

# SEGURIDAD DE DATOS PERSONALES Y MARGEN DE APRECIACIÓN DE LA AUTORIDAD DE CONTROL PARA ADOPTAR LA MEDIDA CORRECTORA QUE GARANTICE EL PLENO RESPETO DEL RGPD<sup>1</sup>

TERESA M. NAVARRO CABALLERO  
Universidad de Murcia

## *Cómo citar/Citation*

Navarro Caballero, T. M. (2025).

Seguridad de datos personales y margen de apreciación de la autoridad de control para adoptar la medida correctora que garantice el pleno respeto del RGPD.

*Revista de Administración Pública*, 226, 187-204.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.226.08>

## **Resumen**

El nuevo marco europeo en materia de protección de datos personales que instauró el RGPD debe ser respaldado por una estricta ejecución de sus determinaciones para cuyo fin se atribuyen a las autoridades de control unas muy relevantes competencias, funciones y poderes. Entre ellos, el art. 58.2 del RGPD atribuye una serie de poderes correctivos, de naturaleza no siempre ni claramente sancionatoria, entre los que destaca la multa administrativa, que se puede imponer además o en lugar de las demás medidas correctoras, y siempre según las circunstancias del caso particular. En caso de infracción probada del RGPD, es decir, constatada una violación de la seguridad de datos personales, surge la duda de si es aplicable o no el principio de oportunidad y, por lo tanto, las autoridades de control están facultadas para decidir si intervienen o no o si solo lo están para elegir la medida que han de adoptar. El TJUE interpreta que estas gozan de un margen de apreciación en cuanto a la manera en que deben actuar para corregir la deficiencia detectada. En consecuencia, en aplicación del principio de proporcionalidad, entiende que no están obligadas a adoptar una medida correctora, en particular una multa administrativa, cuando tal intervención

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de los resultados del proyecto «La potestad sancionadora de las autoridades de control en materia de protección de datos: delimitación, garantías y efectos», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación-Agencia Estatal de Investigación (ref.: PID2022-139265OB-I00).

no sea adecuada o necesaria para subsanar la deficiencia constatada y garantizar el pleno respeto de dicha regulación que, en definitiva, constituye su principal misión. Esta interpretación, además, tiene pleno encaje con el principio de responsabilidad proactiva que impone un plus de cumplimiento al responsable del tratamiento y que constituyó una de las principales novedades del RGPD.

### **Palabras clave**

Datos personales; seguridad; autoridad de control; medidas correctoras; sanciones; multas administrativas; margen de apreciación.

### **Abstract**

The new European framework for the protection of personal data established by the GDPR must be supported by strict enforcement of its provisions, for which purpose significant competencies, functions, and powers are granted to the supervisory authorities. Among them, Article 58.2 of the GDPR grants a range of corrective powers, not always or clearly of a punitive nature, among which stands out the administrative fine, which can be imposed in addition to or instead of other corrective measures, always depending on the circumstances of each specific case. In the event of a verified violation of the GDPR, i.e., a breach of personal data security, the question arises as to whether the principle of opportunity is applicable, and therefore, whether the supervisory authorities are authorized to decide whether to intervene or not, or whether they are only authorized to choose the measure they should adopt. The Court of Justice of the European Union (CJEU) interprets that they have discretion regarding how they should address the identified deficiency. As a result, in the application of the principle of proportionality, they are not obligated to take a corrective measure, particularly an administrative fine, when such an intervention is not appropriate, necessary, or proportionate to address the identified deficiency and ensure full compliance with the Regulation, which ultimately constitutes their primary mission. This interpretation also aligns fully with the principle of proactive responsibility, which imposes an additional compliance obligation on the data controller and was one of the main novelties of the new GDPR.

### **Keywords**

Personal data; security; Supervisory authority; corrective measures; sanctions; administrative fines; margin of appreciation.

## SUMARIO

---

I. CONSIDERACIONES INICIALES: ANTE UN INCUMPLIMIENTO DEL RGPD, LAS AUTORIDADES DE CONTROL ¿ESTÁN SIEMPRE OBLIGADAS A ADOPTAR UNA MEDIDA CORRECTORA, EN PARTICULAR, UNA MULTA? II. EL MARGEN DE APRECIACIÓN DEL ART. 58.2 RGPD IMPONE A LA AUTORIDAD DE CONTROL LA OBLIGACIÓN DE REACCIONAR ADECUADAMENTE PARA SUBSANAR LA DEFICIENCIA CONSTATADA, NO DE ADOPTAR EN TODOS LOS CASOS UNA MEDIDA CORRECTORA, PARTICULARMENTE UNA MULTA ADMINISTRATIVA. III. VELAR POR EL PLENO RESPETO DEL RGPD Y SU CUMPLIMIENTO DILIGENTE ES LA MISIÓN DE LAS AUTORIDADES DE CONTROL Y LA GUÍA A LA HORA DE ELEGIR LAS MEDIDAS CORRECTORAS ANTE LA VIOLACIÓN DE LA SEGURIDAD DE LOS DATOS PERSONALES. IV. FINAL

---

### I. CONSIDERACIONES INICIALES: ANTE UN INCUMPLIMIENTO DEL RGPD, LAS AUTORIDADES DE CONTROL ¿ESTÁN SIEMPRE OBLIGADAS A ADOPTAR UNA MEDIDA CORRECTORA, EN PARTICULAR, UNA MULTA?

