

Directrices



Directrices 04/2022 sobre el cálculo de las multas bajo el RGPD

Versión 2.0

Adoptadas el 24 de mayo de 2023

***Traducción no oficial

Versión 1.0	12 de mayo de 2022	Adopción de las Directrices para consulta pública
Versión 2.0	24 de mayo de 2023	Adopción de las Directrices tras consulta pública

RESUMEN EJECUTIVO

El Consejo Europeo de Protección de Datos (CEPD) ha adoptado estas directrices para armonizar la metodología que utilizan las autoridades de control al calcular el importe de la multa. Estas Directrices complementan las Directrices previamente adoptadas sobre la aplicación y fijación de multas administrativas a efectos del Reglamento 2016/679 (WP253), que se centran en las circunstancias en las que se impone una multa.

El cálculo del importe de la multa queda a discreción de la autoridad de control, con sujeción a las normas previstas en el RGPD. En este contexto, el RGPD exige que el importe de la multa sea en cada caso efectivo, proporcionado y disuasorio (artículo 83, apartado 1, del RGPD). Además, al fijar el importe de la multa, las autoridades de control tendrán debidamente en cuenta una lista de circunstancias que se refieran a las características de la infracción (su gravedad) o al carácter del autor (artículo 83, apartado 2, del RGPD). Por último, el importe de la multa no excederá de los importes máximos previstos en el artículo 83, apartados 4, 5 y 6, del RGPD. Por lo tanto, la cuantificación del importe de la multa se basa en una evaluación específica realizada en cada caso, dentro de los parámetros previstos por el RGPD.

Teniendo en cuenta lo anterior, el CEPD ha elaborado la siguiente metodología, consistente en cinco pasos, para calcular las multas administrativas por infracciones del RGPD.

En primer lugar, deben identificarse las operaciones de tratamiento en el caso y evaluarse la aplicación del artículo 83, apartado 3, del RGPD (**capítulo 3**). En segundo lugar, debe identificarse el punto de partida para el cálculo ulterior del importe de la multa (**capítulo 4**). Esto se hace evaluando la clasificación de la infracción en el RGPD, evaluando la gravedad de la infracción a la luz de las circunstancias del caso y evaluando el volumen de negocios de la empresa. El tercer paso es la evaluación de las circunstancias agravantes y atenuantes relacionadas con el comportamiento pasado o presente del responsable/encargado del tratamiento y el aumento o la disminución de la multa en consecuencia (**capítulo 5**). El cuarto paso consiste en identificar los máximos legales pertinentes para las diferentes infracciones. Los aumentos aplicados en etapas anteriores o siguientes no podrán superar este importe máximo (**capítulo 6**). Por último, es necesario analizar si el importe final calculado cumple los requisitos de eficacia, disuasión y proporcionalidad. La multa puede ajustarse en consecuencia (**capítulo 7**), sin exceder sin embargo el máximo legal pertinente.

A lo largo de todos los pasos antes mencionados, debe tenerse en cuenta que el cálculo de una multa no es un mero ejercicio matemático. Más bien, las circunstancias del caso específico son los factores determinantes que conducen a la cantidad final, que puede ser, en todos los casos, cualquier cantidad hasta el máximo legal e incluido.

Estas Directrices y su metodología seguirán siendo objeto de una revisión constante del CEPD.

Tabla de Contenidos

RESUMEN EJECUTIVO	2
CAPÍTULO 1 – INTRODUCCIÓN	5
1.1. Marco jurídico	5
1.2. Objetivo	5
1.3. Ámbito	6
1.4. Aplicabilidad	7
CAPÍTULO 2 – METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DE MULTAS	7
2.1. Consideraciones generales	7
2.2. Resumen de la metodología	7
2.3. Infracciones con cantidades fijas	8
CAPÍTULO 3 – INFRACCIONES CONCURRENTES Y APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 83(3) DEL RGPD	8
Diagrama	10
3.1. Una conducta sancionable	11
3.1.1. Concurrencia de ofensas	12
3.1.2. Unidad de acción – Artículo 83(3) RGPD	14
3.2. Conductas sancionables múltiples	15
CAPÍTULO 4 – PUNTO DE PARTIDA PARA EL CÁLCULO	16
4.1. Categorización de infracciones bajo el artículo 83(4)-(6) RGPD	16
4.2. Gravedad de la infracción en cada caso concreto	16
4.2.1. Naturaleza, gravedad y duración de la infracción	17
4.2.2. Carácter intencional o negligente de la infracción	18
4.2.3. Categorías de datos personales afectados	19
4.2.4. Clasificación de la gravedad de la infracción e identificación del punto de partida apropiado	20
4.3. Volumen de negocios de la empresa con el fin de imponer multas efectivas, proporcionales y disuasorias	22
CAPÍTULO 5 – CIRCUNSTANCIAS AGRAVANTES Y ATENUANTES	25
5.1. Identificación de factores agravantes y atenuantes	25
5.2. Acciones tomadas por el responsable/encargado para mitigar el daño sufrido	25

por los interesados	
5.3. Grado de responsabilidad del responsable o encargado	26
5.4. Infracciones previas del responsable o encargado	26
5.4.1. Período de tiempo	27
5.4.2. Contenido	27
5.4.3. Otras consideraciones	27
5.5. Grado de cooperación con la autoridad de control para poner remedio a la infracción y mitigar los posibles efectos adversos de la infracción	28
5.6. La manera en que la autoridad de control llegó a tener conocimiento de la infracción	29
5.7. Cumplimiento de medidas previamente ordenadas respecto al mismo tema	29
5.8. Adhesión a códigos de conducta aprobados o mecanismos de certificación aprobados	29
5.9. Otras circunstancias agravantes y atenuantes	30
CAPÍTULO 6 – MÁXIMO LEGAL Y RESPONSABILIDAD CORPORATIVA	33
6.1. Determinación del máximo legal	33
6.1.1. Cantidades máximas estáticas	33
6.1.2. Cantidades máximas dinámicas	33
6.2. Determinación del volumen de negocios y de la responsabilidad corporativa de la empresa	34
6.2.1. Determinación de la empresa y de la responsabilidad corporativa	34
6.2.2. Determinación del volumen de negocios	37
CAPÍTULO 7 – EFECTIVIDAD, PROPORCIONALIDAD Y DISUASIÓN	38
7.1. Efectividad	38
7.2. Proporcionalidad	38
7.3. Disuasión	40
CAPÍTULO 8 – FLEXIBILIDAD Y EVALUACIÓN REGULAR	40
ANEXO – TABLA PARA ILUSTRAR LAS DIRECTRICES 04/2022 SOBRE EL CÁLCULO DE MULTAS BAJO EL RGPD	42

El Consejo Europeo de Protección de Datos

Visto el artículo 70, apartado 1, letras k), j) y e), del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (en lo sucesivo, «RGPD»),

Visto el Acuerdo EEE y, en particular, su anexo XI y su Protocolo 37, modificado por la Decisión del Comité Mixto del EEE n.º 154/2018, de 6 de julio de 2018¹.

Vistos los artículos 12 y 22 de sus Reglas de Procedimiento,

Vistas las Directrices del Grupo de Trabajo del artículo 29 sobre la aplicación y fijación de multas administrativas a efectos del Reglamento 2016/679, WP253, que fueron refrendadas por el Consejo Europeo de Protección de Datos (en lo sucesivo, el «EDPB») en su primera reunión plenaria,

HA ADOPTADO LAS SIGUIENTES DIRECTRICES

CAPÍTULO 1 — INTRODUCCIÓN

1.1 — Marco jurídico

1. Con el Reglamento General de Protección de Datos (en lo sucesivo, el «RGPD»), que es aplicable desde el 25 de mayo de 2018, la UE ha completado una amplia reforma de la normativa de protección de datos en Europa. La protección de las personas físicas en relación con el tratamiento de datos personales es un derecho fundamental. El Reglamento se basa en varios componentes clave, uno de los cuales es el refuerzo de las competencias de ejecución de las autoridades de control. El Reglamento impone un nivel de multas nuevo y sustancialmente mayor y prevé la armonización de las multas entre los Estados miembros.
2. Los responsables del tratamiento y los encargados del tratamiento de datos tienen mayores responsabilidades para garantizar la protección efectiva de los datos personales de las personas. Las autoridades de control tienen competencias para garantizar que los principios del RGPD, así como los derechos de las personas afectadas, se respeten de acuerdo con la redacción y el espíritu del RGPD.
3. Por lo tanto, el CEPD elaboró orientaciones para proporcionar una base clara y transparente para la fijación de multas por parte de las autoridades de control. Las Directrices sobre la aplicación y fijación de multas administrativas publicadas anteriormente abordan las circunstancias en las que una multa administrativa sería un instrumento adecuado e interpretan los criterios del artículo 83 del RGPD a este respecto². Las presentes Directrices abordan la metodología para el cálculo de las multas administrativas. Los dos conjuntos de directrices son aplicables simultáneamente y deben considerarse complementarios.

1.2 — Objetivo

4. Estas Directrices están destinadas a ser utilizadas por las autoridades de control para garantizar una aplicación

¹ Las referencias a «Estados miembros» hechas a lo largo del presente documento deben entenderse como referencias a «Estados miembros del EEE».

² Directrices sobre la aplicación y fijación de multas administrativas a efectos del Reglamento 2016/679, WP 253 (en lo sucesivo, «Directrices WP 253»). El CEPD aprobó las directrices 253 en su primera reunión plenaria, celebrada el 25 de mayo de 2018. Ver Endorsement 1/2018, disponible en línea [aquí](#).

y cumplimiento coherentes del RGPD y expresar la interpretación común del CEPD de las disposiciones del artículo 83 del RGPD.

5. El objetivo de las presentes Directrices es crear puntos de partida armonizados como orientación común, sobre cuya base puede efectuarse el cálculo de las multas administrativas en casos concretos. Sin embargo, es jurisprudencia reiterada que tal orientación no tiene por qué ser tan específica como para permitir que un responsable o encargado realice un cálculo matemático preciso de la multa prevista³. En las presentes Directrices se subraya que el importe final de la multa depende de todas las circunstancias del caso. Por lo tanto, el CEPD prevé la armonización de los puntos de partida y la metodología utilizada para calcular una multa, en lugar de armonizar el resultado.
6. Puede considerarse que las presentes Directrices siguen un enfoque por etapas, aunque las autoridades de control no están obligadas a seguir todos los pasos si no son aplicables en un caso determinado, ni a proporcionar razonamiento en torno a aspectos de las Directrices que no son aplicables. Aunque el razonamiento debe incluir al menos los factores que llevaron a determinar el nivel de gravedad, el volumen de negocios aplicado y los factores agravantes y atenuantes que se aplicaron.
7. No obstante las presentes Directrices, las autoridades de control siguen estando sujetas a todas las obligaciones procedimentales en virtud del Derecho nacional y de la UE, incluida la obligación de motivar sus decisiones y sus obligaciones en virtud del mecanismo de ventanilla única. En este sentido, aunque las autoridades de control están obligadas a motivar suficientemente sus conclusiones de conformidad con el Derecho nacional y de la Unión, estas directrices no deben interpretarse en el sentido de que exigen a la autoridad de control que indique el importe de partida exacto o cuantifique el impacto preciso de cada circunstancia agravante o atenuante. Además, la mera referencia a las presentes Directrices no puede sustituir al razonamiento que debe exponerse en un caso concreto.
8. Las Directrices se revisarán de forma continua, tal y como se desarrollan las prácticas en la UE y en el EEE. Cabe señalar que, a excepción de Dinamarca y Estonia⁴, las autoridades de control están autorizadas a imponer multas administrativas, que son vinculantes si no son recurridas. Así, con el tiempo, la práctica administrativa y judicial seguirá desarrollándose.

1.3 — Ámbito

9. Estas Directrices tienen por objeto regular y sentar las bases de la fijación de multas por parte de las autoridades supervisoras a nivel general. Las orientaciones establecidas se aplican a todos los tipos de responsables y encargados del tratamiento de conformidad con el artículo 4, apartados 7 y 8, del RGPD, excepto las personas físicas cuando no actúan como empresas. Esto no afecta a las facultades de las autoridades nacionales para imponer multas a las personas físicas.
10. De conformidad con el artículo 83, apartado 7, del RGPD, cada Estado miembro puede establecer las normas sobre si pueden imponerse multas administrativas a las autoridades y organismos públicos establecidos en dicho Estado miembro, y en qué medida. Siempre que las autoridades de control tengan esta facultad sobre la base de la legislación nacional, las presentes Directrices se aplicarán al cálculo de las multas a aplicar a las autoridades y organismos públicos, con excepción del capítulo 4.3. Sin embargo, las autoridades de control siguen siendo libres de aplicar una metodología similar a la que se describe en este capítulo. Además, el capítulo 6 no es aplicable al cálculo de la multa que debe imponerse a las autoridades y organismos públicos, en caso de que la legislación nacional prevea distintos máximos legales y la autoridad u organismo público no

³ Véanse, por ejemplo, los asuntos C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, *Dansk Rørindustri A/S y otros/Comisión*, apartado 172, y el asunto T- 91/11, *InnoLux Corp./Comisión*, apartado 88.

⁴ Véase el considerando 151 del RGPD.

actúe como empresa tal como se define en el capítulo 6.2.1.

11. Las Directrices se refieren tanto a los casos transfronterizos como a los no transfronterizos.
12. Las Directrices no son exhaustivas, ni tampoco ofrecen explicaciones sobre las diferencias entre los sistemas nacionales de Derecho administrativo, civil o penal a la hora de imponer sanciones administrativas en general.

1.4 — Aplicabilidad

13. De conformidad con el artículo 70, apartado 1, letra e), del RGPD, el CEPD está facultado para emitir directrices, recomendaciones y mejores prácticas con el fin de fomentar la aplicación coherente del RGPD. El artículo 70, apartado 1, letra k), del RGPD especifica que el Comité velará por la aplicación coherente del RGPD y, por propia iniciativa o, en su caso, a petición de la Comisión Europea, en particular, elaborará directrices para las autoridades de control relativas a la aplicación de las medidas a que se refiere el artículo 58 y a la fijación de multas administrativas con arreglo al artículo 83.
14. Con el fin de lograr un enfoque coherente de la imposición de multas administrativas que refleje adecuadamente todos los principios del RGPD, el CEPD ha acordado una interpretación común de los criterios de evaluación del artículo 83 del RGPD. Las autoridades de control individuales reflejarán este enfoque común, de conformidad con las leyes administrativas y judiciales locales que les sean aplicables.

CAPÍTULO 2 — METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DE MULTAS

2.1. Consideraciones generales

15. A pesar de las obligaciones de cooperación y coherencia, el cálculo del importe de la multa queda a discreción de la autoridad de control. El RGPD exige que el importe de la multa sea en cada caso efectivo, proporcionado y disuasorio (artículo 83, apartado 1, del RGPD). Además, al fijar el importe de la multa, las autoridades de control tendrán debidamente en cuenta una lista de circunstancias que se refieran a las características de la infracción (su gravedad) o al carácter del autor (artículo 83, apartado 2, del RGPD). Por lo tanto, la cuantificación del importe de la multa se basa en una evaluación específica realizada en cada caso, teniendo en cuenta los parámetros incluidos en el RGPD.
16. Por lo que respecta a la conducta que infrinja las normas de protección de datos, el RGPD no prevé una multa mínima. Más bien, el RGPD solo prevé importes máximos en el artículo 83, apartados 4 a 6, del RGPD, en el que se agrupan varios tipos de conducta diferentes. En última instancia, una multa solo puede calcularse ponderando todos los factores expresamente identificados en el artículo 83, apartado 2, letras a) a j), del RGPD, pertinentes para el caso y cualquier otro elemento pertinente, incluso si no se enumeran explícitamente en dichas disposiciones [como exige el artículo 83, apartado 2, letra k), del RGPD tener debidamente en cuenta cualquier otro factor aplicable]. Por último, el importe final de la multa resultante de esta evaluación debe ser efectivo, proporcionado y disuasorio en cada caso concreto (artículo 83, apartado 1, del RGPD). Cualquier multa impuesta debe tener suficientemente en cuenta todos estos parámetros, sin sobrepasar al mismo tiempo el máximo legal previsto en el artículo 83, apartados 4 a 6, del RGPD.

2.2 — Visión general de la metodología

17. Teniendo en cuenta estos parámetros, el CEPD ha elaborado la siguiente metodología para calcular las multas administrativas por infracciones del RGPD.

Paso 1 Identificación de las operaciones de tratamiento en el caso y evaluación de la aplicación del

artículo 83, apartado 3, del RGPD. **(Capítulo 3)**

Paso 2 Encontrar el punto de partida para el cálculo posterior basado en una evaluación de **(capítulo 4)**

- a) la clasificación en el artículo 83, apartados 4 a 6, del RGPD;
- b) la gravedad de la infracción con arreglo al artículo 83, apartado 2, letras a), b) y g), del RGPD;
- c) el volumen de negocios de la empresa como un elemento pertinente a tener en cuenta con vistas a imponer una multa efectiva, disuasoria y proporcionada, de conformidad con el artículo 83, apartado 1, del RGPD.

Etapa 3 Evaluar las circunstancias agravantes y atenuantes relacionadas con el comportamiento pasado o presente del responsable/encargado del tratamiento y aumentar o disminuir la multa en consecuencia. **(Capítulo 5)**

Paso 4 Identificación de los máximos legales pertinentes para las diferentes operaciones de tratamiento. Los aumentos aplicados en pasos anteriores o siguientes no pueden exceder esta cantidad. **(Capítulo 6)**

Paso 5 Analizar si el importe final de la multa calculada cumple los requisitos de efectividad, disuasión y proporcionalidad, tal como exige el artículo 83, apartado 1, del RGPD, y aumentando o disminuyendo la multa en consecuencia. **(Capítulo 7)**

2.3 — Infracciones con importes fijos

18. En determinadas circunstancias, la autoridad de control puede considerar que determinadas infracciones pueden ser sancionadas con una multa de un importe predeterminado y fijo. La aplicación de un importe fijo a determinados tipos de infracciones no puede obstaculizar la aplicación del RGPD, en particular su artículo 83. Además, la aplicación de importes fijos no exime a las autoridades de control del cumplimiento de la cooperación y la coherencia (capítulo VII del RGPD).
19. Queda a discreción de la autoridad de control determinar qué tipos de infracciones pueden ser sancionadas con una cantidad fija predeterminada, basada en su naturaleza, gravedad y duración. La autoridad de control no puede hacer tal determinación si está prohibida o podría entrar en conflicto con la legislación nacional del Estado miembro.
20. Los importes fijos pueden establecerse a discreción de la autoridad de control, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las circunstancias sociales y económicas de ese Estado miembro concreto, en relación con la gravedad de la infracción, tal como se interpreta en el artículo 83, apartado 2, letras a), b) y g), del RGPD. Se recomienda que la autoridad de control comunique de antemano los importes y las circunstancias de la aplicación.

