencionada en el apartado anterior.

No obstante, será posible la captación de la vía pública en una extensión superior cuando fuese necesario para garantizar la seguridad de bienes o instalaciones estratégicos o de infraestructuras vinculadas al transporte, sin que en ningún caso pueda suponer la captación de imágenes del interior de un domicilio privado.

(...)

5. Al amparo del [artículo 2.2.c\) del Reglamento \(UE\) 2016/679](#), se considera excluido de su ámbito de aplicación el tratamiento por una persona física de imágenes que solamente capten el interior de su propio domicilio.

Esta exclusión no abarca el tratamiento realizado por una entidad de seguridad privada que hubiera sido contratada para la vigilancia de un domicilio y tuviese acceso a las imágenes.

(...)

7. Lo regulado en el presente artículo se entiende sin perjuicio de lo previsto en la [Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada](#) y sus disposiciones de desarrollo.

(...)"

SÉPTIMO.- Conforme a dicha normativa y doctrina de aplicación, y por lo que se refiere a las cámaras a través de las cuales se graba la vía pública, el hecho de que un sistema de videovigilancia haya podido ser instalado conforme a la normativa de seguridad, no autoriza a realizar grabaciones de imágenes en la vía pública más allá de lo que resulta idóneo, adecuado y proporcional, siendo lo esencial si a través de ellas es susceptible de captar o no a personas que se encuentran en la vía pública, en cuyo caso tal tratamiento ha de respetar el principio de proporcionalidad, esencial en esta materia.

Ello por cuanto, conforme a lo establecido en el [artículo 5.1.c\) del RGPD](#): "*los datos personales serán: c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados (minimización de datos)*".

No obstante, lo argumentado en la demanda, lo cierto es que a través de la documentación obrante en el expediente (página 1) se acredita que con las repetidas cámaras se alcanza un ángulo de visión de la zona de tránsito público que rodea la urbanización, siendo susceptible de captar la imagen de personas que transiten por la misma.

Cabe recordar que en vía administrativa se requirió a la comunidad para que aportara fotografías de las imágenes captadas por cada una de las cámaras que componen el sistema de seguridad y no lo hizo, siendo ahora en vía contenciosa cuando las adjunta con la demanda (documentos 17 al 33) como anexos al informe de Carlús Seguridad de 13 de enero de 2022, aportado como documento nº 1 de la demanda.

Del examen de dichas fotografías, que no aparecen numeradas, se aprecia, como a pesar de que parte de las imágenes están ocultas por una máscara, en alguna de ellas se refleja parcialmente la acera o incluso la calzada posibilitando así la captación de imágenes de transeúntes o vehículos. Y ello pese a que dichas imágenes se han tomado el 13 de enero de 2022, el mismo día que se le notificó la resolución sancionadora -página 59 del expediente- y tras tener conocimiento de la misma y del reajuste realizado del ángulo de visibilidad de las cámaras exteriores, como se indica en el citado informe de Carlús Seguridad.

Es decir, se realiza un tratamiento excesivo y no proporcional de las imágenes captadas, en relación

con el ámbito y las finalidades que podrían justificar su recogida, toda vez que la seguridad demandada podría igualmente obtenerse por medios menos intrusivos para la intimidad de las personas afectadas.

Por todo lo cual se considera acreditada la infracción apreciada por la resolución recurrida.

OCTAVO.- Finalmente se cuestiona la sanción impuesta por considerarla desproporcionada y excesiva.

El principio de proporcionalidad de las sanciones, como señalan las [SSTS, Sala 3ª, de 3 de diciembre de 2008 \(Rec. 6602/2004\)](#) y [12 de abril de 2012 \(Rec. 5149/2009\)](#) es el fundamental que late y preside el proceso de graduación de las sanciones e implica, en términos legales, " *su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción*" como dispone el [artículo 29.3 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público](#). dado que toda sanción debe determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad en relación con las circunstancias del hecho.

La resolución recurrida cita los preceptos aplicables y argumenta las razones en las que ampara la fijación de la sanción en 3000 €.

Pues bien, de conformidad con las consideraciones expuestas acerca de la proporcionalidad existente entre la sanción impuesta y la gravedad de la infracción sancionada atendidas las circunstancias concurrentes en el presente caso, estima la Sala que la resolución sancionadora no ha infringido el principio de proporcionalidad en la determinación de la sanción impuesta, que resulta ponderada y proporcionada a la gravedad de la infracción cometida y la entidad de los hechos, sin que se aprecien razones que justifiquen su minoración.

Téngase en cuenta que según el [art 83.5 del RGPD](#) " *las infracciones de las disposiciones siguientes se sancionarán con multas administrativas de 20.000.000 € como máximo o, tratándose de una empresa, de una cuantía equivalente al 4% como máximo del volumen de negocio total anual global del ejercicio financiero anterior, optándose por la de mayor cuantía: a) Los principios básicos para el tratamiento, incluidas las condiciones para el consentimiento, a tenor de los artículos 5, 6, 7 y 9*".

Por tanto, la sanción impuesta se considera respetuosa con el principio de proporcionalidad, próxima al mínimo de la asignada a la citada infracción, sin que la resoluciones aportadas como documentos 36 y 37 con la demanda constituyan términos de comparación válido, pues la aportada como documento 36 aprecia circunstancias que suponen una cualificada disminución de la culpabilidad, que aquí no concurren, y la resolución aportada como documento 37 resuelve el archivo del expediente porque se ha procedido a la retirada de las cámaras exteriores.

En consecuencia, procede desestimar el presente recurso contencioso-administrativo.

NOVENO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional, procede la imposición de costas a la parte actora.

Vi stos los artículos citados y demás de pertinente y general aplicación

FALLAMOS

DESESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales D^a María José Corral Losada, en nombre y representación de la **COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DIRECCION000, SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES**, frente a la Resolución de la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos de fecha 10 de enero de 2022 (PS/00448/2021); con imposición de costas a la actora.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación ante el Tribunal Supremo que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su **notificación**; en

el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional que presenta.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.