La Sentencia de 26 de septiembre de 2024 de la Sala Primera del TJUE, dictada en el asunto *TR contra Land Hessen* C-768/21, resuelve una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal alemán de lo Contencioso-Administrativo de Wiesbaden (*Verwaltungsgericht Wiesbaden*) que tenía por objeto la interpretación de los arts. 57.1, letras a) y f), 58.2, y 77.1, 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 (Reglamento general de protección de datos; en adelante, RGPD). La petición de decisión prejudicial se presentó en el contexto de un litigio entre un particular (TR) y el Land Hessen (Estado Federado de Hesse, Alemania), representado por el *Hessischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit* (Comisario de Protección de Datos y Libertad de Información del Estado Federado de Hesse; en lo sucesivo, «HBDI»), en relación con la negativa de este a emprender acciones contra la Sparkasse (entidad municipal de Derecho público

que realiza, entre otras, operaciones bancarias y de crédito; en adelante «caja de ahorros») por una violación de la seguridad de datos personales.

Como anticipó el abogado general Pikāme en las conclusiones presentadas el 11 de abril de 2024, este asunto suscitaba cuestiones jurídicas novedosas toda vez que el Tribunal de Justicia habría de pronunciarse sobre el papel que desempeñan los principios de legalidad y oportunidad en la práctica administrativa de las autoridades de control, en particular, en el ejercicio de su función de controlar la aplicación del Reglamento y hacerlo aplicar. Por ello, era de esperar que los criterios interpretativos que elaborara el Tribunal de Justicia habrían de influir en esta práctica administrativa, contribuyendo a la aplicación coherente del RGPD en la Unión<sup>2</sup>.

Los hechos fueron los siguientes: la caja de ahorros constató una violación de la seguridad de datos personales consistente en que una de sus empleadas había consultado en varias ocasiones, sin estar autorizada para ello, datos personales de su cliente T.R. La caja de ahorros se abstuvo de comunicar a T.R. la violación de sus datos personales, pero sí puso la incidencia en conocimiento del HBDI de conformidad con el art. 33 del RGPD que obliga a notificar, sin dilación indebida, toda violación de la seguridad de los datos personales a la autoridad de control<sup>3</sup>. Posteriormente, de forma incidental, el cliente conoció que sus datos personales habían

---

<sup>2</sup> Las conclusiones del abogado general Pikāme en el asunto que comentamos (C-768/21, EU:C:2024:785, *TR contra Land Hessen*) suponen la continuación de las que presentó en los asuntos acumulados C-26/22 y C-64/22 (*SCHUFA Holding*). En ellas analizó las obligaciones que incumbían a las autoridades de control al investigar una reclamación en virtud del art. 77 RGPD y sirvieron de base al TJUE para dictar la denominada «sentencia SCHUFA», de 7 de diciembre de 2023, en la que estableció importantes principios que rigen el procedimiento de reclamación. En las conclusiones presentadas al caso que ahora comentamos, el abogado general aborda las obligaciones que atañen a las autoridades de control cuando constatan una violación de datos personales (puntos 40 a 42), así como su facultad de adoptar medidas correctivas, incluida la imposición de multas administrativas (puntos 43 a 63). También se pronuncia sobre si el RGPD establece la obligación a las autoridades de control de imponer multas en todos los casos (puntos 64 a 74) o, al menos, cuando el reclamante así lo exija expresamente (puntos 75 a 81). En palabras del abogado general, «dado que el RGPD permite a las autoridades de control imponer multas a veces muy elevadas, parece conveniente, en aras de la seguridad jurídica, aclarar qué circunstancias justifican la aplicación de esta medida correctiva», por lo que, según afirma, «estas conclusiones pretenden ser una contribución a este objetivo» (punto 25 de las conclusiones).

<sup>3</sup> La notificación de la violación de la seguridad de los datos a la autoridad de control debe hacerse por el responsable del tratamiento, a ser posible, antes de que transcurran setenta y dos horas desde que se haya tenido constancia de ella, a menos que sea improbable que dicha violación de la seguridad constituya un riesgo para los derechos y las libertades de las personas físicas. Esta obligación de notificar sin dilación indebida las violaciones de la seguridad de los datos personales de las que se tenga conocimiento se impone igualmente al encargado del tratamiento, que habrá de notificarla al responsable del tratamiento (art. 33.2 RGDP).

sido indebidamente consultados, por lo que presentó una reclamación ante el HBDI<sup>4</sup>. En su reclamación, T.R. denunciaba que no se le había comunicado la violación de la seguridad de sus datos personales, lo que a su juicio infringía el art. 34 del citado Reglamento. Retengamos en este momento que este artículo impone al responsable del tratamiento la obligación de comunicar al interesado la violación de la seguridad de los datos personales, pero solo cuando sea probable que dicha violación entrañe un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas. A mayor abundamiento, el mismo artículo aclara que dicha comunicación al interesado no será necesaria si se cumple alguna de las siguientes condiciones: a) si el responsable del tratamiento ha adoptado medidas de protección técnicas y organizativas apropiadas y estas medidas se han aplicado a los datos personales afectados por la violación de la seguridad; b) si el responsable del tratamiento ha tomado medidas ulteriores que garanticen que ya no exista la probabilidad de que se concrete el alto riesgo para los derechos y libertades del interesado; o c) si dicha comunicación supone un esfuerzo desproporcionado<sup>5</sup>. Asimismo, T.R. criticaba el breve período de conservación de tres meses del registro de acceso de la caja de ahorros y los amplios derechos de consulta de los que disfrutaba cualquier miembro de su personal.