CAPÍTULO 3 — INFRACCIONES CONCURRENTES Y APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 83, APARTADO 3, DEL RGPD

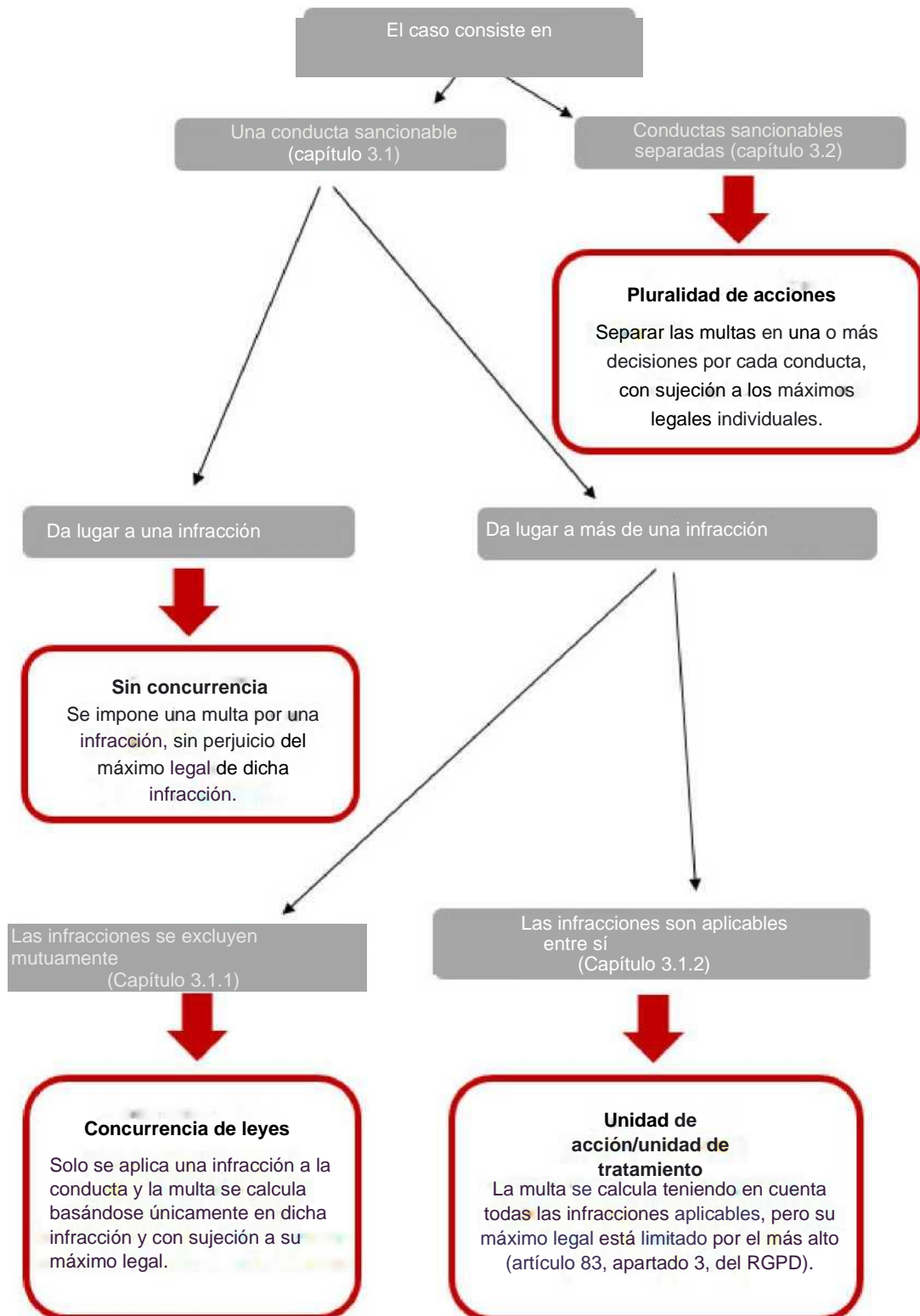
21. Antes de poder calcular una multa sobre la base de la metodología de estas directrices, es importante considerar primero en qué conducta (circunstancias reales relacionadas con el comportamiento) e infracciones (descripciones jurídicas abstractas de lo que es sancionable) se basa la multa. De hecho, un caso particular podría incluir circunstancias que podrían considerarse una y la misma conducta sancionable o conductas sancionables separadas. Además, es posible que una misma conducta pueda dar lugar a una serie de infracciones diferentes en donde la imputación de una infracción excluye la atribución de otra infracción o pueda ser atribuida a cada una de estas. En otras palabras, pueden darse casos de infracciones

concurrentes. Dependiendo de las reglas de concurrencia, esto puede conducir a diferentes cálculos de multas.

22. Al examinar el análisis de las tradiciones de los Estados miembros en materia de normas de concurrencia, tal como se indica en la jurisprudencia del TJUE⁵, y teniendo en cuenta los diferentes ámbitos de aplicación y las consecuencias jurídicas, estos principios pueden agruparse aproximadamente en las **tres categorías** siguientes:
 - **Concurrencia de delitos (capítulo 3.1.1),**
 - **Unidad de acción (capítulo 3.1.2),**
 - **Pluralidad de acciones (capítulo 3.2).**
23. Estas diferentes categorías de concurrencias no entran en conflicto entre sí, pero tienen diferentes ámbitos de aplicación y encajan en un sistema global coherente, que prevé un esquema de pruebas lógicas.
24. Por lo tanto, es importante establecer primero
 - a. Si las circunstancias deben considerarse o no como una (**capítulo 3.1**) o múltiples conductas sancionables (**capítulo 3.2**),
 - b. En caso de una conducta (**capítulo 3.1**), si esta conducta da lugar o no a una o varias infracciones, y
 - c. En caso de una conducta que dé lugar a múltiples infracciones, la imputación de una infracción excluye la atribución de otra infracción (**capítulo 3.1.1**) o si deben imputarse entre sí (**capítulo 3.1.2**).

⁵ En particular, véase el análisis en profundidad del dictamen de AG Tachev en el asunto C-10/18 P, *Marine Harvest*.

DIAGRAMA



3.1 — Una conducta sancionable

25. Como primer paso, es esencial determinar si existe una misma conducta sancionable («idem») o múltiples para identificar el comportamiento sancionable pertinente que debe ser multado. Por lo tanto, es importante entender qué circunstancias se consideran como una y la misma conducta, en lugar de múltiples conductas. El comportamiento sancionable pertinente debe evaluarse e identificarse caso por caso. Por ejemplo, en un caso determinado, «las mismas operaciones de tratamiento o las operaciones de tratamiento vinculadas» pueden constituir una y la misma conducta.
26. El término «operación de tratamiento» se incluye en el artículo 4, apartado 2, del RGPD, en el que «tratamiento» se define como “cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”.
27. Al evaluar «las mismas operaciones de tratamiento o las operaciones de tratamiento vinculadas», debe tenerse en cuenta que todas las obligaciones legalmente necesarias para que las operaciones de tratamiento se lleven a cabo legalmente pueden ser consideradas por la autoridad de control para evaluar las infracciones, incluidas, por ejemplo, las obligaciones de transparencia (por ejemplo, el artículo 13 del RGPD). Esto también se subraya con la frase «para las mismas operaciones de tratamiento o las operaciones de tratamiento vinculadas», lo que indica que el ámbito de aplicación de esta disposición incluye cualquier infracción relacionada con las mismas operaciones de tratamiento o relacionadas con ellas o que pueda tener un impacto en ellas.
28. El término «vinculado» se refiere al principio de que una conducta unitaria puede consistir en varias partes que se llevan a cabo por una voluntad unitaria y están contextualmente (en particular, en lo que respecta a la identidad en términos de interesados, finalidad y naturaleza), relacionadas espacial y temporalmente de manera tan estrecha que, desde un punto de vista objetivo, se considerarían como una conducta coherente. No debe suponerse fácilmente un vínculo suficiente para que la autoridad de control evite la vulneración de los principios de disuasión y cumplimiento efectivo del Derecho europeo. Por lo tanto, estos aspectos de las relaciones para un vínculo suficiente deben evaluarse caso por caso.

Ejemplo 1.a — Operaciones de tratamiento idénticas o vinculadas

Una institución financiera solicita una verificación de crédito a una agencia de informes de crédito (CRA, por sus siglas en inglés). La institución financiera recibe esta información y la almacena en su sistema.

Aunque la recogida y el almacenamiento de los datos de solvencia por parte de la entidad financiera son por sí mismos operaciones de tratamiento, forman un conjunto de operaciones de tratamiento que se llevan a cabo por una voluntad unitaria y están relacionadas contextual, espacial y temporal de tal manera que, desde un punto de vista objetivo, se considerarían como una conducta coherente. Por lo tanto, las operaciones de tratamiento realizadas por la entidad financiera deben considerarse «vinculadas» y constituyen la misma conducta.

Ejemplo 1b — Operaciones de tratamiento idénticas o vinculadas

Un corredor de datos decide implementar una nueva actividad de tratamiento de la siguiente manera: decide recopilar, como tercero, el historial de transacciones de consumidores de docenas de minoristas sin base legal, para realizar análisis psicométricos para predecir el comportamiento futuro de individuos, incluido el comportamiento político de voto, la voluntad de renunciar a su trabajo y más. En la misma decisión, el

intermediario de datos decide no incluir este procedimiento en los registros de las actividades de tratamiento, no informar a los interesados e ignorar cualquier solicitud de acceso de los interesados en relación con las nuevas operaciones de tratamiento. Las operaciones de tratamiento involucradas en esta actividad de tratamiento forman un conjunto de operaciones de tratamiento que se llevan a cabo por una voluntad unitaria y están relacionadas contextual, espacial y temporalmente. Deben considerarse como «vinculados» y formando la misma conducta. Esto también incluye la falta de registro de la actividad de tratamiento en los registros, de informar a los interesados y de establecer procedimientos para dar efecto al derecho de acceso en relación con las nuevas operaciones de tratamiento. Estas obligaciones se han incumplido en el caso de operaciones de tratamiento vinculadas.

Ejemplo 1c — No las mismas operaciones de tratamiento u operaciones de tratamiento vinculadas

(i) Una autoridad de construcción realiza una verificación de antecedentes de un solicitante de empleo. La verificación de antecedentes también incluye la afinidad política, la afiliación sindical y la orientación sexual. (ii) Cinco días después, la autoridad de construcción exige a sus vendedores (operadores únicos) una excesiva autodivulgación con respecto a sus negocios con otras entidades, independientemente de cualquier relevancia para el contrato o las obligaciones de cumplimiento de la autoridad de construcción. (iii) Otra semana después, la autoridad de construcción sufre una violación de seguridad de los datos personales. La red de la autoridad de construcción es hackeada, a pesar de contar con medidas técnicas y organizativas adecuadas, y el hacker obtiene acceso a un sistema que procesa datos personales de los ciudadanos que habían presentado solicitudes ante la autoridad de construcción. A pesar de que los datos fueron encriptados adecuadamente en línea con los estándares aplicables, el hacker es capaz de romper con la tecnología de descifrado militar y vende los datos en la red oscura. La autoridad inmobiliaria se abstiene de notificar a la autoridad de control, a pesar de su obligación de hacerlo. Las operaciones de tratamiento afectadas en este caso, es decir, la verificación de antecedentes, las demandas de autodivulgación de los proveedores y la falta de notificación de una violación de seguridad de datos personales, no están relacionadas contextualmente. Por lo tanto, no deben considerarse «vinculados», sino que forman conductas diferentes.

29. Si se demuestra que las circunstancias del asunto constituyen un mismo comportamiento y dan lugar a una infracción única, la multa puede calcularse sobre la base de dicha infracción y de su máximo legal. Sin embargo, si las circunstancias del asunto constituyen un mismo comportamiento, pero este comportamiento da lugar no solo a una, sino a múltiples infracciones, debe determinarse si la imputación de una infracción excluye la atribución de otra infracción (capítulo 3.1.1) o si pueden imputarse entre sí (capítulo 3.1.2). Cuando las circunstancias del caso formen conductas múltiples, se considerarán una pluralidad de acciones y se tratarán de conformidad con el capítulo 3.2.

3.1.1. Concurrencia de ofensas

30. El principio de concurrencia de delitos (también denominado «aparente concurrencia»⁶ o «falsa concurrencia») se aplica siempre que la aplicación de una disposición impida o subsuma la aplicabilidad de la otra. En otras palabras, la concurrencia ya se produce en el nivel abstracto de las disposiciones legales. Esto podría deberse al principio de especialidad⁷, subsidiariedad o consumo, que a menudo se aplica cuando las disposiciones protegen el mismo interés jurídico. En tales casos, sería ilegal sancionar dos veces al infractor por la misma ofensa⁸.
31. En tal caso de concurrencia de infracciones, el importe de la multa solo debe calcularse sobre la base de la

⁶ Véase, por ejemplo, la *sentencia Austrian Verwaltungsgerichtshof, Ra 2018/02/0123*, apartado 9.

⁷ Tal como se evaluó en el asunto C-10/18 P, *Marine Harvest/Comisión*.

⁸ Véase, por ejemplo, la *sentencia Austrian Verwaltungsgerichtshof, Ra 2018/02/0123*, apartado 7.

infracción seleccionada con arreglo a las normas anteriores (superposición a la infracción)⁹».

Principio de especialidad¹⁰

32. El principio de especialidad (*specialia generalibus derogant*) es un principio jurídico que significa que una disposición más específica (derivada del mismo acto jurídico o de diferentes actos jurídicos de la misma fuerza) sustituye a una disposición más general, aunque ambas persiguen el mismo objetivo. La infracción más específica es algunas veces considerada un “tipo cualificado” de la menos específica. El tipo de infracción cualificado podría estar sujeto a un nivel de multa más elevado, a un máximo legal más elevado o a un plazo de limitación más amplio.
33. Sin embargo, a veces a través de la interpretación, también puede aplicarse la especialidad, cuando por razones de naturaleza y sistemática una infracción se considera una restricción de una aparentemente más específica, aunque su redacción por sí sola no mencione explícitamente un elemento adicional.
34. Cuando, en cambio, dos disposiciones persiguen objetivos autónomos, constituye un factor diferenciador que justifica la imposición de multas separadas. Por ejemplo, si una infracción de una disposición da lugar automáticamente a una infracción de la otra, pero lo contrario no es cierto, estas infracciones persiguen objetivos autónomos.
35. Estos principios de especialidad solo pueden aplicarse, en la medida en que los objetivos perseguidos por las infracciones en cuestión sean realmente congruentes en el caso concreto. Dado que los principios de protección de datos del artículo 5 del RGPD se establecen como conceptos generales, puede haber situaciones en las que otras disposiciones sean una concretización de dicho principio, pero sin circunscribir el principio en su totalidad. En otras palabras, una disposición no siempre define el alcance completo del principio¹¹. Por lo tanto, dependiendo de las circunstancias¹², en algunos casos se solapan de manera congruente y una infracción puede sustituir a la otra, mientras que en otros casos, el solapamiento es solo parcial y, por lo tanto, no es totalmente congruente. En la medida en que no son congruentes, no hay concurrencia de delitos. En su lugar, se pueden aplicar uno al lado del otro, al calcular la multa.

Principio de subsidiariedad

36. Otra forma de concurrencia de delitos se denomina a menudo el principio de subsidiariedad. Se aplica cuando una infracción se considera subsidiaria a otra infracción. Esto podría deberse a que la ley declara formalmente la subsidiariedad o porque la subsidiariedad se da por razones materiales¹³. Este último puede ser el caso

⁹ Tal como se evaluó en el asunto C-10/18 P, *Marine Harvest/Comisión*.

¹⁰ Tal como se evaluó en el asunto C-10/18 P, *Marine Harvest/Comisión*.

¹¹ Decisión vinculante 1/2021 del CEPD sobre la controversia surgida sobre el proyecto de decisión de la autoridad de control irlandesa relativa a WhatsApp Ireland en virtud del artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD (en lo sucesivo, «Decisión vinculante 1/2021 de la CEPD»), apartado 192.

¹² Decisión vinculante 1/2021 del CEPD, apartado 193.

¹³ La idea de una subsidiariedad formal también se incluye indirectamente en el artículo 35, apartado 2, de la Directiva (UE) 2022/2555 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, relativa a las medidas para un alto nivel común de ciberseguridad en toda la Unión, por la que se modifican el Reglamento (UE) n.º 910/2014 y la Directiva (UE) 2018/1972 y se deroga la Directiva (UE) 2016/1148 («Directiva NIS 2»), aunque el conflicto se resuelve a nivel procedimental y no material. La disposición regula que «cuando las autoridades de supervisión a que se refieren los artículos 55 o 56 del Reglamento (UE) 2016/679 impongan una multa administrativa con arreglo al artículo 58, apartado 2, letra i), del RGPD, las autoridades competentes no impondrán una multa administrativa con arreglo al artículo 34 de la Directiva NIS 2 por una infracción a que se refiere el artículo 35, apartado 1, de la Directiva NIS 2 derivada de la misma conducta que la que fue objeto de la multa administrativa con arreglo al artículo 58, apartado 2, letra i), del RGPD». En la medida en que la infracción a que se refiere el artículo 35, apartado 1, de la Directiva NIS 2 se considere indirectamente subsidiaria a una multa basada en el RGPD cuando se trate de la misma conducta.

cuando las infracciones tienen el mismo objetivo, pero una de ellas contiene una acusación menor de inmoralidad o mala conducta (por ejemplo, una infracción administrativa puede ser subsidiaria a una infracción penal, etc.).

Principio de consumo

37. El principio de consumo se aplica en los casos en que la infracción de una disposición conduce regularmente a la infracción de la otra, a menudo porque una infracción es un paso previo a la otra.

3.1.2 — Unidad de acción — Artículo 83, apartado 3, del RGPD

38. Similar a la situación de concurrencia de delitos, el principio de unidad de acción (también denominado «concurrencia ideal») se aplica en los casos en que una conducta está comprendida en varias disposiciones legales, con la diferencia de que una disposición no está excluida ni subsumida por la aplicabilidad de la otra, porque no entran en el ámbito de aplicación de los principios de especialidad, subsidiariedad o consumo y persiguen principalmente objetivos diferentes.
39. El principio de unidad de acción se especificó en el ámbito del Derecho derivado en el artículo 83, apartado 3, del RGPD en forma de «unidad de tratamiento». Es importante entender que el artículo 83, apartado 3, del RGPD está limitado en su aplicación y no se aplicará a todos los casos en los que se haya comprobado que se han producido múltiples infracciones, sino solo a aquellos casos en los que se hayan producido múltiples infracciones de «las mismas operaciones de tratamiento o vinculadas», como se ha explicado anteriormente¹⁴. En estos casos, el importe total de la multa administrativa no excederá del importe especificado para la infracción más grave¹⁵.
40. En algunos casos especiales, también puede suponerse una unidad de acción, cuando una sola acción infringe varias veces la misma disposición legal. Este podría ser el caso, en particular, cuando las circunstancias constituyen una infracción iterativa y congénica (congeneric infringement) de la misma disposición legal en una estrecha sucesión espacial y temporal.

Ejemplo 2 — Unidad de acción

Un controlador envía paquetes de correos electrónicos de marketing a grupos de interesados en diferentes oleadas durante el transcurso de un día sin tener un fundamento jurídico y, por lo tanto, infringe el artículo 6, apartado 1, del RGPD con una unidad de acción varias veces.

41. La redacción del artículo 83, apartado 3, del RGPD no parece abarcar directamente este último caso de unidad de acción, ya que no se infringen «varias disposiciones». Sin embargo, constituiría un trato desigual e injusto, si un infractor que por una acción infringiera disposiciones diferentes que persiguieran objetivos diferentes fuera favorecido frente a un infractor que infringiera con la misma acción la misma disposición que persigue el mismo objetivo varias veces. Para evitar la incoherencia del principio jurídico y a fin de respetar el derecho fundamental a la igualdad de trato en la Carta, en tales casos, se aplicará mutatis mutandis el artículo 83, apartado 3, del RGPD.
42. En caso de unidad de acción, el importe total de la multa administrativa no excederá del importe especificado para la infracción más grave. «Por lo que se refiere a la interpretación del artículo 83, apartado 3, del RGPD,

¹⁴ Decisión vinculante 1/2021 del CEPD, apartado 320.

¹⁵ El artículo 83, apartado 3, del RGPD establece en su totalidad: “Si un responsable o un encargado del tratamiento incumpliera de forma intencionada o negligente, para las mismas operaciones de tratamiento u operaciones vinculadas, diversas disposiciones del presente Reglamento, la cuantía total de la multa administrativa no será superior a la cuantía prevista para las infracciones más graves”.

el CEPD señala que el principio «*effet utile*» exige que todas las instituciones den pleno vigor y efecto al Derecho de la UE»¹⁶. A este respecto, el artículo 83, apartado 3, del RGPD no debe interpretarse de una manera en la que «no importaría si un infractor cometió una o numerosas infracciones del RGPD al evaluar la multa»¹⁷.

43. El término «importe total» implica que todas las infracciones cometidas deben tenerse en cuenta al evaluar el importe de la multa¹⁸, y la expresión «importe especificado para la infracción más grave» se refiere a los máximos legales de las multas (por ejemplo, artículos 83, apartados 4 a 6, del RGPD). Por lo tanto, «aunque la multa en sí no puede superar el máximo legal del nivel de multas más alto, el infractor seguirá siendo declarado explícitamente culpable de haber infringido varias disposiciones y estas infracciones deben tenerse en cuenta al evaluar el importe de la multa final que se ha de imponer»¹⁹. Si bien esto se entiende sin perjuicio de la obligación de la autoridad de control que impone la multa de tener en cuenta la necesidad de que la multa sea proporcionada, las demás infracciones cometidas no pueden descartarse y, en su lugar, deben tenerse en cuenta al calcular la multa.

3.2 — Conductas sancionables múltiples

44. El principio de pluralidad de acciones (también denominado «Realkonkurrenz», «factual concurrence» o «coincidental concurrence») describe todos los casos no comprendidos en los principios de concurrencia de delitos (capítulo 3.1.1) o artículo 83, apartado 3, del RGPD (capítulo 3.1.2).
45. La única razón por la que estas infracciones se tratan en una decisión es por haber llamado la atención de la autoridad de control al mismo tiempo sin ser la misma u operaciones de tratamiento vinculadas en el sentido del artículo 83, apartado 3, del RGPD. Por lo tanto, se considera que el infractor ha infringido varias disposiciones legales y se imponen multas separadas según el procedimiento nacional, ya sea en la misma decisión de multa o en decisiones de multas separadas. Además, dado que no se aplica el artículo 83, apartado 3, del RGPD, el importe total de la multa administrativa puede superar el importe especificado para la infracción más grave (argumentum e contrario). Los casos de pluralidad de acciones no plantean ninguna razón para favorecer al infractor con respecto al cálculo de las multas. Sin embargo, esto se entiende sin perjuicio de la obligación de seguir respetando el principio general de proporcionalidad.

Ejemplo 3 — Pluralidad de acción

Tras llevar a cabo una inspección de protección de datos en las instalaciones de un responsable del tratamiento, la autoridad de control considera que el responsable del tratamiento no ha establecido un procedimiento de revisión y mejora continua de la seguridad de su sitio web, no ha facilitado a los empleados información del artículo 13 sobre el tratamiento de datos de RRHH ni ha informado a la autoridad de control de una violación reciente de seguridad de los datos de sus proveedores. Ninguna de las infracciones está excluida o subsumida por especialidad, subsidiariedad o consumo. Además, no se consideran la misma operación de tratamiento u operaciones de tratamiento vinculadas: no forman una unidad de acción, sino una pluralidad de acciones. Por lo tanto, la autoridad de control considerará que el responsable del tratamiento ha infringido por diferentes conductas los artículos 13, 32 y 33 del RGPD. Impondrá en su decisión multas individuales para cada uno, sin que exista un único máximo legal aplicable a su suma.

¹⁶ Decisión vinculante 1/2021 del CEPD, apartado 322.

¹⁷ *Ibíd.*, apartado 323.

¹⁸ *Ibíd.*, apartado 325.

¹⁹ *Ibíd.*, apartado 326.

CAPÍTULO 4 — PUNTO DE PARTIDA PARA EL CÁLCULO

46. El CEPD considera que el cálculo de las multas administrativas debe comenzar desde un punto de partida armonizado²⁰. Este punto de partida constituye el comienzo del cálculo ulterior, en el que se tienen en cuenta todas las circunstancias del caso y se ponderan, lo que da lugar al importe final de la multa que debe imponerse al responsable o al encargado del tratamiento.
47. La identificación de los puntos de partida armonizados en las presentes Directrices no impide ni debe impedir que las autoridades de control evalúen cada caso en función de sus méritos. La multa impuesta a un responsable/encargado del tratamiento puede variar desde cualquier importe hasta el máximo legal de la multa, siempre que dicha multa sea efectiva, disuasoria y proporcionada. La existencia de un punto de partida no impide que la autoridad de control reduzca o aumente la multa (hasta su máximo) si las circunstancias del caso así lo exigen.
48. El CEPD considera que tres elementos constituyen el punto de partida para el cálculo posterior: la categorización de las infracciones según su naturaleza con arreglo al artículo 83, apartados 4 a 6, del RGPD, la gravedad de la infracción (como se explica en la sección 4.2) y el volumen de negocios de la empresa como un elemento pertinente a tener en cuenta con vistas a imponer una multa efectiva, disuasoria y proporcionada, de conformidad con el artículo 83, apartado 1, del RGPD. Estos se describen en los capítulos 4.1, 4.2 y 4.3.

4.1. Categorización de infracciones con arreglo al artículo 83, apartados 4 a 6, del RGPD

49. Casi todas las obligaciones de los responsables y encargados del tratamiento con arreglo al Reglamento se clasifican en función de su naturaleza en las disposiciones del artículo 83, apartados 4 a 6, del RGPD²¹. El RGPD establece dos categorías de infracciones: infracciones punibles en virtud del artículo 83, apartado 4, del RGPD, por una parte, e infracciones punibles en virtud del artículo 83, apartados 5 y 6, del RGPD, por otra. La primera categoría de infracciones se castiga con una multa máxima de 10 millones de euros o del 2 % del volumen de negocios anual de la empresa, la que sea mayor, mientras que la segunda se castiga con una multa máxima de 20 millones de euros o del 4 % del volumen de negocios anual de la empresa, la que sea mayor.
50. Con esta distinción, el legislador proporcionó una primera indicación de la gravedad de la infracción en un sentido abstracto. Cuanto más grave sea la infracción, mayor probabilidad habrá de que la multa sea más alta.

4.2 — Gravedad de la infracción en cada caso concreto

51. El RGPD exige a la autoridad de control que tenga debidamente en cuenta la naturaleza, la gravedad y la duración de la infracción, teniendo en cuenta la naturaleza, el alcance o la finalidad del tratamiento en cuestión, así como el número de interesados afectados y el nivel de daño sufrido por ellos (artículo 83, apartado 2, letra a), del RGPD); el carácter intencional o negligente de la infracción [artículo 83, apartado 2, letra b), del RGPD]. y las categorías de datos personales afectadas por la infracción [artículo 83, apartado 2, letra g), del RGPD]. A efectos de las presentes Directrices, el CEPD se refiere a estos factores como la gravedad de la infracción.

²⁰ Siempre que las Directrices dejen margen suficiente para adaptar una multa administrativa a las circunstancias del caso, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TJUE») generalmente acepta que los cálculos comiencen desde un punto de partida abstracto. En particular, en los asuntos acumulados C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, *Dansk Rørindustri*, pero también más recientemente en el asunto T-15/02, *BASF AG/Comisión*, apartados. 120-121; 134, asunto C-227/14 P, *LG Display Co. Ltd/Comisión*, apartado 53, y asunto T-26/02, *Daiichi Pharmaceutical Co. Ltd/Comisión*, apartado 50.

²¹ Véanse también a este respecto las Directrices WP 253, p. 9.

52. La autoridad de control debe revisar estos factores a la luz de las circunstancias del caso concreto y debe concluir, sobre la base de este análisis, el grado de gravedad indicado en el apartado 60. A este respecto, la autoridad de control también puede considerar si los datos en cuestión eran directamente identificables. A pesar de que se discuten individualmente en estas Directrices, en realidad estos factores a menudo están entrelazados y deben considerarse en relación con los hechos del caso en su conjunto.

4.2.1 — Naturaleza, gravedad y duración de la infracción

53. El artículo 83, apartado 2, letra a), del RGPD tiene un alcance amplio y exige que la autoridad de control lleve a cabo un examen completo de todos los elementos que constituyen la infracción y que son adecuados para diferenciarla de otras infracciones de la misma naturaleza. Por lo tanto, esta evaluación debe tener en cuenta los siguientes factores específicos:
- a) La **naturaleza de la infracción**, evaluada por las circunstancias concretas del asunto. En ese sentido, este análisis es más específico que la clasificación abstracta del artículo 83, apartados 4 a 6, del RGPD. La autoridad de control podrá revisar el interés que la disposición infringida pretende proteger y el lugar de esta disposición en el marco de la protección de datos. Además, la autoridad de control podrá considerar en qué medida la infracción prohibió la aplicación efectiva de la disposición y el cumplimiento del objetivo que pretendía proteger.
 - b) La **gravedad de la infracción**, evaluada en función de las circunstancias específicas. Como se indica en el artículo 83, apartado 2, letra a), del RGPD, esto se refiere a la naturaleza del tratamiento, pero también al «alcance o propósito del tratamiento en cuestión, así como al número de interesados afectados y el nivel de daño sufrido por ellos», será indicativo de la gravedad de la infracción.
 - i. La **naturaleza del tratamiento**, incluido el contexto en el que el tratamiento se basa funcionalmente (por ejemplo, actividad empresarial, sin ánimo de lucro, partido político, etc.) y todas las características del tratamiento²². Cuando la naturaleza del tratamiento implique mayores riesgos, por ejemplo, cuando el objetivo sea supervisar, evaluar aspectos personales o tomar decisiones o medidas con efectos negativos para los interesados, en función del contexto del tratamiento y de la función del responsable o del encargado del tratamiento, la autoridad de control puede considerar atribuir más peso a este factor. Además, una autoridad de control puede atribuir más peso a este factor cuando exista un claro desequilibrio entre los interesados y el responsable del tratamiento (por ejemplo, cuando los interesados sean empleados, alumnos o pacientes) o cuando el tratamiento implique a sujetos de datos vulnerables, en particular niños.
 - ii. El **alcance del tratamiento**, con referencia al alcance local, nacional o transfronterizo del tratamiento realizado y la relación entre esta información y el alcance real del tratamiento en términos de asignación de recursos por parte del responsable del tratamiento. Este elemento pone de relieve un factor de riesgo real, vinculado a la mayor dificultad para el interesado y la autoridad de control para frenar las conductas ilícitas a medida que aumenta el alcance del tratamiento. Cuanto mayor sea el alcance del

²² A modo de ejemplo, al analizar el elemento relativo a la «naturaleza de la infracción», el CEPD, en su Decisión 01/2020 sobre el litigio, surgió en relación con el borrador de Decisión de la autoridad de control irlandesa relativa a Twitter International Company en virtud del artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD (en lo sucesivo, «Decisión vinculante de la DEPB 01/2020») señaló que el «tratamiento afectado» implicaba comunicaciones de interesados que deliberadamente optaron por restringir la audiencia de dichas comunicaciones, y recomendó que se tuviera en cuenta este aspecto al evaluar la naturaleza del tratamiento. En este contexto, véase también la Decisión vinculante del CEPD 01/2020, apartado 186.

tratamiento, más peso podrá atribuir la autoridad de control a este factor.

- iii. El **propósito del tratamiento** llevará a la autoridad de control a atribuir más peso a este factor. La autoridad de control también podrá considerar si el tratamiento de datos personales se inscribe en las denominadas actividades básicas del responsable del tratamiento. Cuanto más central sea el procesamiento para las actividades principales del responsable o del encargado, más graves serán las irregularidades en este procesamiento. La autoridad de control podrá atribuir más peso a este factor en estas circunstancias. Sin embargo, puede haber circunstancias en las que el tratamiento de datos personales se elimine aún más de las actividades básicas del responsable o del encargado del tratamiento, pero tenga un impacto significativo en la evaluación (este es el caso, por ejemplo, del tratamiento de datos personales de los trabajadores cuando la infracción afecta significativamente a la dignidad de dichos trabajadores).
- iv. El **número de interesados** concretos, pero también potencialmente afectados. Cuanto mayor sea el número de interesados implicados, más peso podrá atribuir la autoridad de control a este factor. En muchos casos, también puede considerarse que la infracción adquiere connotaciones «sistémicas» y, por lo tanto, puede afectar, incluso en diferentes momentos, a interesados adicionales que no hayan presentado reclamaciones o informes a la autoridad de control. La autoridad de control podrá, en función de las circunstancias del caso, considerar la relación entre el número de interesados afectados y el número total de interesados en ese contexto (por ejemplo, el número de ciudadanos, clientes o empleados) a fin de evaluar si la infracción es de carácter sistémico.
- v. El **nivel de daño** sufrido y la medida en que la conducta puede afectar a los derechos y libertades individuales. La referencia al «nivel» de los daños sufridos, por lo tanto, tiene por objeto llamar la atención de las autoridades de control sobre los daños sufridos, o que probablemente se hayan sufrido como un parámetro adicional, separado con respecto al número de interesados implicados (por ejemplo, en los casos en que el número de personas afectadas por el tratamiento ilícito es elevado, pero el daño sufrido por ellos es marginal). De conformidad con el considerando 75 del RGPD, el nivel de daño sufrido se refiere a los daños físicos, materiales o no materiales. La evaluación del daño, en cualquier caso, se limita a lo que es funcionalmente necesario para lograr una evaluación correcta del nivel de gravedad de la infracción, como se indica en el apartado 60, sin solaparse con las actividades de las autoridades judiciales encargadas de determinar las diferentes formas de daño individual.

- c) La **duración de la infracción**, lo que significa que una autoridad de control puede, en general, atribuir más peso a una infracción de mayor duración. Cuanto más larga sea la duración de la infracción, más peso podrá atribuir la autoridad de control a este factor. Sin perjuicio de la legislación nacional, si una determinada conducta también fuera ilícita dentro del marco regulador anterior, tanto el período posterior a la fecha de entrada en vigor del RGPD como el período anterior podrán tenerse en cuenta al cuantificar la multa, teniendo en cuenta las condiciones de dicho marco.

- 54. La autoridad de control podrá atribuir ponderación a los factores antes mencionados, en función de las circunstancias del caso. Si no son de especial relevancia, también pueden considerarse neutrales.

4.2.2 — Carácter intencional o negligente de la infracción

- 55. En sus orientaciones anteriores, el CEPD declaró que «en general, la intención incluye tanto el conocimiento como la voluntad en relación con las características de un delito, mientras que «no intencional» significa que

no hubo intención de causar la infracción, aunque el responsable/encargado del tratamiento incumplió el deber de cuidado exigido por la ley²³. No intencional en este sentido no equivale a involuntario.

Ejemplo 4 — Ilustraciones de intención y negligencia (del WP 253)²⁴

«Las circunstancias indicativas de infracciones intencionales pueden ser un tratamiento ilícito autorizado explícitamente por la alta jerarquía de la dirección del responsable del tratamiento, o a pesar del asesoramiento del delegado de protección de datos o incumpliendo las políticas existentes, por ejemplo, la obtención y el tratamiento de datos sobre los empleados de un competidor con la intención de desacreditar a ese competidor en el mercado. Otros ejemplos aquí pueden ser:

- *la modificación de los datos personales para dar una impresión (positiva) engañosa sobre si se han cumplido los objetivos; lo hemos visto en el contexto de los objetivos para los tiempos de espera hospitalarios*
- *el comercio de datos personales con fines comerciales, es decir, la venta de datos como “sobre los que se ha optado por incluir” (“Opted-in”) sin comprobar o ignorar las opiniones de los interesados sobre cómo deben utilizarse sus datos*

Otras circunstancias, como la falta de lectura y cumplimiento de las políticas existentes, el error humano, la falta de comprobación de los datos personales en la información publicada, la falta de aplicación de actualizaciones técnicas en el momento oportuno, la falta de adopción de políticas (en lugar de simplemente su falta de aplicación) pueden ser indicativos de negligencia»;

56. El carácter intencional o negligente de la infracción [artículo 83, apartado 2, letra b), del RGPD] debe evaluarse teniendo en cuenta los elementos objetivos de conducta obtenidos de los hechos del asunto. El CEPD destacó que en general se admite que las infracciones intencionales, «demostrar el desprecio por las disposiciones de la ley, son más graves que las no intencionales»²⁵. En caso de infracción intencionada, es probable que la autoridad de control atribuya más peso a este factor. Dependiendo de las circunstancias del caso, la autoridad de control también puede atribuir peso al grado de negligencia. En el mejor de los casos, la negligencia podría considerarse neutral.