Ante la reclamación, el HBDI oyó a la caja de ahorros por escrito y oralmente sobre los reproches formulados contra ella. En la audiencia, esta indicó que se había abstenido de proceder a una comunicación con arreglo al artículo 34 del RGPD porque su delegado de protección de datos había considerado que no existía un riesgo elevado para los derechos y libertades de su cliente. Además, se habían adoptado medidas disciplinarias contra la empleada en cuestión y esta había confirmado por escrito que no había copiado ni conservado los datos personales, que no los había transmitido a terceros y que no lo haría en el futuro. A resultas de la audiencia, el HBDI informó al reclamante T.R. que la caja de ahorros no había infringido el artículo 34 del RGPD, pues entendió que su apreciación de que la violación de la seguridad de datos personales cometida no podía generar un riesgo elevado para sus derechos y libertades no era manifiestamente errónea. El HBDI consideró que, aunque los datos habían sido consultados por la empleada, nada indicaba que esta los hubiera transmitido a terceros o los hubiera utilizado en detrimento del cliente. Asimismo, ante la crítica de la corta duración de la conservación de los registros de acceso, el HBDI instó a la caja de ahorros a conservarlos durante un período de más de tres meses. Por último, en lo referente a la cuestión del acceso de los empleados de la caja de ahorros a los datos per-

<sup>4</sup> Al amparo del artículo 77 del RGPD en cuya virtud todo interesado tiene derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control, en particular en el Estado miembro en el que tenga su residencia habitual, lugar de trabajo o lugar de la supuesta infracción, si considera que el tratamiento de datos personales que le conciernen infringe el RGPD.

<sup>5</sup> En tal caso, se optará en su lugar por una comunicación pública o una medida semejante por la que se informe de manera igualmente efectiva a los interesados.

sonales, el HBDI desestimó la reclamación, subrayando que pueden concederse amplios derechos de acceso cuando exista la certeza de que cada usuario es informado de las condiciones en las que puede acceder a los datos, por lo que, según el HBDI, no es necesario un control de principio de cada acceso.

Insatisfecho, T.R. recurrió la resolución del HBDI ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Wiesbaden, solicitándole que ordenara al HBDI actuar contra la caja de ahorros. En apoyo de su recurso, T.R. alegó que el HBDI no dio curso a su reclamación como exige el RGPD, afirmaba tener derecho a que se diera curso a su reclamación y a ser informado del resultado. A su juicio, el HBDI estaba obligado a investigar las circunstancias de hecho en las que la caja de ahorros evaluó los riesgos, sin limitarse a las medidas expresamente solicitadas. Entendía también que debería haberle impuesto multas por las infracciones de varias disposiciones del RGPD, en particular de sus arts. 5 (principios relativos al tratamiento), 12.3 (que, en el marco de la transparencia de la información y la comunicación, obliga al responsable del tratamiento a facilitar al interesado información relativa a sus actuaciones), 15 (regulador del derecho de acceso), y 33.1 y 3 (relativo, como se ha dicho ya, a la obligación de notificar la violación de la seguridad de los datos personales). En definitiva, según T.R., en caso de infracción probada del RGPD no es aplicable el principio de oportunidad, la autoridad de control carece de discrecionalidad, por lo que el HBDI no estaba facultado para decidir si intervenía o no, sino para elegir, estrictamente, las medidas que habría de adoptar<sup>6</sup>.

En el análisis del caso, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Wiesbaden se plantea si, en caso de infracción probada de disposiciones relativas a la protección de datos personales, el RGPD debe interpretarse (i) en el sentido de que la autoridad de control está obligada a adoptar medidas correctoras en virtud del artículo 58.2 del citado Reglamento, como una multa administrativa, o (ii) en el sentido de que dicha autoridad dispone de una facultad de apreciación que le permite, según las circunstancias, abstenerse de adoptar tales medidas. El tribunal alemán señala que la primera interpretación, que es la propugnada por T.R., se basa en el hecho de que las facultades de que dispone una autoridad de control para adoptar medidas correctoras tienen por objeto restablecer situaciones ilícitas cuando el tratamiento de datos vulnera los derechos de los ciudadanos. De forma que el artículo 58.2 del RGPD debería entenderse como una fuente de obligaciones que constituye el fundamento del derecho de un ciudadano a que las autoridades actúen cuando el responsable o, en su caso, el encargado hayan tratado ilegalmente sus datos personales o hayan vulnerado sus derechos de otro modo. Según esta interpretación, en caso de violación probada de la normativa sobre protección de los datos, la autoridad de control estaría por tanto obligada

---

<sup>6</sup> De acuerdo con esta interpretación existiría, entonces, un derecho a que la autoridad de control actuara y adoptara medidas correctivas en caso de infracción probada. En caso de negativa, el tribunal tendría que imponer una medida o una serie de medidas a la autoridad de control.

a adoptar medidas correctoras previstas en la normativa, quedando como única facultad discrecional la de elegir cuál aplicar.

No obstante, el Tribunal contencioso alemán albergaba dudas sobre el fundamento de esta interpretación y, al considerarla demasiado amplia, se inclina por reconocer a la autoridad de control un margen de apreciación que le permite, en determinados casos, abstenerse de adoptar una medida correctora en caso de violación probada, en particular imponer una sanción. Es más, aun cuando, en virtud del art. 57.1.f) del RGPD, la autoridad de control estuviera obligada a proceder a un examen minucioso en cuanto al fondo de las reclamaciones y a examinar cada caso concreto, entiende que no estaría obligada, sin embargo, a adoptar una medida correctora en cualquier situación. Es decir, la autoridad de control tendría la obligación de llevar a cabo un examen minucioso del fondo de la cuestión y de examinar cada caso individual, pero de ello no se deduce que deba intervenir siempre y de forma absoluta en caso de infracción probada. Así, no estaría sujeta a tal obligación cuando, a pesar de haberse infringido la normativa sobre protección de los datos personales, el responsable del tratamiento hubiera adoptado medidas que no permiten presagiar que vaya a tener lugar una nueva vulneración de dicha regulación.