4.2.3 — Categorías de datos personales afectados

57. En cuanto al requisito de tener en cuenta las categorías de datos personales afectadas (artículo 83, apartado 2, letra g) del RGPD), el RGPD destaca claramente los tipos de datos que merecen una protección especial y, por lo tanto, una respuesta más estricta en términos de multas. Esto se refiere, como mínimo, a los tipos de datos cubiertos por los artículos 9 y 10 del RGPD, y a los datos fuera del ámbito de aplicación de estos artículos cuya difusión causa daños o dificultades inmediatas al interesado²⁶ (por ejemplo, datos de localización, datos sobre comunicación privada, números de identificación nacionales o datos financieros, como resúmenes de transacciones o números de tarjetas de crédito)²⁷. En general, cuanto más se trate de tales categorías de datos o más sensibles sean los datos, más peso podrá atribuir la autoridad de control a este factor.
58. Además, la cantidad de datos relativos a cada interesado es relevante, teniendo en cuenta que la vulneración del derecho a la privacidad y a la protección de los datos personales aumenta con la cantidad de datos

²³ Directrices WP 253, pág. 11.

²⁴ Ejemplos citados directamente de las Directrices WP 253, p. 12.

²⁵ Directrices WP 253, p. 12.

²⁶ *Ibíd.*, p. 14.

²⁷ La difusión de comunicaciones privadas y datos de localización puede causar daños o molestias inmediatos al interesado, lo que ha sido destacado por la protección especial otorgada por el legislador de la UE a las comunicaciones privadas en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales y la Directiva 2002/58/CE y por el TJUE para los datos de localización en determinados casos, véanse los asuntos acumulados C-511/18, C-512/18 y C-520/18, *La Quadrature du Net et al*, apartado 117 y la jurisprudencia allí citada.

relativos a cada interesado.

4.2.4 — Clasificación de la gravedad de la infracción e identificación del importe de partida adecuado

59. La evaluación de los factores anteriores (capítulo 4.2.1–4.2.3) determina la gravedad de la infracción en su conjunto. Esta apreciación no es un cálculo matemático en el que los factores antes mencionados se consideren individualmente, sino una evaluación exhaustiva de las circunstancias concretas del caso, en la que todos los factores mencionados están interrelacionados. Por lo tanto, al examinar la gravedad de la infracción, debe tenerse en cuenta la infracción en su conjunto.
60. Sobre la base de la evaluación de los factores descritos anteriormente, se considera que la infracción es de (i) bajo, (ii) medio, o (iii) alto nivel de gravedad. Estas categorías se entienden sin perjuicio de la cuestión de si se puede o no imponer una multa.
- Al calcular la multa administrativa por infracciones de **bajo nivel de gravedad**, la autoridad de control determinará el importe de partida para su posterior cálculo en un punto comprendido entre el 0 y el 10 % del máximo legal aplicable.
 - Al calcular la multa administrativa por infracciones de **nivel medio de gravedad**, la autoridad de control determinará el importe de partida para su posterior cálculo en un punto comprendido entre el 10 y el 20 % del máximo legal aplicable.
 - A la hora de calcular las infracciones de multa administrativa de **alto nivel de gravedad**, la supervisión la autoridad determinará el importe de partida para su posterior cálculo en un punto comprendido entre el 20 y el 100 % del máximo legal aplicable.
61. Por regla general, cuanto más grave sea la infracción dentro de su propia categoría, mayor será el importe inicial.
62. Los intervalos dentro de los cuales se determina el importe de partida siguen siendo objeto de revisión por el CEPD y sus miembros y pueden adaptarse cuando sea necesario.

Ejemplo 5.a — Calificación de la gravedad de una infracción (alto nivel de gravedad)

Después de investigar numerosas quejas sobre llamadas no solicitadas de clientes de una compañía telefónica, la autoridad supervisora competente constató que la compañía telefónica utilizaba los datos de contacto de sus clientes para fines de telemarketing sin una base legal válida (infracción del artículo 6 del RGPD). En particular, la compañía telefónica había ofrecido los nombres y números de teléfono registrados de sus clientes a terceros con fines de comercialización. La compañía telefónica hizo esto a pesar del asesoramiento en contra del delegado de protección de datos, sin emprender ningún esfuerzo para frenar la práctica u ofrecer a los clientes una forma de oponerse. De hecho, la práctica había estado sucediendo desde mayo de 2018 y todavía estaba en curso en el momento de la investigación. La compañía telefónica en cuestión operaba a nivel nacional y la práctica afectó a todos sus 4 millones de clientes. La autoridad supervisora constató que todos estos clientes habían sido sometidos regularmente a llamadas no solicitadas por terceros, sin ningún medio efectivo para detenerlos.

*Se encomendó a la autoridad supervisora la evaluación de la gravedad de este caso. Como punto de partida, la autoridad de control señaló que una infracción del artículo 6 del RGPD **figura entre las infracciones del artículo 83, apartado 5, del RGPD** y, por lo tanto, está comprendida en el nivel superior del artículo 83 del RGPD. En segundo lugar, la autoridad de control evaluó las circunstancias del caso. A este respecto, la autoridad de control atribuyó un peso significativo a la **naturaleza de la infracción**, ya que la disposición infringida (artículo 6 del RGPD) sustenta la legalidad del tratamiento de datos en su conjunto. El*

incumplimiento de esta disposición elimina la licitud del tratamiento en su conjunto. Además, la autoridad de control atribuyó un peso significativo a **la duración de la infracción**, que comenzó en la entrada en vigor del RGPD y no había cesado en el momento de la investigación. El hecho de que la compañía telefónica operase a nivel nacional aumentó el peso **del alcance del procesamiento**. El **número de interesados** implicados se consideró muy elevado (4 millones, respecto de una población total de 14 millones de personas), mientras que **el nivel de daño** sufrido por ellos se consideró moderado (daño no material, en forma de molestia). Esta última evaluación se realizó teniendo en cuenta las **categorías de datos afectados** (nombre y número de teléfono). Sin embargo, la gravedad de la infracción se vio incrementada por el hecho de que la infracción se cometió en contra de un dictamen del delegado de protección de datos y, por lo tanto, se consideró **intencional**.

Teniendo en cuenta todo lo anterior (grave naturaleza, larga duración, elevado número de interesados, alcance nacional, carácter intencional, frente al perjuicio moderado), el supervisor concluye que la infracción se considera en un **alto nivel de gravedad**. La autoridad de control determinará el importe de partida para su posterior cálculo en un punto comprendido entre el 20 y el 100 % del máximo legal incluido en el artículo 83, apartado 5, del RGPD.

Ejemplo 5b — Calificación de la gravedad de una infracción (nivel medio de gravedad)

Una autoridad de control recibió una notificación de violación de seguridad de los datos personales de un hospital. A partir de esta notificación, parecía que varios miembros del personal habían podido ver partes de los expedientes de salud de los pacientes que, sobre la base de su departamento, no deberían haber sido accesibles para ellos. El hospital había estado trabajando en procedimientos para regular el acceso a los expedientes de los pacientes y había aplicado medidas estrictas para el acceso restringido. Esto implica que el personal de un departamento solo puede acceder a la información médica pertinente para ese departamento específico. Además, el hospital había invertido en conciencia de la privacidad entre los miembros de su personal. Sin embargo, resultó que había problemas relacionados con el control de las autorizaciones. Los funcionarios que se transfirieron entre departamentos todavía pudieron obtener acceso a los expedientes de los pacientes de sus departamentos «antiguos» y el hospital no tenía procedimientos para igualar la posición actual del funcionario con su autorización. La investigación interna del hospital mostró que al menos 150 miembros del personal (de los 3500) tenían autorizaciones inexactas, afectando al menos a 20.000 de los 95.000 expedientes de pacientes. El hospital podría demostrar que en al menos 16 casos los miembros del personal habían utilizado sus autorizaciones para ver los archivos de los pacientes. La autoridad de control considera que se ha infringido el artículo 32 del RGPD.

Al evaluar la gravedad del caso, la autoridad de control señaló en primer lugar que una infracción del artículo 32 del RGPD **figura entre las infracciones del artículo 83, apartado 4, del RGPD** y, por lo tanto, está comprendida en el nivel inferior del artículo 83 del RGPD. En segundo lugar, la autoridad de control evaluó las circunstancias del caso. A este respecto, la autoridad de control consideró que, aunque el **número de interesados afectados** por la violación solo era de 16, podría haber sido de 20.000 en las circunstancias del caso e incluso 95.000, dado el carácter sistémico de la cuestión. Además, la autoridad de control calificó la infracción de **negligencia**, pero en un grado bajo, lo que se consideró un factor neutral en las circunstancias de este caso particular debido a que el hospital no adoptó políticas de autorización cuando seguramente debería haberlo hecho, pero, de lo contrario, había tomado medidas para aplicar medidas estrictas para restringir el acceso. Esta evaluación no se vio afectada por el hecho de que otras políticas de protección y seguridad de datos se implementaron con éxito, como exige el RGPD. Por último, la autoridad de control atribuyó un peso significativo al hecho de que los expedientes de pacientes incluyen datos sanitarios, que son **categorías especiales de datos de conformidad** con el artículo 9 del RGPD.

Teniendo en cuenta todo lo anterior (naturaleza del tratamiento y categorías especiales de datos con respecto

al número de interesados reales y potencialmente afectados), la autoridad de control concluye que la infracción se considera a un **nivel medio de gravedad**. La autoridad de control determinará el importe de partida para su posterior cálculo en un punto comprendido entre el 10 y el 20 % del máximo legal incluido en el artículo 83, apartado 4, del RGPD.

Ejemplo 5c — Calificación de la gravedad de una infracción (bajo nivel de gravedad)

Una autoridad de control ha recibido numerosas quejas sobre la forma en que una tienda en línea maneja el derecho de acceso de sus interesados. Según los denunciantes, la tramitación de sus solicitudes de acceso ha durado entre 4 y 6 meses, lo que queda fuera del plazo permitido por el RGPD. La autoridad de control investiga las quejas y considera que la tienda en línea responde a las solicitudes de acceso con un máximo de tres meses demasiado tarde en el 5 % de los casos. En total, la tienda recibió alrededor de 1.000 solicitudes de acceso anualmente y confirmó que 950 de ellas se tramitaron a tiempo. Además, la tienda en línea tenía políticas para salvaguardar que todas las solicitudes de acceso se tramitaran de manera correcta y completa. No obstante, la autoridad de control concluyó que la tienda en línea infringía el artículo 12, apartado 3, del RGPD y decidió imponer una multa.

Durante el cálculo del importe de la multa que debía imponerse, se encomendó a la autoridad de control la evaluación de la gravedad del presente asunto. Como punto de partida, la autoridad de control señaló que una infracción del artículo 12 del RGPD **figura entre las infracciones del artículo 83, apartado 5, del RGPD** y, por lo tanto, está comprendida en el nivel superior del artículo 83 del RGPD. En segundo lugar, la autoridad de control evaluó las circunstancias del caso. A este respecto, la autoridad de control analizó detenidamente la **naturaleza de la infracción**. Aunque el derecho de acceso oportuno a los datos personales es una de las piedras angulares de los derechos de los interesados, la autoridad de control consideró que la infracción era de gravedad limitada a este respecto, dado que todas las solicitudes se tramitaron al final y con un retraso limitado. Teniendo en cuenta el **propósito del tratamiento**, la autoridad de control concluyó que el tratamiento de datos personales no era la actividad principal de la tienda en línea, pero que seguía siendo un elemento auxiliar importante para cumplir su objetivo de vender bienes en línea. La autoridad de control consideró que esto aumentaba la gravedad de la infracción. Por otro lado, el **nivel de daño** sufrido por los interesados se consideró mínimo, ya que todas las solicitudes de acceso se tramitaron en un plazo de seis meses.

Teniendo en cuenta todo lo anterior (naturaleza de la infracción, finalidad del tratamiento y nivel de daño), la autoridad de control concluye que la infracción se considera en un **bajo nivel de gravedad**. La autoridad de control determinará el importe de partida para su posterior cálculo en un punto comprendido entre el 0 y el 10 % del máximo legal incluido en el artículo 83, apartado 5, del RGPD.

4.3 — Volumen de negocios de la empresa con el fin de imponer una multa efectiva, disuasoria y proporcionada

63. El RGPD exige que cada autoridad de control garantice que la imposición de multas administrativas sea efectiva, proporcionada y disuasoria en cada caso concreto (artículo 83, apartado 1, del RGPD). La aplicación de estos principios del Derecho de la Unión Europea puede tener consecuencias de largo alcance en casos individuales, ya que los puntos de partida que ofrece el RGPD para calcular las multas administrativas se aplican tanto a las microempresas como a las empresas multinacionales. Con el fin de imponer una multa efectiva, proporcionada y disuasoria en todos los casos, se espera que las autoridades de control adapten las multas administrativas dentro de todo el rango disponible hasta el máximo legal. Esto puede dar lugar a aumentos o disminuciones significativas del importe de la multa, dependiendo de las circunstancias del caso.
64. El CEPD considera que es justo reflejar una distinción del tamaño de la empresa en los puntos de partida que

se indican a continuación y, por lo tanto, tiene en cuenta su volumen de negocios²⁸. El CEPD sigue los requisitos del artículo 83 del RGPD, del RGPD en su conjunto y de la jurisprudencia establecida del TJUE que establece que el volumen de negocios de una empresa puede constituir una indicación del tamaño y el poder económico de una empresa²⁹. Sin embargo, esto no excluye a una autoridad de control de la responsabilidad de llevar a cabo una revisión de la eficacia, la disuasión y la proporcionalidad al final del cálculo (véase el capítulo 7). Este último cubre todas las circunstancias del caso, incluida, por ejemplo, la acumulación de múltiples infracciones, aumentos y disminuciones para circunstancias agravantes y atenuantes, así como circunstancias financieras/socioeconómicas. Sin embargo, corresponde a la autoridad de control velar por que las mismas circunstancias no se cuenten dos veces. En particular, en virtud del capítulo 7, las autoridades de control no deben repetir los aumentos o disminuciones en relación con el volumen de negocios de la empresa, sino revisar su evaluación del importe de partida adecuado.

65. Por las razones expuestas anteriormente, la autoridad de control podrá considerar la posibilidad de ajustar el importe de partida correspondiente a la gravedad de la infracción en los casos en que dicha infracción sea cometida por una empresa con un volumen de negocios anual no superior a 2 millones de euros, un volumen de negocios anual no superior a 10 millones de euros o un volumen de negocios anual no superior a 50 millones de euros³⁰.
- **En el caso de las empresas con un volumen de negocios anual \leq 2 millones EUR**, las autoridades de control podrán considerar el proceder a calcular sobre la base de una suma comprendida entre el 0,2 % y el 0,4 % del importe de partida identificado.
 - **En el caso de las empresas con un volumen de negocios anual de 2 millones de euros hasta 10 millones EUR**, las autoridades de control podrán considerar el proceder a calcular sobre la base de una suma comprendida entre el 0,3 % y el 2 % del importe de partida identificado.
 - **En el caso de las empresas con un volumen de negocios anual de 10 millones EUR hasta 50 millones EUR**, las autoridades de control podrán considerar el proceder a calcular sobre la base de una suma comprendida entre el 1,5 % y el 10 % del importe de partida identificado.
66. Por las mismas razones, la autoridad de control podrá considerar la posibilidad de ajustar el importe de partida correspondiente a la gravedad de la infracción en los casos en que dicha infracción sea cometida por una empresa con un volumen de negocios anual no superior a 100 millones de euros, un volumen de negocios anual no superior a 250 millones de euros y un volumen de negocios anual no superior a 500 millones de euros³¹.
- **En el caso de las empresas con un volumen de negocios anual de 50 millones EUR hasta 100 millones EUR**, las autoridades de control podrán considerar efectuar cálculos sobre la base de una suma

²⁸ Véase también la Decisión vinculante 1/2021 del CEPD, apartados 411 y 412: «[Hasta ahora] el volumen de negocios de una empresa no es exclusivamente pertinente para la determinación del importe máximo de la multa de conformidad con el artículo 83, apartados 4 a 6, del RGPD, pero también puede considerarse [como un elemento pertinente entre otros] para el cálculo de la propia multa, cuando proceda, a fin de garantizar que la multa sea efectiva, proporcionada y disuasoria de conformidad con el artículo 83, apartado 1, del RGPD. El volumen de negocios de la empresa en cuestión se detalla en el capítulo 6.2 de las presentes Directrices.

²⁹ Así lo ha afirmado el Tribunal General en el asunto T-25/06, *Alliance One International, Inc./Comisión Europea*, apartado 211, haciendo referencia a otras jurisprudencias, por ejemplo, en el asunto T-9/99, *HFB y otros/Comisión*, apartados 528 y 529, y en el asunto T-175/05, *Akzo Nobel y otros/Comisión*, apartado 114.

³⁰ Estas cifras de volumen de negocios se inspiran en la Recomendación de la Comisión de 6 de mayo de 2003 relativa a la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas. Para determinar los puntos de partida, el CEPD se basa únicamente en el volumen de negocios anual de la empresa (véase el capítulo 6 infra).

³¹ Estas cifras se añaden para colmar la brecha entre el umbral más alto del apartado anterior y el umbral de volumen de negocios establecido en el artículo 83, apartados 4 a 6, del RGPD.

comprendida entre el 8 % y el 20 % del importe de partida identificado.

- En el caso de **las empresas con un volumen de negocios anual de 100 millones de euros hasta 250 millones EUR**, las autoridades de control podrán considerar efectuar cálculos sobre la base de una suma comprendida entre el 15 % y el 50 % del importe de partida identificado.
- En el caso de **las empresas con un volumen de negocios anual de 250 millones EUR hasta 500 millones EUR**, las autoridades de control podrán considerar efectuar cálculos sobre la base de una suma comprendida entre el 40 % y el 100 % del importe de partida identificado.
- En el caso de las empresas **con un volumen de negocios anual superior a 500 millones EUR**, las autoridades de control podrán considerar proceder sin un ajuste del importe de partida identificado. De hecho, tales empresas superarán el máximo legal estático y, por lo tanto, el tamaño de la empresa ya se refleja en el máximo legal dinámico utilizado para determinar el importe de partida para un cálculo posterior basado en la evaluación de la gravedad de la infracción.

67. Por regla general, cuanto mayor sea el volumen de negocios de la empresa dentro de su nivel aplicable, mayor será el importe de partida. Esta última se aplica especialmente a la mayor de las empresas, para las que la categoría de importes de partida es la más amplia.
68. Además, la autoridad de control no está obligada a aplicar este ajuste si no es necesario desde el punto de vista de la eficacia, la disuasión y la proporcionalidad ajustar el importe de partida de la multa.
69. Cabe reiterar que estas cifras son los puntos de partida para el cálculo posterior, y no los importes fijos (etiquetas de precios) por infracciones de las disposiciones del RGPD. La autoridad de control tiene la facultad discrecional de utilizar toda la gama de multas desde cualquier importe hasta el máximo legal, garantizando que la multa se adapte a las circunstancias del caso, como exige el Tribunal de Justicia en caso de que se utilice un punto de partida abstracto.

Ejemplo 6.a — Identificación de los puntos de partida para el cálculo posterior

Una cadena de supermercados con un volumen de negocios de 450 millones de euros ha infringido el artículo 12 del RGPD. La autoridad de control, basándose en un análisis minucioso de las circunstancias del caso, decidió que la infracción era de un bajo nivel de gravedad. Para determinar el punto de partida para el cálculo posterior, la autoridad de control identifica en primer lugar que el artículo 12 del RGPD figura en el artículo 83, apartado 5, letra b), del RGPD y que, sobre la base del volumen de negocios de la empresa (450 millones EUR), se aplica un máximo legal de 20 millones EUR.

Sobre la base del nivel de gravedad determinado por la autoridad de control (bajo), debe considerarse un importe de partida comprendido entre 0 y 2 millones EUR (entre el 0 y el 10 % del máximo legal aplicable, véase el apartado 60 supra).

La autoridad de control considera que un ajuste hasta el 90 % del importe de partida está justificado en función del tamaño de la empresa, que tiene un volumen de negocios de 450 millones EUR. Este importe constituye la base para el cálculo posterior, lo que debería dar lugar a un importe final que no supere el máximo legal aplicable de 20 millones EUR.

Ejemplo 6b — Identificación de los puntos de partida para el cálculo posterior

Se descubre que una aplicación de citas de nueva creación con un volumen de negocios de 500.000 EUR,- ha vendido datos personales confidenciales de sus clientes a varios corredores de datos para fines de analítica y, por lo tanto, infringió el artículo 9 y el artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD. La autoridad de control,

basándose en un análisis minucioso de las circunstancias del caso, decidió que la infracción es de un alto nivel de gravedad. Para determinar el punto de partida para el cálculo posterior, la autoridad de control identifica en primer lugar que los artículos 9 y 5 del RGPD se enumeran en el artículo 83, apartado 5, letra a), del RGPD y que, sobre la base del volumen de negocios de la empresa (500.000 EUR), se aplica un máximo legal de 20.000.000 EUR.

Sobre la base del nivel de gravedad determinado por la autoridad de control (alto), debe considerarse un importe de partida comprendido entre 4.000.000 EUR y 20.000.000 EUR (entre el 20 y el 100 % del máximo legal aplicable, véase el apartado 60 supra).

La autoridad de control considera que un ajuste hasta el 0,25 % del importe de partida está justificado en función del tamaño de la empresa, que tiene un volumen de negocios de 500.000 EUR. Este importe constituye la base para el cálculo posterior, lo que debería dar lugar a un importe final que no supere el máximo aplicable de 20 millones EUR.

CAPÍTULO 5 — CIRCUNSTANCIAS AGRAVANTES Y ATENUANTES

5.1 — Identificación de factores agravantes y atenuantes

70. Siguiendo la estructura del RGPD, después de haber evaluado la naturaleza, gravedad y duración de la infracción, así como su carácter intencional o negligente de la infracción y las categorías de datos personales afectados, la autoridad de control debe tener en cuenta los factores agravantes y atenuantes restantes enumerados en el artículo 83, apartado 2, del RGPD.
71. Con respecto a la evaluación de estos elementos, los aumentos o disminuciones de una multa no pueden determinarse previamente a través de tablas o porcentajes. Se reitera que la cuantificación real de la multa dependerá de todos los elementos recogidos durante la investigación y de otras consideraciones relacionadas también con anteriores experiencias de multas de la autoridad de control.
72. En aras de la claridad, cabe señalar que cada criterio del artículo 83, apartado 2, del RGPD, ya sea evaluado con arreglo al capítulo 4 o al presente capítulo, solo debe tenerse en cuenta una vez como parte de la evaluación general del artículo 83, apartado 2, del RGPD.

5.2 — Medidas adoptadas por el responsable o encargado del tratamiento para mitigar los daños sufridos por los interesados

73. Un primer paso para determinar si se han producido circunstancias agravantes o atenuantes es revisar el artículo 83, apartado 2, letra c), que se refiere a «cualquier acción tomada por el responsable o el encargado del tratamiento para mitigar los daños sufridos por los interesados».
74. Como se recuerda en las Directrices WP253, los responsables y encargados del tratamiento ya están obligados a «aplicar medidas técnicas y organizativas para garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo, llevar a cabo evaluaciones de impacto en materia de protección de datos y mitigar los riesgos derivados del tratamiento de datos personales para los derechos y libertades de las personas». Sin embargo, en caso de infracción, el responsable o el encargado del tratamiento deben «hacer todo lo que puedan para reducir las consecuencias de la infracción para la persona o personas afectadas»³².
75. La adopción de medidas adecuadas para mitigar los daños sufridos por los interesados puede considerarse un

³² Directrices WP253, p. 12.

factor atenuante, que disminuyendo el importe de la multa.

76. Las medidas adoptadas deben evaluarse, en particular, en relación con el elemento de oportunidad, es decir, el momento en que son aplicadas por el responsable o el encargado del tratamiento, y su eficacia. En este sentido, es más probable que las medidas aplicadas espontáneamente antes del inicio de la investigación de la autoridad de control sean conocidas por el responsable o encargado del tratamiento como un factor atenuante que las medidas que se hayan aplicado después de ese momento.

5.3 — Grado de responsabilidad del responsable o encargado del tratamiento

77. De conformidad con el artículo 83, apartado 2, letra d), deberá evaluarse el grado de responsabilidad del responsable o encargado del tratamiento, teniendo en cuenta las medidas aplicadas por ellos de conformidad con los artículos 25 y 32 del RGPD. De conformidad con las Directrices WP253, «la cuestión que la autoridad de control debe responder es en qué medida el responsable del tratamiento ‘hizo lo que cabría esperar que haga’ dada la naturaleza, los fines o el tamaño del tratamiento, vistos a la luz de las obligaciones que le impone el Reglamento³³».
78. En particular, con respecto a este criterio, debe evaluarse el riesgo residual para las libertades y los derechos de los interesados, el deterioro causado a los interesados y el daño que persiste tras la adopción de las medidas por parte del responsable del tratamiento, así como el grado de solidez de las medidas adoptadas en virtud de los artículos 25 y 32 del RGPD.
79. A este respecto, la autoridad de control también puede considerar si los datos en cuestión eran directamente identificable o disponible sin protección técnica³⁴. No obstante, procede recordar que la existencia de tal protección no constituye necesariamente un factor atenuante (véase el apartado 82 infra). Esto depende de todas las circunstancias del caso.
80. A fin de evaluar adecuadamente los elementos anteriores, la autoridad de control debe tener en cuenta cualquier documentación pertinente facilitada por el responsable o el encargado del tratamiento, por ejemplo, en el contexto del ejercicio de su derecho de defensa. En particular, dicha documentación podría proporcionar pruebas de cuándo se tomaron las medidas y cómo se aplicaron, si hubo interacciones entre el responsable del tratamiento y el encargado del tratamiento (si procede), o si ha habido contacto con el DPD o los interesados (si procede).
81. Dado el mayor nivel de rendición de cuentas en virtud del RGPD en comparación con la Directiva 95/46/CE³⁵, es probable que el grado de responsabilidad del responsable o encargado del tratamiento se considere un factor agravante o neutral. Solo en circunstancias excepcionales, cuando el responsable o el encargado del tratamiento hayan ido más allá de las obligaciones que se les imponen, esto se considerará un factor atenuante.

5.4 — Infracciones anteriores por parte del responsable o encargado del tratamiento

82. Las infracciones anteriores son infracciones ya constatadas antes de la adopción de la decisión. En caso de cooperación en virtud del capítulo VII del RGPD, las infracciones anteriores son las ya establecidas antes de que se emita el borrador de decisión (en el sentido del artículo 60 del RGPD).
83. De conformidad con el artículo 83, apartado 2, letra e), del RGPD, toda infracción anterior pertinente cometida por el responsable o encargado del tratamiento debe tenerse en cuenta a la hora de decidir si impone una

³³ *Ibíd.*, p. 13.

³⁴ *Ibíd.*, pp. 14-15.

³⁵ *Ibíd.*, p. 13.

multa administrativa y decidir el importe de la multa administrativa. Una redacción similar se encuentra en el considerando 148 del RGPD.

5.4.1 — Marco de tiempo

84. En primer lugar, debe tenerse en cuenta el momento en que tuvo lugar la infracción anterior, teniendo en cuenta que cuanto más tiempo entre una infracción anterior y la infracción actualmente investigada, menor será su importancia. Por consiguiente, cuanto más tiempo se haya cometido la infracción, las autoridades de control tendrán menos relevancia. Esta evaluación queda a discreción de la autoridad de control, con sujeción a la legislación y los principios nacionales y europeos aplicables.
85. Sin embargo, dado que las infracciones cometidas hace mucho tiempo podrían seguir siendo de interés a la hora de evaluar el «registro de seguimiento» del responsable o encargado del tratamiento, no deben fijarse plazos de prescripción fijos para este fin. Sin embargo, algunas leyes nacionales impiden que la autoridad de control considere infracciones anteriores después de un período establecido. Del mismo modo, algunas leyes nacionales imponen una obligación de supresión de registros después de un cierto período de tiempo, lo que impide que las autoridades de control en funciones tengan en cuenta estos precedentes.
86. Por la misma razón, cabe señalar que las infracciones del RGPD, ya que serán más recientes, deben considerarse más pertinentes que las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas para la aplicación de la Directiva 95/46/CE (si la legislación nacional permite que la autoridad de control tenga en cuenta dichas infracciones).

5.4.2 — Objeto

87. A efectos del artículo 83, apartado 2, letra e), del RGPD, las infracciones anteriores del objeto mismo o diferente del objeto investigado podrían considerarse «relevantes».
88. A pesar de que todas las infracciones anteriores pueden proporcionar una indicación de la actitud general del responsable o del encargado del tratamiento con respecto al cumplimiento del RGPD, las infracciones del mismo objeto deben recibir mayor importancia, ya que están más cerca de la infracción actualmente investigada, en especial cuando el responsable o el encargado del tratamiento cometieron previamente la misma infracción (infracciones repetidas). Por lo tanto, las mismas infracciones de la materia deben considerarse más relevantes que las infracciones anteriores en relación con un tema diferente.
89. Por ejemplo, el hecho de que el responsable o el encargado del tratamiento no hayan respondido en el pasado a los interesados que ejerzan sus derechos en el momento oportuno debe considerarse más pertinente cuando la infracción investigada se refiere también a la falta de respuesta a un interesado que cuando se refiere a una violación de datos personales.
90. Sin embargo, deben tenerse debidamente en cuenta las infracciones anteriores de un objeto diferente, pero que se cometieron de la misma manera, ya que podrían ser indicativos de problemas persistentes en el seno de la organización del responsable o encargado del tratamiento. Por ejemplo, este sería el caso de las infracciones derivadas de haber ignorado el asesoramiento proporcionado por el delegado de protección de datos.

5.4.3 — Otras consideraciones

91. Si se considera una infracción anterior de las disposiciones nacionales adoptadas para la aplicación de la Directiva 95/46/CE, las autoridades de control deben tener en cuenta el hecho de que los requisitos de la Directiva y del RGPD pueden diferir (si la legislación nacional permite que la autoridad de control tenga en cuenta dichas infracciones).

92. Al considerar la pertinencia de una infracción anterior, la autoridad de control debe tener en cuenta la situación del procedimiento en el que se estableció la infracción anterior, en particular las medidas adoptadas por la autoridad de control o por la autoridad judicial, de conformidad con el Derecho nacional.
93. Las infracciones anteriores también podrían considerarse cuando fueron detectadas por una autoridad de control diferente en relación con el mismo responsable/encargado del tratamiento. Por ejemplo, la autoridad de control principal que se ocupe de una infracción a través del mecanismo de cooperación (ventanilla única) de conformidad con el artículo 60 del RGPD podría tener en cuenta las infracciones previamente determinadas en casos locales, por otra autoridad de control, en relación con el mismo responsable/encargado del tratamiento. Del mismo modo, las infracciones previamente determinadas por la autoridad de control principal pueden tenerse en cuenta cuando una autoridad diferente debe tramitar una reclamación presentada ante ella en casos con repercusiones solo locales en virtud del artículo 56, apartado 2, del RGPD. Cuando no exista una autoridad de control principal (por ejemplo, en caso de que el responsable o el encargado del tratamiento no estén establecidos en la Unión Europea), las autoridades de control también podrían tener en cuenta las infracciones determinadas anteriormente por otra autoridad de control en relación con el mismo responsable/encargado del tratamiento.
94. La existencia de infracciones anteriores puede considerarse un factor agravante en el cálculo de la multa. El peso dado a este factor debe determinarse teniendo en cuenta la naturaleza y la frecuencia de las infracciones anteriores. Sin embargo, la ausencia de infracciones anteriores no puede considerarse un factor atenuante, ya que el cumplimiento del RGPD es la norma. Si no hay infracciones anteriores, este factor puede considerarse neutral.

5.5 — Grado de cooperación con la autoridad de control para subsanar la infracción y mitigar los posibles efectos adversos de la infracción

95. El artículo 83, apartado 2, letra f), exige que la autoridad de control tenga en cuenta el grado de cooperación del responsable o del encargado con la autoridad de control para subsanar la infracción y mitigar los posibles efectos adversos de la infracción.
96. Antes de seguir evaluando el nivel de cooperación que el responsable o el encargado del tratamiento haya establecido con la autoridad de control, debe reiterarse que la obligación general de cooperar incumbe al responsable y al encargado con arreglo al artículo 31 del RGPD, y que la falta de cooperación puede dar lugar a la aplicación de la multa prevista en el artículo 83, apartado 4, letra a), del RGPD. Por lo tanto, debe considerarse que el deber ordinario de cooperación es obligatorio y, por lo tanto, debe considerarse neutral (y no un factor atenuante).
97. Sin embargo, cuando la cooperación con la autoridad de control haya tenido el efecto de limitar o evitar las consecuencias negativas para los derechos de los particulares que de otro modo podrían haberse producido, la autoridad de control puede considerar esto un factor atenuante en el sentido del artículo 83, apartado 2, letra f), del RGPD, reduciendo así el importe de la multa. Este puede ser el caso, por ejemplo, cuando un responsable o encargado del tratamiento «ha respondido de manera particular a las solicitudes de la autoridad de control durante la fase de investigación en ese caso concreto, lo que ha limitado significativamente el impacto en los derechos de las personas como resultado»³⁶.

³⁶ Directrices WP253, p. 14.

5.6 — Forma en que la autoridad de control tuvo conocimiento de la infracción

98. De conformidad con el artículo 83, apartado 2, letra h), la forma en que la autoridad de control tuvo conocimiento de la infracción podría ser un factor agravante o atenuante pertinente. A la hora de evaluar esto, puede tenerse especialmente en cuenta la cuestión de si, y en caso afirmativo, el responsable o el encargado del tratamiento notificaron la infracción motu proprio, antes de que la autoridad de control tuviera conocimiento de la infracción, por ejemplo, mediante una denuncia o una investigación. Esta circunstancia no es pertinente cuando el responsable del tratamiento está sujeto a obligaciones de notificación específicas (como en el caso de violaciones de datos personales de conformidad con el artículo 33)³⁷. En tales casos, esta notificación debe considerarse neutra³⁸.
99. Cuando la autoridad de control tenga conocimiento de la infracción, por ejemplo, mediante una denuncia o una investigación, este elemento también debe considerarse, por regla general, neutral. La autoridad de control podrá considerar que se trata de una circunstancia atenuante si el responsable o el encargado del tratamiento notificaron la infracción motu proprio, antes de que la autoridad de control tuviera conocimiento del caso.

5.7 — Cumplimiento de medidas previamente ordenadas en relación con el mismo tema

100. El artículo 83, apartado 2, letra i), del RGPD establece que «cuando las medidas indicadas en el artículo 58, apartado 2, hayan sido ordenadas previamente contra el responsable o el encargado de que se trate en relación con el mismo asunto, el cumplimiento de dichas medidas» debe tenerse en cuenta a la hora de decidir si imponer una multa administrativa y decidir su importe.
101. A diferencia del artículo 83, apartado 2, letra e), del RGPD, esta evaluación solo se refiere a las medidas que las propias autoridades de control han adoptado previamente al mismo responsable o encargado con respecto al mismo objeto³⁹.
102. A este respecto, el responsable o el encargado del tratamiento podrían tener expectativas razonables de que el cumplimiento de las medidas previamente emitidas en su contra impediría que se produjera una misma infracción de la prestación en el futuro. Sin embargo, dado que el cumplimiento de las medidas previamente ordenadas es obligatorio para el responsable o el encargado del tratamiento, no debería tenerse en cuenta como un factor atenuante per se. Por el contrario, se requiere un compromiso reforzado por parte del responsable o encargado del tratamiento en el cumplimiento de medidas anteriores para que este factor se aplique como atenuante, por ejemplo, tomar medidas adicionales más allá de las ordenadas por la autoridad de control.
103. Por el contrario, el incumplimiento de un poder corrector previamente ordenado puede considerarse un factor agravante o una infracción diferente en sí misma, de conformidad con el artículo 83, apartado 5, letra e), y el artículo 83, apartado 6, del RGPD. Por lo tanto, debe tenerse debidamente en cuenta que el mismo comportamiento no conforme no puede conducir a una situación en la que se castigue dos veces.

5.8 — Adherencia a códigos de conducta aprobados o a mecanismos de certificación aprobados

104. El artículo 83, apartado 2, letra j), del RGPD establece que la adhesión a los códigos de conducta de conformidad con el artículo 40 del RGPD o los mecanismos de certificación aprobados de conformidad con el

³⁷ Cabe subrayar que una violación de datos personales no implica necesariamente una infracción del RGPD.