Ante la duda, el tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Wiesbaden decidió suspender el procedimiento y remitir petición de decisión prejudicial al TJUE planteando la siguiente cuestión: «¿Deben interpretarse los arts. 57.1, letras a) y f), y 58.2, letras a) a j), en relación con el art. 77.1 del RGPD, en el sentido de que, cuando la autoridad de control constata actividades de tratamiento de datos que vulneran los derechos del interesado, estará obligada siempre a intervenir con arreglo al artículo 58.2?»

## II. EL MARGEN DE APRECIACIÓN DEL ART. 58.2 RGPD IMPONE A LA AUTORIDAD DE CONTROL LA OBLIGACIÓN DE REACCIONAR ADECUADAMENTE PARA SUBSANAR LA DEFICIENCIA CONSTATADA, NO DE ADOPTAR EN TODOS LOS CASOS UNA MEDIDA CORRECTORA, PARTICULARMENTE UNA MULTA ADMINISTRATIVA

El TJUE admitió la petición de decisión prejudicial recordando a T.R. —que alegó que no era necesaria una respuesta a la cuestión prejudicial planteada para resolver el litigio principal<sup>7</sup>— que corresponde exclusivamente al juez nacional que conoce del litigio apreciar, a la luz de las particularidades del asunto,

<sup>7</sup> T.R. pretendía la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial alegando que no era necesaria una respuesta para resolver el litigio principal, pues su recurso solo tenía por objeto que el tribunal remitente condenara al HBDI a pronunciarse sobre las alegaciones formuladas en la reclamación presentada ante él, y no que se condenara al HBDI a ejercer las facultades que le confiere el artículo 58.2 RGPD.

tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia<sup>8</sup>.

Para el TJUE, resulta palmario que la caja de ahorros notificó al HBDI la violación de la seguridad de los datos personales del demandante, de conformidad con el artículo 33 del RGPD. Este examinó en cuanto al fondo la reclamación presentada y confirmó que se había producido la incidencia, así como que se habían adoptado medidas disciplinarias contra dicha empleada. En estas circunstancias, el HBDI se abstuvo de adoptar una medida correctora en virtud del artículo 58.2 del RGPD y, en particular, de imponer una multa administrativa. El Tribunal europeo respalda esta actuación al entender que el RGPD deja a la autoridad de control un «margen de apreciación» en cuanto a la «manera en que debe subsanar la deficiencia constatada», pues el artículo 58.2 le confiere «la facultad de adoptar diversas medidas correctoras»<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Y ello en el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida en el artículo 267 TFUE. Por consiguiente, y dado que las cuestiones prejudiciales planteadas se referían a la interpretación del derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia consideró que estaba obligado a pronunciarse, ya que las cuestiones sobre la interpretación del derecho de la Unión planteadas por el juez nacional (cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia) disfrutaban de una presunción de pertinencia. Al respecto, el Tribunal de Justicia aclara que solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación del derecho de la Unión solicitada no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas. En la medida en que, en el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente subrayó que T.R. había invocado un derecho de intervención del HBDI y afirmado que este estaba obligado a imponer una multa a la caja de ahorros, para el TJUE no resultaba evidente que la interpretación del derecho de la Unión que se solicitaba careciera de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, por lo que admitió la petición de decisión prejudicial. El TJUE asume la postura del abogado general Pikāme sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial, para quien no cabía duda alguna de que la cuestión prejudicial planteada era necesaria para resolver el litigio, siendo, en definitiva, «esencial para determinar el alcance de las competencias de la autoridad de control y sus obligaciones para con el demandante» (puntos 28 a 31 de las conclusiones presentadas al presente caso).

<sup>9</sup> Al respecto, el abogado general ya había manifestado en las conclusiones presentadas en los asuntos SCHUFA (puntos 41 y ss.) la existencia de «varios indicios de que la autoridad de control dispone de cierto margen de maniobra, que, no obstante, debe ejercer de conformidad con los objetivos del RGPD y dentro de los límites establecidos por este». De hecho, en virtud del art. 58.2 RGPD, la autoridad de control «dispondrá de [...] los poderes» para adoptar todas las medidas enumeradas en dicha disposición, lo que significa, a juicio del abogado general, la existencia de una opción (conclusiones presentadas al asunto *TR contra Land Hessen*, (C-768/21, EU:C:2024:785), punto 44).

Recuerda que el Tribunal de Justicia de la Unión ya ha declarado<sup>10</sup> que la elección del medio adecuado y necesario corresponde a la autoridad de control, que debe adoptar su decisión tomando en consideración todas las circunstancias del caso concreto y que dicho margen de apreciación está limitado por la necesidad de garantizar un nivel coherente y elevado de protección de los datos personales<sup>11</sup>.

Concretamente, respecto de las multas administrativas recuerda asimismo el Tribunal europeo que se imponen con carácter adicional o en sustitución de las demás medidas del artículo 58.2 RGPD y según las características propias de cada caso, lo que obliga a las autoridades de control a tener debidamente en cuenta elementos como la naturaleza, la gravedad y la duración de la infracción. Todo lo cual les permite imponer «sanciones más adecuadas y justificadas según las circunstancias de cada caso concreto»<sup>12</sup>. Es más, a juicio del abogado general Pikäme<sup>13</sup>, la discrecionalidad concedida a la autoridad de control en virtud del artículo 58.2 RGPD significa que las infracciones leves también pueden remediarse mediante otras medidas adoptadas autónomamente por el propio responsable del tratamiento (como las disciplinarias adoptadas frente a la empleada en el caso que venimos analizando)<sup>14</sup>. En circunstancias en las que se ha aceptado

<sup>10</sup> En su sentencia de 16 de julio de 2020, *Facebook Ireland y Schrems*, C 311/18, (EU:C:2020:559), apdo. 112.