³⁸ Así lo subrayan las Directrices WP 253, p. 15.

³⁹ *Ibíd.*

artículo 42 del RGPD puede ser un factor relevante.

105. Como se recuerda en las Directrices WP253, la adhesión a códigos de conducta de conformidad con el artículo 40 del RGPD o a mecanismos de certificación aprobados de conformidad con el artículo 42 del RGPD pueden, en algunas circunstancias, constituir un factor atenuante. Los códigos de conducta aprobados contendrán, de conformidad con el artículo 40, apartado 4, del RGPD, «mecanismos que permitan al organismo (de supervisión) llevar a cabo un seguimiento obligatorio del cumplimiento de sus disposiciones». Ciertas formas de sancionar el comportamiento no conforme pueden realizarse a través del sistema de seguimiento, de conformidad con el artículo 41, apartado 4, del RGPD, incluida la suspensión o exclusión del responsable o encargado del tratamiento de que se trate de la comunidad de códigos. Aunque la autoridad de control puede tener en cuenta las sanciones impuestas anteriormente en relación con el sistema de autorregulación, las competencias del organismo de supervisión se establecen en el artículo 41, apartado 4, del RGPD «sin perjuicio de las funciones y competencias de la autoridad de control competente», lo que significa que la autoridad de control no está obligada a tener en cuenta las sanciones del organismo de supervisión⁴⁰.
106. Por otro lado, si el incumplimiento de los códigos de conducta o certificación es directamente relevante para la infracción, la autoridad de control puede considerar que esto es una circunstancia agravante.

5.9 — Otras circunstancias agravantes y atenuantes

107. El artículo 83, apartado 2, letra k), del RGPD otorga a la autoridad de control margen para tener en cuenta cualquier otro factor agravante o atenuante aplicable a las circunstancias del caso. En el caso individual puede haber muchos elementos involucrados, que no pueden codificarse o enumerarse todos y que deberán tenerse en cuenta para garantizar que la sanción aplicada sea efectiva, proporcionada y disuasoria en cada caso concreto.
108. El artículo 83, apartado 2, letra k), del RGPD menciona ejemplos de «cualquier otro factor agravante o atenuante aplicable a las circunstancias del caso», es decir, beneficios financieros obtenidos, o pérdidas evitadas, directa o indirectamente, de la infracción. Se considera que esta disposición reviste una importancia fundamental para ajustar el importe de la multa al caso concreto. En este sentido, se considera que debe interpretarse como un ejemplo del principio de equidad y justicia aplicado al caso individual.
109. El ámbito de aplicación de esta disposición, que es necesariamente abierto, debe incluir todas las consideraciones motivadas relativas al contexto socioeconómico en el que opera el responsable o encargado del tratamiento, las relativas al contexto jurídico y las relativas al contexto del mercado⁴¹.
110. En particular, el beneficio económico de la infracción podría ser una circunstancia agravante si el caso proporciona información sobre los beneficios obtenidos como resultado de la infracción del RGPD.
111. Las circunstancias excepcionales que pueden dar lugar a cambios significativos en el contexto socioeconómico (por ejemplo, el inicio de una emergencia grave de pandemia que podría cambiar radicalmente la forma en que se lleva a cabo el tratamiento de datos personales) también podrían considerarse en virtud del artículo 83, apartado 2, letra k), del RGPD.

NOTA: Los ejemplos de este capítulo son ilustraciones del efecto que pueden tener circunstancias

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ El CEPD decidió este asunto en la Decisión vinculante 3/2022 del CEPD sobre el litigio presentado por la AC irlandesa sobre Meta Platforms Ireland Limited y su servicio de Facebook (artículo 65 del RGPD) (en lo sucesivo, «Decisión vinculante 3/2022 de la CEPD»), apartado 368.

agravantes y atenuantes sobre el importe de la multa. Los aumentos o disminuciones mencionados en estos casos imaginarios no pueden considerarse precedentes o indicaciones de porcentajes para ser utilizados en casos de la vida real.

Ejemplo 7.a — Peso de circunstancias agravantes y atenuantes

Un club deportivo utilizó cámaras con tecnología de reconocimiento facial en la entrada de una de sus ubicaciones con el fin de identificar a sus clientes al entrar. Dado que el club deportivo lo hizo en contravención del artículo 9 del RGPD (tratamiento de datos biométricos sin una excepción válida), la autoridad de control competente para investigar la infracción decidió imponer una multa. Teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes del caso, la autoridad supervisora consideró que se trataba de una infracción con un alto nivel de gravedad, y dado que el club deportivo tenía un volumen de negocios anual de 150 millones EUR, se consideró apropiado un importe de partida de 2 000 000 EUR (en la parte superior de la categoría).

Sin embargo, el mismo club deportivo fue multado dos años antes por usar tecnología de huellas dactilares en los torniquetes en otro lugar. La autoridad de control decidió tenerlo en cuenta como infracción reiterada [artículo 83, apartado 2, letra e), del RGPD]. Al hacerlo, atribuyó importancia al hecho de que se trataba de casi el mismo objeto y que la infracción se cometió solo dos años antes. Debido a este factor agravante, la autoridad de control decidió aumentar la multa en este caso concreto a 2 600 000 EUR⁴², sin superar el máximo legal aplicable de 20 millones de euros.

NOTA: Los ejemplos de este capítulo son ilustraciones del efecto que pueden tener circunstancias agravantes y atenuantes sobre el importe de la multa. Los aumentos o disminuciones mencionados en estos casos imaginarios no pueden considerarse precedentes o indicaciones de porcentajes para ser utilizados en casos de la vida real.

Ejemplo 7b — Peso de circunstancias agravantes y atenuantes

El operador de una plataforma de alquiler de coches a corto plazo sufrió una violación de datos, lo que hizo que los datos personales de sus clientes hayan sido vulnerables durante un corto período de tiempo. Teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes del caso, la autoridad de control consideró que las deficiencias del operador a la hora de garantizar su plataforma infringían el artículo 32 del RGPD, una infracción de un bajo nivel de gravedad, y dado que el operador tenía un volumen de negocios anual de 255 millones EUR, se consideró apropiado un importe de partida de 260.000 EUR.

Los datos personales comprometidos incluían copias de los permisos de conducir y de los documentos de identidad. Por esa razón, todos los clientes que sufrieron la violación de datos se vieron obligados a volver a solicitar estos documentos con el fin de limitar la posibilidad de robo de identidad. Al informar a los interesados de este incidente, el operador ofreció a todos los interesados asistencia para volver a solicitar estos documentos a las instituciones públicas correctas y creó un sistema para reembolsar las tasas pagadas por la solicitud. El supervisor consideró esto como «acciones para mitigar los daños sufridos por los interesados» [artículo 83, apartado 2, letra c), del RGPD], que tuvo un efecto atenuante sobre la multa. Dada la actitud proactiva y la eficacia de las medidas adoptadas por el operador, la autoridad de control decidió

⁴² Esto demuestra que las categorías de importes de partida no limitan la capacidad de las autoridades de control para tener en cuenta las circunstancias agravantes y atenuantes a un importe superior o inferior a las categorías. Como se reitera en el capítulo 4.3, estas cifras son los puntos de partida para el cálculo posterior, y no los importes fijos (etiquetas de precios) por infracciones de las disposiciones del RGPD. La autoridad de control conserva la facultad discrecional de utilizar toda la gama de multas desde un punto superior a 0 EUR hasta el máximo legal, garantizando que la multa se adapte a las circunstancias del caso.

reducir la multa a 225.000 EUR⁴³, una vez más sin superar el máximo legal de 10 millones EUR.

Los ejemplos de este capítulo son ilustraciones del efecto que pueden tener circunstancias agravantes y atenuantes sobre el importe de la multa. Los aumentos o disminuciones mencionados en estos casos imaginarios no pueden considerarse precedentes o indicaciones de porcentajes para ser utilizados en casos de la vida real.

Ejemplo 7c — Peso de circunstancias agravantes y atenuantes

Se constató que una pequeña agencia de calificación crediticia había infringido varias disposiciones que salvaguardaban los derechos de los interesados, sobre todo porque cobraba a sus clientes una tasa por el ejercicio de su derecho de acceso. La agencia lo hizo para todas las solicitudes de acceso, no solo las mencionadas en el artículo 12, apartado 5, letra a), del RGPD. Teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes del caso, la autoridad de control consideró que las infracciones constatadas eran de un alto nivel de gravedad, y dado que la agencia tenía un volumen de negocios anual de 35 millones EUR, se consideró apropiado un importe de partida de 100.000 EUR.

Sin embargo, la autoridad de control consideró que el hecho de que la agencia pudiera beneficiarse de la infracción era una circunstancia agravante [artículo 83, apartado 2, letra k), del RGPD]. Con el fin de contrarrestar los beneficios de la infracción, manteniendo al mismo tiempo una multa efectiva, disuasoria y proporcionada en este caso, la autoridad de control decidió aumentar la multa a 130.000 EUR, sin superar el máximo legal aplicable de 20 millones EUR.

Los ejemplos de este capítulo son ilustraciones del efecto que pueden tener circunstancias agravantes y atenuantes sobre el importe de la multa. Los aumentos o disminuciones mencionados en estos casos imaginarios no pueden considerarse precedentes o indicaciones de porcentajes para ser utilizados en casos de la vida real.

Ejemplo 7d — Peso de circunstancias agravantes y atenuantes

Se constató que una empresa había infringido las disposiciones del RGPD, especialmente debido a la venta de su base de datos para prospección comercial a socios que contienen datos personales relacionados con personas que no dieron su consentimiento para ser prospectadas con fines comerciales.

Teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes del caso, la autoridad de control consideró que las infracciones constatadas eran de un nivel medio de gravedad, y dado que la empresa tenía un volumen de negocios anual de 45 millones EUR, se consideró apropiado un importe de partida de 150.000 EUR.

Además, la autoridad consideró que se trataba de una infracción que beneficiaba al responsable del tratamiento por el hecho de no haber recabado el consentimiento de las personas para la transmisión de sus datos con el fin de enviar publicidad dirigida aumentó la masa de datos que ha podido revender posteriormente. Por lo tanto, la autoridad de control consideró que el hecho de que la agencia pudiera beneficiarse de la infracción era una circunstancia agravante [artículo 83, apartado 2, letra k), del RGPD].

Con el fin de contrarrestar las ganancias derivadas de la infracción, manteniendo al mismo tiempo una multa efectiva, disuasoria y proporcionada en este caso, la autoridad de control decidió aumentar la multa a 200.000 EUR sin superar el máximo legal aplicable de 20 millones EUR.

⁴³ Véase la nota anterior.

CAPÍTULO 6 — MÁXIMO LEGAL Y RESPONSABILIDAD CORPORATIVA

6.1 — Determinación del Máximo Legal

112. Como ya se indica en las Directrices WP253, el RGPD no etiqueta las sumas fijas a infracciones específicas. En cambio, el RGPD establece importes máximos globales⁴⁴ y, por lo tanto, sigue la tradición general de la legislación de la UE en materia de sanciones ya establecida por otros actos jurídicos⁴⁵.
113. Los importes del artículo 83, apartados 4 a 6, del RGPD constituyen el máximo legal y prohíben a las autoridades de control imponer multas que, en su resultado, superen los importes máximos aplicables. Para determinar el máximo legal correcto, debe tenerse en cuenta el artículo 83, apartado 3, del RGPD⁴⁶, cuando proceda (véase el capítulo 3.1.2). Por lo tanto, cada autoridad de control debe asegurarse de que estos importes máximos no se superen al calcular las multas basadas en las presentes Directrices. Dependiendo del caso individual, diferentes cantidades máximas pueden llegar a ser relevantes.

6.1.1. Importes máximos estáticos

114. El artículo 83, apartados 4 a 6, del RGPD establece como norma los importes estáticos y diferencia entre las infracciones de diferentes categorías de obligaciones en virtud del RGPD. Como se ha explicado anteriormente, el artículo 83, apartado 4, del RGPD prevé multas de hasta 10 millones EUR por infringir las obligaciones establecidas en el mismo, mientras que el artículo 83, apartados 5 y 6, del RGPD prevé multas de hasta 20 millones EUR por infringir las obligaciones descritas en ellas.

6.1.2 — Cantidades máximas dinámicas

115. En el caso de una empresa⁴⁷, el intervalo de multas puede pasar a un importe máximo basado en el volumen de negocios más elevado⁴⁸. Este importe máximo basado en el volumen de negocios es dinámico e individualizado hacia la empresa respectiva con el fin de lograr los principios de eficacia, proporcionalidad y disuasión.
116. Más concretamente, el artículo 83, apartado 4, del RGPD prevé un importe máximo del 2 % y el artículo 83, apartados 5 y 6, por un importe máximo del 4 % del volumen de negocios anual total de la empresa del ejercicio anterior. La redacción del RGPD requiere la consideración del importe máximo estático o del importe máximo dinámico basado en el volumen de negocios, «el que sea mayor». Por consiguiente, estos importes máximos basados en el volumen de negocios solo se aplican si superan el máximo estático en el caso concreto. Este es el caso cuando el volumen de negocios anual total de la empresa del ejercicio anterior asciende a más de 500 millones EUR⁴⁹.

Ejemplo 8.a — Máximo dinámico

Una agencia de información crediticia (CRA, por sus siglas en inglés) recopila y vende todos los datos de

⁴⁴ Considerando 150 del RGPD, segunda frase: «El presente Reglamento debe indicar las infracciones así como el límite máximo y los criterios para fijar las correspondientes multas administrativas, que la autoridad de control competente debe determinar en cada caso individual teniendo en cuenta todas las circunstancias concurrentes en él, atendiendo en particular a la naturaleza, gravedad y duración de la infracción y sus consecuencias y a las medidas tomadas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el presente Reglamento e impedir o mitigar las consecuencias de la infracción».

⁴⁵ En particular, el artículo 23, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1/2003, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia establecidas en los artículos 81 y 82 del Tratado.

⁴⁶ Véase también la Decisión vinculante 1/2021 del CEPD, apartado 326.

⁴⁷ En cuanto al término «empresa», tenga en cuenta el capítulo 6.2.1 de las presentes Directrices.

⁴⁸ En cuanto al término «volumen de negocios», tenga en cuenta el capítulo 6.2.2 de las presentes Directrices.

⁴⁹ 2 % de 500 millones asciende a 10 millones (el importe estático máximo previsto en el artículo 83, apartado 4, del RGPD) y el 4 % de 500 millones asciende a 20 millones (el importe estático máximo previsto en el artículo 83, apartado 5, del RGPD).

solvencia de todos los ciudadanos de la UE a empresas publicitarias y minoristas sin base jurídica. El volumen de negocios mundial anual de la CRA del año anterior asciende a 3.000 millones de euros. En este caso, la CRA infringió, entre otros, el artículo 6, que puede ser sancionado con una multa con arreglo al artículo 83, apartado 5, del RGPD. El máximo estático ascendería a 20 millones EUR. El máximo dinámico ascendería a 120 millones EUR (4 % de 3.000 millones EUR). La multa puede ascender hasta 120 millones de euros, ya que este máximo dinámico es superior al máximo estático de 20 millones EUR. En consecuencia, se permite que la multa supere el máximo estático de 20 millones de euros, pero no debe superar el máximo legal aplicable de 120 millones EUR.

Ejemplo 8b — Máximo estático

Un minorista de gafas de sol opera una tienda en línea, que permite a los clientes realizar sus pedidos. A través del formulario de pedido, el minorista procesa también datos personales, incluidos los datos de la cuenta bancaria. El minorista no proporciona un cifrado de transporte https adecuado para que terceros puedan interceptar los datos personales durante la transacción. El minorista infringe el artículo 32, apartado 1, del RGPD y puede ser multado con arreglo al artículo 83, apartado 4, del RGPD. El volumen de negocios mundial anual del minorista del año anterior asciende a 450 millones de euros. En este caso, el máximo estático de 10 millones EUR es superior al máximo dinámico de 9 millones EUR (= 2 % de 450 millones EUR), por lo que prevalece el máximo de 10 millones EUR. Por lo tanto, la multa no debe superar el máximo legal de 10 millones de euros.

Ejemplo 8c — Responsables y encargados que no son empresa

Un municipio tiene un sistema en línea que permite a sus ciudadanos registrarse para pedir cita, como solicitar un pasaporte o una licencia de matrimonio. El municipio es el único responsable de este sistema en línea. Lamentablemente, el sistema también transmite de forma permanente los datos recopilados a servidores externos de un procesador en un tercer país inadecuado, donde se almacenan. No se establecen garantías adecuadas con respecto a la transferencia al tercer país. A excepción de la transferencia, los datos se recopilan y procesan sobre la base del consentimiento válido. El municipio infringió el artículo 44 del RGPD al transferir categorías especiales de datos personales a un tercer país inadecuado sin las garantías adecuadas. Por lo tanto, puede ser multada con arreglo al artículo 83, apartado 5. Dado que el municipio no cumple la definición de empresa se aplica el máximo legal estático, por lo que la multa no debe superar los 20 millones de euros. Sin embargo, esto solo ocurre si el Estado miembro en el que se encuentra este municipio no ha establecido normas específicas sobre si y en qué medida pueden imponerse multas administrativas a las autoridades y organismos públicos establecidos en dicho Estado miembro (artículo 83, apartado 7, del RGPD).

6.2 — Determinación del volumen de negocios y de la responsabilidad corporativa de la empresa

117. Para determinar el volumen de negocios correcto para el máximo legal dinámico, es importante comprender los conceptos de empresa y volumen de negocios tal como se utilizan en el artículo 83, apartados 4 a 6, del RGPD. A este respecto, debe prestarse la máxima atención a los considerandos del RGPD, facilitados por el legislador europeo para orientaciones sobre la interpretación del RGPD.

6.2.1. Determinación de empresas y responsabilidad social

118. En cuanto al término «empresa», el legislador europeo proporciona aclaraciones adicionales explícitas. El considerando 150 del RGPD establece: «Cuando se impongan multas administrativas a una empresa, una empresa debe entenderse como una empresa de conformidad con los artículos 101 y 102 del TFUE a estos efectos».
119. Por lo tanto, el artículo 83, apartados 4 a 6, del RGPD, a la luz del considerando 150, se basa en el concepto

de empresa de conformidad con los artículos 101 y 102 del TFUE⁵⁰, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 18, del RGPD (que define lo que es una empresa) y en el artículo 4, apartado 19, del RGPD (que define lo que es un grupo de empresas). El primer concepto se utiliza principalmente en el capítulo V del RGPD, en la frase grupo de empresas que participan en una actividad económica conjunta. Además, el término se aplica en un sentido general, no como destinatario de una disposición u obligación.