<sup>11</sup> Apdos. 37 y 38 de la sentencia que venimos comentando de 26 de septiembre de 2024, asunto *TR contra Land Hessen*, (C-768/21, EU:C:2024:785). El TJUE asume, pues, la interpretación del abogado general Pikäme en las conclusiones presentadas a este asunto, cuando afirmó que una autoridad de control ante la que se ha presentado una reclamación en virtud del art. 77 RGPD está obligada, cuando constata una vulneración de los derechos del interesado, a adoptar las medidas adecuadas para subsanar las deficiencias persistentes detectadas y garantizar la protección de los derechos del interesado. En tal caso debe elegir la medida adecuada, necesaria y proporcionada de entre las facultades contempladas en el art. 58.2 RGPD. Esta facultad discrecional en la elección de los medios se puede ver limitada, no obstante, cuando la protección exigida por el derecho de la Unión solo puede garantizarse mediante la adopción de medidas correctivas específicas, en cuyo caso, el abogado general admite que es razonable sostener que el derecho de la Unión concede al interesado un derecho subjetivo a exigir que la autoridad adopte la medida en cuestión. Ahora bien, en el asunto sobre el que presenta las conclusiones y que venimos analizando, no ve indicios de que se cumplan los requisitos para tal limitación de la discrecionalidad de la autoridad de control (puntos 58 a 63 de las conclusiones).

<sup>12</sup> Según la Sentencia de 5 de diciembre de 2023, *Nacionalinis visuomenės sveikatos centras*, C683/21, (EU:C:2023:949), referida en el apdo. 40 de la sentencia que venimos analizando.

<sup>13</sup> Punto 51 de las conclusiones presentadas al asunto *TR contra Land Hessen* (C-768/21, EU:C:2024:785) que estamos comentando.

<sup>14</sup> El abogado general se muestra a favor de estas medidas «autónomas» adoptadas por el propio responsable del tratamiento en el caso analizado (puntos 52 y 53 de las conclusiones) al

la responsabilidad de la infracción y se ha garantizado que no se producirá una nueva violación de la seguridad de los datos, la imposición de nuevas medidas correctivas por parte de la autoridad de control puede parecer innecesaria e, incluso, llegar a ser contraproducente.

Consecuentemente, el TJUE afirma que no puede deducirse de los arts. 58.2 y 83 del RGPD la existencia de una obligación a cargo de la autoridad de control de adoptar, en todos los casos, cuando constate una violación de la seguridad de datos personales, una medida correctora en concreto, tampoco y en particular una multa administrativa, siendo su obligación, en tales circunstancias, «reaccionar adecuadamente para subsanar la deficiencia constatada»<sup>15</sup>.

Es más, en contra de la interpretación del reclamante T.R., el TJUE señala, alineándose con lo apuntado por el abogado general en las conclusiones al presente caso<sup>16</sup>, que el autor de una reclamación cuyos derechos han sido vulnerados no dispone de un derecho subjetivo a que la autoridad de control imponga una multa administrativa al responsable del tratamiento<sup>17</sup>. En cambio, la autoridad de

---

entender que permiten a la autoridad de control centrarse en los casos graves que merecen prioridad, garantizando, al mismo tiempo, una lucha continua pero descentralizada contra las violaciones de la seguridad de los datos personales, concretamente mediante una delegación parcial de sus funciones. Ahora bien, para que una autoridad de control opte por no aplicar las medidas correctivas del art. 58.2 RGPD, favoreciendo, en cambio, la adopción de medidas autónomas por el responsable del tratamiento, considera «indispensable» que se cumplan determinados requisitos legales: (i) que la autoridad de control dé su consentimiento expreso a la medida, para evitar que se eluda el régimen de control establecido por el RGPD; (ii) que dicho consentimiento vaya precedido de un examen riguroso de la situación, para no eximir a la autoridad de control de su responsabilidad de hacer que se aplique el Reglamento; y (iii) que el acuerdo con la entidad que va a ejecutar la medida autónoma prevea el derecho de la autoridad de control a intervenir si no se cumplen sus instrucciones.

<sup>15</sup> Sobre este extremo, a juicio del abogado general, de la interpretación integrada del artículo 58.2, i) RGPD (que establece que la autoridad de control podrá imponer una multa administrativa «según las circunstancias de cada caso particular») y del artículo 83.2 RGPD (que no solo prevé la misma restricción para la imposición de multas, sino que sugiere que la autoridad de control puede incluso abstenerse de hacerlo «al decidir la imposición de una multa administrativa», si las circunstancias lo justifican), puede deducirse que la imposición de una multa administrativa no es obligatoria en todos los casos (punto 67 de las conclusiones presentadas al asunto *TR contra Land Hessen*, (C-768/21, EU:C:2024:785).

<sup>16</sup> Punto 81 de las conclusiones.

<sup>17</sup> El abogado general Pikáme se plantea, incluso, si cualquier reclamante puede tener un derecho a exigir la adopción de una medida específica, posibilidad que rechaza sobre la base de que el artículo 58.2 RGPD otorga a la autoridad de control una facultad discrecional en cuanto a la elección de la medida correctiva «adecuada» en el caso concreto. Es más, considera que aunque el reclamante tiene ciertos derechos frente a la autoridad de control (el derecho a ser informado del progreso y el resultado de la investigación en un plazo razonable, el derecho a un recurso judicial efectivo contra una autoridad de control,

control está obligada a intervenir cuando la adopción de una o varias de las medidas correctoras previstas en el artículo 58.2 RGPD sea, habida cuenta de todas las circunstancias del caso concreto, adecuada, necesaria y proporcionada para subsanar la deficiencia constatada y garantizar el pleno respeto de dicho Reglamento.

En todo caso, para el TJUE no se excluye que, con carácter excepcional y habida cuenta de las circunstancias particulares del caso concreto, la autoridad de control pueda abstenerse de adoptar una medida correctora, aunque se haya constatado una violación de la seguridad de datos personales, por ejemplo, cuando la violación constatada no haya persistido porque el responsable del tratamiento, que había aplicado medidas técnicas y organizativas apropiadas en el sentido del artículo 24 del RGPD, adoptó en cuanto tuvo conocimiento de dicha violación las medidas adecuadas y necesarias para que la violación finalizara y no volviera a producirse<sup>18</sup>.

### III. VELAR POR EL PLENO RESPETO DEL RGPD Y SU CUMPLIMIENTO DILIGENTE ES LA MISIÓN DE LAS AUTORIDADES DE CONTROL Y LA GUÍA A LA HORA DE ELEGIR LAS MEDIDAS CORRECTORAS ANTE LA VIOLACIÓN DE LA SEGURIDAD DE LOS DATOS PERSONALES

La interpretación de una disposición del derecho de la Unión Europea requiere tener en cuenta no solo su tenor, sino también el contexto en el que se inscribe, así como los objetivos y la finalidad que persigue el acto del que forma parte. Por ello se entiende mejor, bajo mi punto de vista, la solución adoptada por el TJUE en la decisión prejudicial analizada. El nuevo marco europeo en materia de protección de datos personales que instauró el RGPD en 2016 —cuya necesidad se evidenciaba por el significativo aumento de la magnitud de la recogida e intercambio de los datos personales que la rápida evolución tecnológica había ocasionado— tenía que ser respaldado por una estricta ejecución de sus determinaciones. Por ello, cada Estado miembro debía atribuir a una o varias autoridades de control la responsabilidad de supervisar su aplicación para proteger los derechos y las libertades fundamentales de las personas físicas en lo que al tratamiento de sus datos personales se refería, así como facilitar su libre circulación

---

a recurrir cuando esta no dé curso a la reclamación o no se informe al interesado en el plazo de tres meses sobre el curso o el resultado de la reclamación presentada, o el derecho de impugnar, mediante un recurso judicial, la apreciación de la autoridad de control sobre la «necesidad» de adoptar medidas para proteger los derechos del interesado), tales derechos no incluyen el de exigir la adopción de una medida específica [así en los puntos 55 a 57 de las conclusiones al asunto *TR contra Land Hessen*, (C-768/21, EU:C:2024:785)].

<sup>18</sup> Apdos. 41-43 de la sentencia de 26 de septiembre de 2024, asunto *TR contra Land Hessen*, (C-768/21, EU:C:2024:785).

en la Unión (art. 51.1 RPDG). No en balde, controlar la aplicación del RPDG y hacerlo aplicar es la principal función de las autoridades de control en cada territorio (art. 57.1.a) RPDG), para lo que están investidas de poderes de investigación y poderes correctivos, además de poderes de autorización y consultivos.

Primeramente, el art. 57.1 f) RPDG impone a cada una de ellas tratar las reclamaciones con toda la diligencia exigible, examinar su objeto, para lo que el art. 58.1 RPDG les confiere amplias facultades de investigación, e informar al reclamante sobre el curso y resultado de la investigación en un plazo razonable<sup>19</sup>. El procedimiento de reclamación, que no se asemeja al de una petición, se concibe, así, como un mecanismo adecuado para proteger de manera eficaz los derechos y los intereses de las personas afectadas, durante el cual las autoridades de control ejercitan con toda la diligencia exigible los importantes poderes de investigación de que están investidas<sup>20</sup>. Si, al finalizar, constatan una infracción, estarán obligadas a «reaccionar de modo adecuado» para subsanar la insuficiencia constatada. En tal caso, la medida que adopten debe ser «adecuada<sup>21</sup>, necesaria<sup>22</sup> y

<sup>19</sup> Ello implica que la autoridad de control también debe dar cuenta al reclamante de las medidas adoptadas en relación con la violación de la seguridad de datos personales que haya detectado. Y es que el procedimiento de reclamación no serviría a su finalidad si la autoridad de control pudiera permanecer pasiva ante una situación jurídica contraria al derecho de la Unión. La obligación de intervenir en todos los casos, independientemente de la gravedad de la infracción, significa que la autoridad de control debe hacer uso del catálogo de medidas correctivas del art. 58.2 RPDG para restablecer una situación conforme con el derecho de la Unión que están graduadas en función de la intensidad de la intervención (punto 42 de las conclusiones del abogado general Pikāme en el asunto *TR contra Land Hessen*, (C-768/21, EU:C:2024:785).

<sup>20</sup> Sentencia SCHUFA, apdos. 55 a 58, que asume la interpretación de las conclusiones del abogado general Pikāme en dicho asunto.

<sup>21</sup> Al respecto, el abogado general en las conclusiones presentadas al asunto que venimos comentando señala que el «poder» conferido a la autoridad de control para utilizar el catálogo de recursos del art. 58.2 RPDG está sujeto a una serie de requisitos, entre los que destaca que la medida adoptada por la autoridad sea «adecuada». E interpreta este concepto jurídico indeterminado, que deja a la autoridad un margen de maniobra, «en el sentido de que la medida elegida, por sus propiedades y su modo de acción, ha de permitir restablecer una situación conforme con el derecho de la Unión». Y, como la decisión sobre la medida que debe adoptarse depende de las circunstancias concretas de cada caso, las decisiones adoptadas por la autoridad de control en el marco de su práctica administrativa pueden variar considerablemente de un caso a otro, en función de cada situación [punto 45 y 46 de las conclusiones del asunto *TR contra Land Hessen* (C-768/21, EU:C:2024:785)].