120. Por consiguiente, en los casos en que el responsable o encargado del tratamiento sea (parte de) una empresa en el sentido de los artículos 101 y 102 del TFUE, el volumen de negocios combinado de dicha empresa en su conjunto puede utilizarse para determinar el límite máximo dinámico de la multa (véase el capítulo 6.2.2) y para garantizar que la multa resultante se ajuste a los principios de efectividad, proporcionalidad y disuasión (artículo 83, apartado 1, del RGPD)⁵¹.
121. El TJUE ha desarrollado una amplia jurisprudencia sobre el concepto de empresa. El término «empresa», «incluye a todas las entidades que ejercen una actividad económica, independientemente de la condición jurídica de la entidad y de la forma en que se financia»⁵². A efectos del derecho de la competencia, las «empresas» se identifican por tanto con unidades económicas y no con unidades jurídicas. Diferentes sociedades pertenecientes al mismo grupo pueden constituir una unidad económica y, por tanto, una empresa en el sentido de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE⁵³.
122. En consonancia con la jurisprudencia consolidada del TJUE, el término empresa en los artículos 101 y 102 del TFUE puede referirse a una única unidad económica (SEU, por sus siglas en inglés), incluso si dicha unidad económica está formada por varias personas físicas o jurídicas. Si varias entidades forman una SEU depende en gran medida de si la entidad individual es libre en su capacidad de toma de decisiones o de si una entidad principal, a saber, la sociedad matriz, ejerce una influencia decisiva sobre las demás⁵⁴. Los criterios para determinarlo se basan en los vínculos económicos, jurídicos y organizativos entre la sociedad matriz y su filial, por ejemplo, el importe de la participación, los vínculos de personal u organización, las instrucciones y la existencia de contratos de empresa⁵⁵.
123. En consonancia con la doctrina del SEU, el artículo 83, apartados 4 a 6, del RGPD sigue el principio de responsabilidad corporativa directa, que implica que todos los actos realizados o descuidados por personas físicas autorizadas para actuar en nombre de empresas sean atribuibles a estas últimas y se consideren un

⁵⁰ Como ya se ha aclarado en el documento de trabajo 253 y confirmado posteriormente por el CEPD en su aprobación 1/2018, el 25 de mayo de 2018. Véanse también la Decisión vinculante 1/2021 del CEPD, apartado 292, y el Tribunal Regional LG Bonn, asunto 29 OWi 1/20, de 11 de noviembre de 2020, apartado 92.

⁵¹ Véase la Decisión vinculante 1/2021 del CEPD, apartados 412 y 423, y también los asuntos C-286/13 P, *Dole food y Dole Fresh Fruit Europe/Comisión Europea*, apartados 149 y C-189/02 P, *Dansk Rørindustri y otros/Comisión*, apartado 258.

⁵² Asunto C-41/90, *Klaus Höfner y Fritz Elser c. Macrotron GmbH*, apartado 21. Véase también, por ejemplo, los asuntos acumulados C-159 y 160/91, *Poucet y Pistre c. Assurances Générales de France*, apartado 17; asunto C-364/92, *SAT Fluggesellschaft mbH contra Eurocontrol*, apartado 18; asuntos acumulados C-180 a 184/98, *Pavlov y otros*, apartado 74; y asunto C-138/11, *Compass-Datenbank GmbH c. Republik Österreich*, apartado 35.

⁵³ Asunto C-516/15 P, *Akzo Nobel y otros/Comisión*, apartado 48.

⁵⁴ Para aclarar, la «capacidad de decisión» que debe evaluarse con el fin de determinar si una sociedad matriz ejerce una influencia decisiva sobre los demás del grupo se refiere a la capacidad de decisión en relación con la conducta de la filial «en el mercado». Esto es diferente y completamente separado de la influencia que una sociedad matriz puede tener o no sobre el tratamiento en cuestión y, en particular, la capacidad de tomar decisiones en relación con «los fines y medios» del tratamiento. Tales cuestiones deben evaluarse como parte de cualquier examen de la identidad del responsable del tratamiento y no son pertinentes para la evaluación de la influencia decisiva a efectos de la creación de una unidad económica única.

⁵⁵ Véase el asunto C-90/09 P, *General Química y otros/Comisión*. El criterio principal para establecerlo es la «influencia decisiva», que debe construirse sobre la base de pruebas fácticas (vínculos económicos, organizativos y jurídicos). Además, existe una presunción de influencia refutable en el caso de una filial propiedad al 100 %. Véase el asunto C-97/08 P, *Akzo Nobel y otros/Comisión* y los asuntos acumulados C-293/13 y 294/13 P, *Fresh Del Monte*.

acto y una infracción cometidos directamente por la propia empresa⁵⁶. El hecho de que algunos empleados no cumplieran un código de conducta no es suficiente para interrumpir esta atribución⁵⁷. Más bien, solo se perturba cuando la persona física actúa únicamente para sus propios fines privados o para fines de un tercero, convirtiéndose así en un responsable separado (es decir, la persona física ha actuado en exceso de su mandato permitido)⁵⁸. Este principio del Derecho de la Unión Europea y el ámbito de aplicación de la responsabilidad corporativa tienen prioridad y no deben verse socavados limitándolo a los actos de determinados funcionarios (como los directivos principales) al contradecir el Derecho nacional. No es pertinente qué persona física actuó en nombre de cuál de las entidades. Por consiguiente, no debe exigirse a la autoridad de control y a los órganos jurisdiccionales nacionales que determinen o identifiquen a una persona física en las investigaciones o en la decisión de multa⁵⁹.

124. En el caso concreto en el que una sociedad matriz posee el 100 % de las acciones o casi el 100 % de las acciones de una filial que ha infringido el artículo 83 del RGPD y, por lo tanto, puede ejercer una influencia decisiva sobre el comportamiento de su filial, surge la presunción de que la sociedad matriz ejerce efectivamente esta influencia decisiva sobre el comportamiento de su filial (la denominada presunción *Akzo*)⁶⁰. Esto también se aplica si la sociedad matriz no posee directamente las acciones en el capital total directamente, sino indirectamente a través de una o más filiales⁶¹. Por ejemplo, también puede haber una cadena de filiales, donde una entidad posee el 100 % o casi el 100 % de las acciones de una entidad intermedia que posee el 100 % o casi el 100 % de las acciones de otra entidad, y así sucesivamente. Además, una sociedad matriz puede poseer el 100 % o casi el 100 % de las acciones de dos entidades que poseen cada una alrededor del 50 % de una entidad, lo que proporciona a la sociedad matriz una influencia decisiva en todas ellas. En estas circunstancias, basta con que la autoridad de control demuestre que la filial es propiedad total o casi total o casi total de la filial para presumir, por regla general, de la experiencia práctica, que la matriz ejerce una influencia decisiva.
125. Sin embargo, la presunción de *Akzo* no es absoluta, pero puede ser refutada por otras pruebas⁶². Para refutar la presunción, las sociedades deben aportar pruebas relativas a los vínculos organizativos, económicos y jurídicos entre la filial y su sociedad matriz que puedan demostrar que no constituyen una SEU a pesar de poseer el 100 % o casi el 100 % de las acciones. Para determinar si la propia filial actúa de forma autónoma, deben tenerse en cuenta todos los elementos pertinentes relativos a los vínculos que vinculan a la filial con la sociedad matriz, que pueden variar de un caso a otro y, por tanto, no pueden figurar en una lista exhaustiva.
126. Si, por el contrario, la sociedad matriz no posee la totalidad o casi la totalidad del capital, la autoridad de control debe demostrar hechos adicionales para justificar la existencia de un SEU. En tal caso, la autoridad de control debe demostrar, no solo que la sociedad matriz tiene la capacidad de ejercer una influencia decisiva sobre la filial, sino también que ha ejercido efectivamente tal influencia decisiva para que pueda intervenir en cualquier momento en la libertad de elección de la filial y determinar su comportamiento. La naturaleza o el tipo de instrucción es irrelevante a la hora de determinar la influencia de la sociedad matriz.

⁵⁶ Véanse los asuntos acumulados C-100 a 103/80, *SA Musique Diffusion française y otros/Comisión*, apartado 97, y el asunto C-338/00 P, *Volkswagen/Comisión*, apartados 93 a 98.

⁵⁷ Asunto C-501/11 P, *Schindler Holding y otros/Comisión*, apartado 114; Por lo tanto, es importante para las empresas que su sistema de gestión de cumplimiento no sea un mero «escudo de papel», sino que realmente sea efectivo en la práctica.

⁵⁸ Véanse, en particular, las Directrices 07/2020 sobre los conceptos de responsable y encargado del tratamiento en el RGPD (en lo sucesivo, «Directrices 07/2020 de la BPD»), apartado 19.

⁵⁹ Asunto C-338/00 P, *Volkswagen/Comisión*, apartados 97 y 98; cualquier legislación nacional contraria no es conforme con el RGPD y el principio de eficacia y en la medida en que no debe aplicarse.

⁶⁰ Asunto C-97/08 P, *Akzo Nobel y otros/Comisión*, apartados 59 y 60.

⁶¹ Asuntos T-38/05, *Agroexpansión/Comisión* y C-508/11 P, *Eni/Comisión*, apartado 48.

⁶² Véase, entre otros, el asunto C-595/18 P, *The Goldman Sachs Group/Comisión*, ECLI: UE: C: 2021:73, apartado 32, citando el asunto C 611/18 P, *Pirelli & C./Comisión*, no publicado, apartado 68, y la jurisprudencia citada.

127. La multa se impone⁶³ a los (co)responsable(s)/encargado(s), y la autoridad de control competente tiene la opción de responsabilizar solidaria o separadamente a la sociedad matriz del pago de la multa⁶⁴.

6.2.2 — Determinación del volumen de negocios

128. El volumen de negocios se extrae de las cuentas anuales de una empresa, que se elaboran con referencia a su ejercicio económico y ofrecen una visión general del ejercicio anterior de una sociedad o de un grupo de empresas (cuentas consolidadas). El volumen de negocios se define como la suma de todos los bienes y servicios vendidos. El volumen de negocios neto significa el importe derivado de la venta de productos y de la prestación de servicios tras deducir las rebajas sobre las ventas y el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y otros impuestos directamente vinculados al volumen de negocios⁶⁵.
129. El volumen de negocios se toma de la presentación de la cuenta de pérdidas y ganancias⁶⁶. El volumen de negocios neto incluye los ingresos procedentes de la venta, el alquiler y el arrendamiento financiero de productos y los ingresos procedentes de la venta de servicios menos las deducciones por ventas (por ejemplo, descuentos, descuentos) y el IVA.
130. Si la empresa está sujeta a la obligación de elaborar estados financieros anuales consolidados⁶⁷, estos estados financieros consolidados de la sociedad matriz que encabeza el grupo son pertinentes para reflejar el volumen de negocios combinado de la empresa⁶⁸. En caso de que no existan tales declaraciones, se obtendrán y utilizarán otros documentos que permitan inferir el volumen de negocios anual mundial de la empresa en el ejercicio económico pertinente.
131. El artículo 83, apartados 4 a 6, del RGPD establece que se utilizará el volumen de negocios anual mundial total del ejercicio anterior. En cuanto a la cuestión de a qué evento se refiere el término «anterior», la jurisprudencia del TJUE en materia de Derecho de la competencia también debe aplicarse a las multas del RGPD, de modo que el acontecimiento pertinente sea la decisión de multa dictada por la autoridad de control y no el momento de la infracción ni la decisión judicial⁶⁹. En caso de tratamiento transfronterizo, la decisión de multa pertinente no es el borrador de decisión, sino la decisión final emitida por la autoridad de control principal⁷⁰. Cuando el borrador de decisión entre en el proceso de codecisión del artículo 60 hacia el final del año natural, de modo que no sea probable que la decisión final se adopte dentro de ese mismo año natural, la autoridad de control principal calculará cualquier multa propuesta en función de la información financiera más actualizada disponible en la fecha en que el borrador de decisión se distribuya a las autoridades de control afectadas para que emitan sus opiniones. Dicha información se actualizará, según sea necesario, antes de la

⁶³ La decisión en la que se impone la multa se dirige y entrega al responsable o responsables del tratamiento como infractores de la infracción y, además, puede dirigirse y entregarse a otras entidades jurídicas del SEU que sean responsables solidaria o separadamente de la multa.

⁶⁴ Decisión vinculante 1/2021 del CEPD, apartado 290.

⁶⁵ Véase, por ejemplo, el artículo 2, apartado 5, de la Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa a los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y los informes conexos de determinados tipos de empresas, por la que se modifica la Directiva 2006/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo (en lo sucesivo, «Directiva 2013/34/UE»), aplicable a las sociedades con responsabilidad limitada, o legislación similar aplicable y el artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas (en lo sucesivo, «Reglamento de concentraciones CE»).

⁶⁶ Véanse, por ejemplo, los anexos V o VI del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2013/34/UE bajo el epígrafe «volumen de negocios neto», o legislación aplicable similar.

⁶⁷ Véanse, por ejemplo, los artículos 21 y siguientes de la Directiva 2013/34/UE, o legislación aplicable similar.

⁶⁸ C-58/12 P *Groupe Gascogne SA/Comisión Europea*, ECLI:EU:C:2013:770, apartados 54 a 55.

⁶⁹ Tribunal Regional LG Bonn, asunto 29 OWi 1/20, 11 de noviembre de 2020, apartado 95, que hace referencia al asunto C-637/13 P, *Badezimmerkartell Laufen Austria*, apartado 49, y asunto C-408/12 P, *YKK y otros*, apartado 90.

⁷⁰ Decisión vinculante 1/2021 del CEPD, apartado 298.

finalización y adopción de la decisión nacional final por parte de la autoridad de control principal.

CAPÍTULO 7 — EFICACIA, PROPORCIONALIDAD Y DISUASIÓN

132. Se exige que la multa administrativa impuesta por las infracciones del RGPD a que se refiere el artículo 83, apartado 4—6 serán, en cada caso concreto, eficaces, proporcionados y disuasorios. En otras palabras, el importe de la multa impuesta se adapta a la infracción cometida en su contexto específico. El CEPD considera que corresponde a las autoridades de control verificar si el importe de la multa cumple estos requisitos, o si son necesarios nuevos ajustes del importe.
133. Como se explica en el capítulo 4, la evaluación realizada en este capítulo abarca la totalidad de la multa impuesta y todas las circunstancias del caso, incluida, por ejemplo, la acumulación de múltiples infracciones, aumentos y disminuciones por circunstancias agravantes y atenuantes y circunstancias financieras/socioeconómicas. Sin embargo, corresponde a la autoridad de control velar por que las mismas circunstancias no se cuenten dos veces.
134. En caso de que estos ajustes merezcan un aumento de la multa, dicho aumento puede, por definición, no exceder el máximo legal indicado en el capítulo 6 anterior.

7.1. Eficacia

135. En términos generales, una multa puede considerarse efectiva si logra los objetivos con los que se impuso. Esto podría consistir en restablecer el cumplimiento de las normas, castigar las conductas ilícitas o ambas cosas⁷¹. Además, el considerando 148 del RGPD hace hincapié en que deben imponerse multas administrativas «para reforzar la aplicación de las normas del presente Reglamento». Por lo tanto, el importe de la multa impuesta sobre la base de las presentes Directrices debe ser suficiente para alcanzar estos objetivos.
136. Como exige el artículo 83, apartado 2, del RGPD, la autoridad de control debe evaluar la eficacia de la multa en cada caso concreto. A tal fin, debe prestarse la debida atención a las circunstancias del caso y, en particular, a la evaluación realizada anteriormente⁷², teniendo en cuenta que la multa también debe ser proporcionada y disuasoria, como se indica a continuación.

7.2 — Proporcionalidad

137. El principio de proporcionalidad exige que las medidas adoptadas no superen los límites de lo apropiado y necesario para alcanzar los objetivos legítimamente perseguidos por la legislación de que se trate; cuando se opte entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos⁷³.
138. De ello se deduce que las multas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (es decir, el respeto de las normas relativas a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a las normas relativas a la libre circulación de datos personales), y que el importe de la multa impuesta debe ser proporcionado a la infracción, considerada en su conjunto, teniendo

⁷¹ Directrices WP 253, p. 6.

⁷² Como también se indica en el considerando 148 del RGPD: «la naturaleza, la gravedad y la duración de la infracción, el carácter intencional de la infracción, las acciones emprendidas para atenuar el daño sufrido, el grado de responsabilidad o cualquier infracción anterior pertinente, la forma en que la infracción haya tenido conocimiento de la autoridad de control, el cumplimiento de las medidas ordenadas contra el responsable o encargado del tratamiento, la adhesión a un código de conducta y cualquier otro factor agravante o atenuante».

⁷³ Asunto T-704/14, *Marine Harvest/Comisión*, apartado 580, haciendo referencia al asunto T-332/09, *Electrabel/Comisión*, apartado 279.

en cuenta, en particular, la gravedad de la infracción⁷⁴.