<sup>22</sup> El reconocimiento de un margen de discrecionalidad implica también, a juicio del abogado general, la facultad de no adoptar ninguna de las medidas correctivas previstas en el artículo 58.2 RPDG cuando tal proceder esté justificado por las circunstancias del caso concreto. Dado que para tomar medidas correctivas también es necesario que la medida en cuestión sea «necesaria» para hacer que se aplique el RPDG, no puede descartarse que una intervención concreta por parte de la autoridad de control no cumpla este re-

proporcionada» para garantizar el cumplimiento del RGPD, para lo que tendrán en cuenta las singularidades de cada caso concreto<sup>23</sup>. Ello no supone, como se ha expuesto, que las autoridades de control estén obligadas a adoptar una medida correctora, en particular una multa administrativa.

La interpretación adoptada por el TJUE según la cual la autoridad de control, cuando constata una violación de la seguridad de datos personales, no está obligada a adoptar en todos los casos una medida correctora con arreglo al artículo 58.2 RGPD, ni siquiera una multa administrativa, viene respaldada por los objetivos perseguidos tanto por este artículo como por el artículo 83. De un lado, el primero pretende garantizar la conformidad del tratamiento de datos personales con el Reglamento y la regularización de las situaciones de incumplimiento para que se ajusten al derecho de la Unión mediante la intervención de las autoridades de control nacionales. De lo que, a juicio del TJUE, se infiere que la adopción de una medida correctora puede, con carácter excepcional y habida cuenta de las circunstancias particulares del caso concreto, no imponerse siempre que, de un lado, la situación de infracción del RGPD ya haya sido subsanada y, del otro, se garantice por el responsable la conformidad de los tratamientos de datos personales con el Reglamento. Todo ello, siempre que la abstención de la autoridad de control no menoscabe la exigencia de una aplicación rigurosa de las normas y en el bien entendido de que no supone la dejación en el ejercicio de la potestad sancionadora por la autoridad de control. Antes, al contrario, supone más bien su ejercicio en consideración del principio de proporcionalidad, al adoptar una decisión (en nuestro caso, no imponer la multa) ajustada a las circunstancias del caso<sup>24</sup>.

De otro lado, el objetivo perseguido por el artículo 83 del RGPD, relativo a la imposición de multas administrativas, es reforzar la aplicación de sus normas.

---

quisito, por ejemplo, si entretanto el problema se ha resuelto o superado y la infracción ha dejado de existir. La intervención de la autoridad de control carecería de sentido en tales circunstancias [punto 48 de las conclusiones presentadas al asunto *TR contra Land Hessen* (C-768/21, EU:C:2024:785) que comentamos]. En cualquier caso, la decisión de la autoridad de control sobre la necesidad de adoptar medidas necesarias para hacer que se aplique el RGPD estará sujeta al control judicial, como se desprende del considerando 141 del RGPD.

<sup>23</sup> Teniendo todo ello en cuenta, parece que en el asunto aquí analizado la autoridad de control actuó de forma diligente, ya que el HBDI examinó en cuanto al fondo la reclamación presentada por el demandante en el litigio principal e informó a este del resultado de la investigación.

<sup>24</sup> Recordemos con E. Gamero Casado (2021), *Delimitación conceptual de la potestad administrativa. La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch (p. 97), que el ejercicio de una potestad, por su carácter irrenunciable, constituye «generalmente» un deber para su titular, y «será obligado salvo que el propio ordenamiento jurídico contemple el inejercicio de la potestad como una de las opciones lícitas y posibles».

No obstante, en caso de infracción leve del Reglamento, o si la multa administrativa que probablemente se impusiera constituyese una carga desproporcionada para una persona física, las autoridades de control pueden abstenerse de imponerla y, en su lugar, imponer un apercibimiento<sup>25</sup>. No obstante, el considerando 148 no obliga a la autoridad de control a sustituir la multa por un apercibimiento en caso de infracción leve, sino que «la deja en libertad de hacerlo tras una evaluación concreta de todas las circunstancias del caso»<sup>26</sup>. Es más, la oportunidad abierta a imponer un apercibimiento en los supuestos del considerando 148 permite deducir que el legislador de la Unión era consciente de que una multa administrativa es «una medida correctiva especialmente severa que no debe utilizarse en todos los casos» so pena de reducir su eficacia, sino «únicamente cuando las circunstancias de un caso concreto así lo requieran». Consecuentemente, el sistema de sanciones que el legislador quiso establecer es flexible y diferenciado<sup>27</sup>.

Por su parte, el celo por lograr el cumplimiento de las prescripciones del RGPD se hace patente en la que constituye una de sus principales novedades: el principio de responsabilidad proactiva. De acuerdo con este, el RGPD exige al responsable del tratamiento de datos que aplique medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar y poder demostrar o acreditar que el tratamiento de los datos que realiza cumple con los requisitos en él establecidos (art. 24.1 RGPD). Esto, en definitiva, exige una actitud consciente, diligente y anticipa-

---

<sup>25</sup> De acuerdo con el considerando 146 del RGPD, cuyo efecto es introducir el «concepto de infracción leve», con importantes consecuencias para la práctica administrativa de la autoridad de control (véase el apdo. 76 de la sentencia de 5 de diciembre de 2023, *Nacionalinis visuomenės sveikatos centras*, C-683/21, EU:C:2023:949). En este punto conviene recordar que el art. 77 de la LOPD también prevé esta medida para las infracciones cometidas por las entidades del sector público. En concreto, de acuerdo con el art. 77.3 LOPD, cuando tales infracciones sean imputables a autoridades y directivos, y se acredite la existencia de informes técnicos o recomendaciones para el tratamiento que no hubieran sido debidamente atendidos, en la resolución en la que se imponga la sanción se incluirá una amonestación con denominación del cargo responsable y se publicará en el *Boletín Oficial del Estado* o autonómico que corresponda.