139. Por lo tanto, la autoridad de control verificará que el importe de la multa es **proporcional** tanto a la gravedad de la infracción como al tamaño de la empresa a la que pertenece la entidad que cometió la infracción⁷⁵, y que la multa impuesta no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por el RGPD.
140. Como consecuencia particular del principio de proporcionalidad, la autoridad de control puede considerar, de conformidad con el Derecho nacional, reducir aún más la multa sobre la base del principio de incapacidad de pago. Cualquier reducción de este tipo requiere circunstancias excepcionales. En consonancia con las Directrices de la Comisión Europea sobre el método de cálculo de las multas⁷⁶, deben existir pruebas objetivas de que la imposición de la multa pondría irremediablemente en peligro la viabilidad económica de la empresa afectada. Además, los riesgos deben analizarse en un contexto social y económico específico.
- a) **Viabilidad económica:** La empresa debe proporcionar datos financieros detallados (para los últimos cinco años, así como proyecciones para el presente y los próximos dos años) para permitir a la autoridad supervisora examinar la probable evolución futura de factores clave como la solvencia, la liquidez y la rentabilidad. Los tribunales europeos han declarado que la mera circunstancia de que una empresa se encuentre en una situación financiera deficiente, o vaya a estar después de una gran multa, no cumple el requisito «ya que el reconocimiento de tal obligación equivaldría a dar una ventaja competitiva injustificada a las empresas menos adaptadas a las condiciones del mercado»⁷⁷. La evaluación de la capacidad de la empresa para pagar la multa también considera posibles planes de reestructuración y su estado de ejecución, relaciones con socios financieros externos/instituciones como bancos y relaciones con accionistas⁷⁸.
- b) **Prueba de pérdida de valor:** Una reducción de la multa solo puede concederse si la imposición de la multa pone en peligro la viabilidad económica de una empresa y hace que sus activos pierdan la totalidad o la mayor parte de su valor⁷⁹. Debe demostrarse una relación causal directa entre la multa y la pérdida significativa de valor de los activos. No hay aceptación automática de que la quiebra o la insolvencia necesariamente resultarán en una pérdida significativa del valor del activo. Además, no cabe hablar de que la multa haya amenazado la viabilidad económica de una empresa cuando ésta misma había decidido poner fin a sus actividades y vender todos sus activos. La empresa debe demostrar que probablemente saldrá del mercado y que sus activos serán desmantelados o vendidos a precios sustancialmente descontados sin alternativas para que la empresa (o sus activos) continúen sus operaciones. Esto significa que la autoridad de control debe exigir a la empresa que demuestre que no hay indicios claros de que la empresa (o sus activos) se adquiera otra

⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ Véanse, en este sentido, el asunto C-387/97, *Comisión/Grecia*, apartado 90, y el asunto C-278/01, *Comisión/España*, apartado 41, en el que la multa debía ser «adecuada a las circunstancias y proporcionada tanto a la infracción constatada como a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate».

⁷⁶ Véanse, por ejemplo, las Directrices de la Comisión para el cálculo de las multas impuestas con arreglo al artículo 23, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 1/2003 (2006/C 210/02).

⁷⁷ Véanse los asuntos acumulados C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, *Dansk Rørindustri y otros/Comisión*, apartado 327, citando los asuntos acumulados 96/82 a 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 y 110/82, *NV IAZ International Belgium y otros/Comisión*, apartados 54 y 55. Esto se repitió más recientemente en el asunto C-308/04 P, *SGL Carbon/Comisión*, apartado 105, y en el asunto T-429/10 (asuntos acumulados T-426/10, T-427/10, T-428/10, T-429/10, T-438/12, T-439/12, T-440/12, T-441/12), *Global Steel Wire/Comisión*, apartados 492-493.

⁷⁸ Véase el asunto T-429/10 (asuntos acumulados T-426/10, T-427/10, T-428/10, T-429/10, T-438/12, T-439/12, T-440/12, T-441/12), *Global Steel Wire/Comisión*, apartados 521 a 527.

⁷⁹ Véanse los asuntos acumulados T-236/01, T-239/01, T-244/01 a T-246/01, T-251/01 y T-252/01, *Tokai Carbon y otros/Comisión*, apartado 372, y el asunto T-64/02, *Heubach/Comisión*, apartado 163. Véase el asunto T-393/10 INTP, *Westfälische Drahtindustrie y otros/Comisión*, apartados 293 y 294.

empresa/propietario y continúe sus operaciones.

- c) **Contexto social y económico específico:** El contexto económico específico puede considerarse si el sector en cuestión atraviesa una crisis cíclica (por ejemplo, sufre un exceso de capacidad o una caída de los precios) o si las empresas tienen dificultades para obtener acceso al capital o al crédito como consecuencia de las condiciones económicas imperantes. Es probable que el contexto social específico esté presente en el contexto de un desempleo elevado o creciente a nivel regional o más amplio. También puede evaluarse teniendo en cuenta las consecuencias que puede tener el pago de la multa en términos de aumento del desempleo o deterioro de los sectores económicos de arriba y abajo⁸⁰.

141. Si se cumplen los criterios, las autoridades de control podrán tener en cuenta la incapacidad de pago de la empresa y reducir la multa en consecuencia.

7.3 — Disuasión

142. Finalmente, una multa disuasoria es aquella que tiene un efecto disuasorio genuino⁸¹. A este respecto, puede distinguirse entre disuasión general (disuadir a otros de cometer la misma infracción en el futuro) y disuasión específica (disuadir al destinatario de la multa de volver a cometer la misma infracción)⁸². Al imponer una multa, la autoridad de control tiene en cuenta tanto la disuasión general como la específica.
143. Una multa es disuasoria cuando impide que una persona infrinja los objetivos perseguidos y las normas establecidas por el Derecho de la Unión. Lo decisivo a este respecto es no solo la naturaleza y el nivel de la multa, sino también la probabilidad de que se imponga. Cualquier persona que cometa una infracción debe temer que se le imponga la multa de hecho. Aquí existe una superposición entre el criterio de disuasión y el de eficacia⁸³.
144. Las autoridades de control pueden considerar aumentar la multa si no consideran que el importe sea lo suficientemente disuasorio. En algunas circunstancias, la imposición de un multiplicador de disuasión puede justificarse⁸⁴. Este multiplicador puede establecerse a discreción de la autoridad de control, a fin de reflejar los objetivos de disuasión descritos anteriormente.

CAPÍTULO 8 — FLEXIBILIDAD Y EVALUACIÓN PERIÓDICA

145. Los capítulos anteriores esbozan un método general para el cálculo de las multas y facilitarán una mayor armonización y transparencia en la práctica de multas de las autoridades de control. Sin embargo, este método general no debe ser malinterpretado como una forma de cálculo automático o aritmético. La fijación individual de una multa debe basarse siempre en una evaluación humana de todas las circunstancias pertinentes del caso y debe ser eficaz, proporcionada y disuasoria en relación con ese caso concreto.
146. Debe tenerse en cuenta que estas directrices no pueden anticipar todas y cada una de las particularidades posibles de un caso y, a este respecto, no pueden proporcionar una orientación exhaustiva a las autoridades de control. En consecuencia, estas directrices están sujetas a revisión periódica con el fin de evaluar si su aplicación logra efectivamente los objetivos exigidos por el RGPD. El CEPD podrá revisar estas directrices sobre

⁸⁰ Véase el asunto C-308/04 P, *SGL Carbon/Comisión*, apartado 106.

⁸¹ Véanse las conclusiones de AG Geelhoed en el asunto C-304/02, *Comisión/Francia*, apartado 39.

⁸² Véase, en particular, el asunto C-511/11 P, *Versalis Spa/Comisión*, apartado 94.

⁸³ Dictamen de AG Kokott en los asuntos acumulados C-387/02, C-391/02 y C-403/02, *Silvio Berlusconi y otros*, apartado 89.

⁸⁴ Véase, en concreto, el asunto C-289/04 P, *Showa Denko/Comisión*, apartados 28 a 39.

la base de las nuevas experiencias de las autoridades de control en la aplicación práctica cotidiana y podrá suspender, modificar, limitar, modificar o sustituir estas directrices en cualquier momento con efecto para el futuro.

ANEXO — CUADRO PARA LA ILUSTRACIÓN DE LAS DIRECTRICES 04/2022 SOBRE EL CÁLCULO DE MULTAS ADMINISTRATIVAS CON ARREGLO AL RGPD

Guía de lectura

- Este cuadro debe leerse juntamente con la totalidad de las Directrices y no pretende servir de resumen completo de las Directrices, ni de alternativa a considerarlas en su conjunto.
- Este cuadro solo tiene fines ilustrativos y no constituye una representación completa ni concluyente de la posición del CEPD en el cálculo de las multas administrativas.
- La tabla consta de dos pasos: uno que ilustra el rango para el importe inicial basado en la gravedad, y otro que ilustra el rango para el importe inicial después del ajuste aplicado para el tamaño de la empresa.
- Los números utilizados como importes de partida corresponden, por una parte, a la Recomendación de la Comisión para las PYMES y al modo en que los volúmenes de negocios mencionados en dicha Recomendación se refieren al volumen de negocios derivado del artículo 83 del RGPD⁸⁵. Por otra parte, en lo que respecta a la gravedad de la infracción, las cifras se basan en los conocimientos de las prácticas actuales de imposición de multas y en extensas pruebas internas con modelos de multas a lo largo de varios años. El CEPD está convencido de que estos puntos de partida hacen justicia a los principios de eficacia, proporcionalidad y disuasión, tal como se prescribe en el artículo 83, apartado 1, del RGPD.
- Sin embargo, como siempre, el CEPD es consciente de que el cálculo de una multa administrativa no es un ejercicio puramente matemático, y que los casos y la práctica de la vida real conducirán inevitablemente a una mayor agudización de los puntos de partida en este cuadro. A tal fin, las Directrices mencionan que el cuadro y sus números siguen siendo objeto de una estrecha revisión por parte del CEPD y se adaptarán en caso necesario.
- También debe reiterarse que estas cifras son los puntos de partida para el cálculo posterior, y no los importes fijos (etiquetas de precios). La autoridad de control tiene la discreción de utilizar toda la gama de multas desde cualquier cantidad hasta e incluyendo el máximo legal.
- En el primer paso, cuanto más grave sea la infracción dentro de su propia categoría, mayor será el importe inicial.
- En el segundo paso, los porcentajes están liderando la determinación del importe inicial final, mientras que los ajustes se pueden hacer a un cierto porcentaje del importe inicial identificado en la etapa 1. Esto significa que el porcentaje elegido en la etapa 2 se utilizará como multiplicador del importe inicial determinado en la etapa 1. Cuanto mayor sea el volumen de negocios de la empresa dentro de su nivel aplicable, mayor será el importe de partida en la etapa 2.
- Las cantidades en el segundo paso ilustran simplemente el más bajo de los mínimos y el más alto de los máximos que se pueden aplicar en la categoría. La cantidad inicial final caerá en algún lugar dentro de estas extremidades. Estos rangos en el segundo paso, por lo tanto, sirven como un control de cordura para el que esté encargado del caso.
- Obsérvese que no hay ningún ajuste en la etapa 2 para las empresas con un volumen de negocios de 500 millones de euros o superior, ya que dichas empresas superarán el máximo legal estático y, por lo tanto, el tamaño de la empresa ya se refleja en el máximo legal dinámico utilizado para determinar

⁸⁵ Recomendación de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, relativa a la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas [notificada con el número C(2003) 1422], (2003/361/CE).

el importe de partida para el cálculo posterior en la etapa 1.

- La aplicación de la metodología, incluido el uso de los cuadros, se ilustra con dos ejemplos al final del presente Anexo.

Paso 1: Cálculo del importe de partida basado en la gravedad

NB. Cuanto más grave sea la infracción dentro de su propia categoría, mayor será el importe de partida en este primer paso.

	Bajo nivel de gravedad		Nivel medio de gravedad		Alto nivel de seriedad	
	Rango estático	Rango dinámico en el caso de un volumen de negocios > 500 m	Rango estático	Rango dinámico en el caso de un volumen de negocios > 500 m	Rango estático	Rango dinámico en el caso de un volumen de negocios > 500 m
83(4) GDPR	0-1 m	0-0,2 % del volumen de negocios anual	1 m — 2 m	0,2 % — 0,4 % del volumen de negocios anual	2 m — 10 m	0,4 % — 2 % del volumen de negocios anual
83(5)(6) GDPR	0-2 m	0-0,4 % del volumen de negocios anual	2 m — 4 m	0,4 % — 0,8 % del volumen de negocios anual	4 m — 20 m	0,8 % — 4 % del volumen de negocios anual

Paso 2: Ajuste del importe de partida basado en el tamaño de la empresa (solo aplicable a las empresas a las que se aplica el rango legal estático)

NB. Cuanto mayor sea el volumen de negocios de la empresa dentro de su nivel aplicable, más probablemente será el importe de partida en esta segunda etapa.

Artículo 83, apartado 4, del RGPD

	Nivel bajo de gravedad	Nivel medio de gravedad	Nivel alto de gravedad
Empresas con un volumen de negocios de 250 millones de euros hasta 500 millones de euros	40-100 % del importe inicial		
	0-1 m	400.000-2 m	800.000-10 m

	Nivel bajo de gravedad	Nivel medio de gravedad	Nivel alto de gravedad
Empresas con un volumen de negocios de 100 millones de euros hasta 250 millones de euros	15-50 % del importe inicial		
	0-500.000	150.000-1 m	300.000-5 m
Empresas con un volumen de negocios de 50 millones de euros hasta 100 millones de euros	8-20 % del importe inicial		
	0-200.000	80.000-400.000	160.000-2 m
Empresas con un volumen de negocios de 10 millones de euros hasta 50 millones de euros	1.5-10 % del importe inicial		
	0-100.000	15.000-200.000	30.000-1 m
Empresas con un volumen de negocios de 2 millones de euros hasta 10 millones de euros	0,3-2 % del importe inicial		
	0-20.000	3.000-40.000	6.000-200.000
Empresas con un volumen de negocios de hasta 2 millones de euros	0,2-0,4 % del importe inicial		
	0-4.000	2.000-8.000	4.000-40.000

Artículo 83, apartado 5, apartado 6, del RGPD

	Nivel bajo de gravedad	Nivel medio de gravedad	Nivel alto de gravedad
Empresas con un volumen de negocios de 250 millones de euros hasta 500 millones de euros	40-100 % del importe inicial		
	0-2 m	800.000-4 m	1,6 m — 20 m
Empresas con un volumen de negocios de 100 millones de euros hasta 250 millones de euros	15-50 % del importe inicial		
	0-1 m	300.000-2 m	600.000-10 m
Empresas con un volumen de negocios de 50 millones de euros hasta 100 millones de euros	8-20 % del importe inicial		
	0-400.000	160.000-800.000	320.000-4 m
Empresas con un volumen de negocios de 10 millones de euros hasta 50 millones de euros	0,5-10 % del importe inicial		
	0-200.000	30.000-400.000	60.000-2 m
Empresas con un volumen de negocios de 2 millones de euros hasta 10 millones de euros	0,3-2 % del importe inicial		
	0-40.000	6.000-80.000	12.000-400.000
Empresas con un volumen de negocios de hasta 2 millones de euros	0,2-0,4 % del importe inicial		
	Nivel bajo de gravedad	Nivel medio de gravedad	Nivel alto de gravedad

	0-8.000	4.000-16.000	8.000-80.000
--	---------	--------------	--------------

Enfoque paso a paso sobre cómo aplicar el capítulo 4 de las Directrices de multas, incluidos los cuadros

Ejemplo A

Se descubre que una empresa de redes sociales con una facturación de 200 millones de euros ha vendido datos confidenciales de sus usuarios a varios corredores de datos. A los efectos de este ejemplo, la empresa solo ha infringido el artículo 9 del RGPD. La autoridad de control, tras haber analizado todas las circunstancias pertinentes del caso en virtud del artículo 83, apartado 2, letras a), b) y g), decidió que la infracción es de un alto nivel de gravedad.

Después de esto, la autoridad de control debe decidir el importe de partida para su posterior cálculo. El artículo 9 se enumera en el artículo 83, apartado 5, letra a), del RGPD, que establece que el máximo legal es de 20 millones EUR o del 4 % del volumen de negocios anual. En este caso, el volumen de negocios de la empresa es inferior a 500 millones EUR, lo que significa que el máximo y el rango estáticos son aplicables. Por lo tanto, debe considerarse un importe de partida entre el 20 y el 100 % del máximo legal aplicable, es decir, 4 millones EUR y 20 millones EUR. Teniendo en cuenta que cuanto más grave sea la infracción dentro de su propia categoría, mayor es probable que sea el importe de partida, la autoridad de control decide que el importe de partida basado en la gravedad de la infracción, como se indica en la etapa 1, debe ser de 10 millones EUR.

En la etapa 2, el importe inicial identificado en la etapa 1 se ajustará en función del tamaño de la empresa. La empresa tiene un volumen de negocios anual de 200 millones EUR y, por lo tanto, está comprendida entre 100 y 250 millones EUR. Esto significa que el importe inicial se ajustará a una cantidad entre el 15 % y el 50 % del importe inicial. Teniendo en cuenta que cuanto mayor sea el volumen de negocios de la empresa dentro de su nivel aplicable, mayor es probable que sea el importe de partida, la autoridad de control decide que un ajuste hasta el 40 % del importe inicial identificado en el escalón 1 está justificado en función del tamaño de la empresa. El importe inicial después del ajuste será de 4 millones EUR en este caso.

Para garantizar que este importe de partida se ajuste a las Directrices, es posible cotejar este importe con los intervalos incluidos en el cuadro aplicable. Teniendo en cuenta que el artículo 83, apartado 5, del RGPD es aplicable, la empresa tiene un volumen de negocios de entre 100 y 250 millones EUR y el nivel de gravedad es elevado, el importe de partida debe situarse entre 600.000 y 10 millones EUR. La autoridad de control concluye que un importe de partida de 4 millones EUR está comprendido entre 600.000 y 10 millones EUR. Por lo tanto, el importe de partida se ajusta a las Directrices.

A continuación, la autoridad de control procede al cálculo de la multa sobre la base del resto de las Directrices.

Ejemplo B

Una cadena hotelera con un volumen de negocios de 2.000 millones de euros ha infringido el artículo 12 del RGPD. La autoridad de control, tras analizar las circunstancias del caso con arreglo al artículo 83, apartado 2, letras a), b) y g), decidió que la infracción es de un nivel medio de gravedad.

Después de esto, la autoridad de control debe decidir el importe de partida para su posterior cálculo. La autoridad de control identifica en primer lugar que el artículo 12 del RGPD figura en el artículo 83, apartado 5, letra b), del RGPD. El volumen de negocios de la empresa es de 2.000 millones de dólares, es decir, más de 500 millones de euros, por lo que se aplica el máximo dinámico. Esto significa que el máximo legal es del 4 % del volumen de negocios anual

de la empresa, que es de 80 millones EUR. El nivel de gravedad es medio y, por lo tanto, el importe de partida debe considerarse entre el 10 y el 20 % del máximo legal aplicable, es decir, el 0,4 % y el 0,8 % del volumen de negocios anual, lo que equivale a un importe de partida entre 8 millones EUR y 16 millones EUR.

Teniendo en cuenta que cuanto más grave sea la infracción dentro de su propia categoría, mayor será el importe de partida, la autoridad de control considera que, debido a la gravedad de la infracción, el importe de partida debe ser de 12 millones EUR, es decir, el 15 % del máximo legal aplicable y el 0,6 % del volumen de negocios anual de la empresa.

Dado que la empresa tiene un volumen de negocios anual superior a 500 millones EUR y se aplica el máximo legal dinámico, el tamaño de la empresa ya se refleja en el máximo legal dinámico utilizado para determinar el importe de partida. Como resultado, no se aplica ningún otro ajuste.

A continuación, la autoridad supervisora procede al cálculo de la multa sobre la base del resto de las Directrices.