<sup>26</sup> Punto 72 de las conclusiones al asunto *TR contra Land Hessen*, (C-768/21, EU:C:2024:785).

<sup>27</sup> Como ya dijera el abogado general Emiliou en el punto 78 de las conclusiones presentadas en el asunto *Nacionalinis visuomenės sveikatos centras* (C-683/21, EU:C:2023:376), el legislador de la Unión, al adoptar el RGPD, no pretendió que toda infracción de las normas en materia de protección de datos se sancionara con una multa administrativa. A mayor abundamiento, para el abogado general Pikāme, el que en un caso en concreto deba imponerse una multa es una decisión discrecional de la autoridad de control, que es responsable de ejercer la discrecionalidad que se le confiere de forma concienzuda y de conformidad con las exigencias del RGPD, derivando los límites de esta discrecionalidad de los principios generales del derecho de la Unión y del derecho de los Estados miembros, en particular del principio de igualdad de trato [conclusiones presentadas en el asunto *TR contra Land Hessen* (C-768/21, EU:C:2024:785), punto 73)].

dora del riesgo que conlleva el tratamiento de los datos personales. Así, apostando decididamente por lo que se ha calificado de «pedagogía de la responsabilidad», se premia la conducta responsable (*accountable*) y vocacionalmente cumplidora de la legislación de protección de datos<sup>28</sup>. En efecto, con la finalidad de que los responsables no actúen únicamente cuando ya se ha producido la infracción, el Reglamento europeo contempla una serie de medidas basadas en la transparencia y la prevención, entre las que destaca, en caso de violación de la seguridad de los datos personales, la obligación de notificar a la autoridad de protección de datos competente, sin dilación indebida y, de ser posible, a más tardar setenta y dos horas después de que haya tenido constancia de ella. Obligación únicamente excepcionada cuando sea improbable que la violación de la seguridad constituya un riesgo para los derechos y las libertades de las personas físicas. De otro lado, solo cuando sea probable que la violación de la seguridad de los datos personales entrañe un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas el Reglamento obliga al responsable del tratamiento a comunicarlo al interesado (arts. 33, 34).

Como se ha dicho ya, el RGPD atribuye a las autoridades de control un elenco de poderes correctivos cuya naturaleza netamente sancionadora no está del todo clara, pues pueden ser más bien medidas de carácter preventivo, en función del momento o el tipo de procedimiento en que se adopten<sup>29</sup>. Entre dichos poderes se encuentra la posibilidad de *sancionar* con una advertencia cuando las operaciones de tratamiento puedan infringir lo dispuesto en el RGPD<sup>30</sup> o con un apercibimiento cuando el tratamiento haya infringido sus disposiciones. Lo que sin duda supone una revalorización en este ámbito de los medios no coactivos de la Administración orientados a asegurar la efectividad del Ordenamiento al menor coste<sup>31</sup>. Asimismo, abre el camino hacia la «humanización» del régi-

<sup>28</sup> La *accountability* fue un principio inspirador de la reforma del régimen sancionador de la LOPD operada en 2011 que, integrando represión y prevención en una misma estrategia de *enforcement* —tradicional en un país que desde la LORTAD ha sido el régimen sancionador más severo de Europa—, ha permitido a la AEPD modular la multa o degradar la sanción de quienes, excepcionalmente o inducidos por razones ajenas a su voluntad, hubieran cometido alguna infracción pero enseguida hubiesen reaccionado con diligencia para paliar sus efectos [Rallo Lombarte, A. (2014), «Estudio sobre la evolución del régimen sancionador en la legislación de protección de datos», *Revista de Estudios Políticos*, 166, págs. 108 y 116].

<sup>29</sup> Véase al respecto J. Valero Torrijos y M. Pardo López (2021), «Las sanciones administrativas en materia de protección de datos de carácter personal», en *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, Navarra: Cizur Menor, pág. 610.

<sup>30</sup> Es evidente la naturaleza y finalidad claramente preventiva de esta advertencia del art. 58.5.a) RGPD pese a que emplee el término «sancionar», dada la dificultad de que pueda sancionarse un futuro (la posibilidad futura de infringir las previsiones del RGPD, tal y como señalan Valero Torrijos y Pardo López, 2021, pág. 610).

<sup>31</sup> Conviene no olvidar el valor que las advertencias informativas tienen en el ámbito sancionador, particularmente respecto a la acreditación de la culpabilidad. Como pone de mani-

men sancionador, al combinar la necesaria represión propia de este con medidas proactivas de exigencia de responsabilidad (*accountability*), entre las que el apercibimiento, entendido como una «declaración no sancionatoria de primera infracción»<sup>32</sup>, ocupa una relevante posición.

A mayor abundamiento, a fin de reforzar la aplicación de las normas del Reglamento, cualquier infracción puede ser castigada con multas administrativas, con carácter adicional o en sustitución de las demás medidas correctoras. Y al tomar la decisión de imponer la multa administrativa, las autoridades de control habrán de tener en cuenta, como sabemos, las circunstancias de cada caso particular<sup>33</sup>.

En cualquier caso, los poderes de las autoridades de control deben ejercerse de forma imparcial y equitativa, además de en un plazo razonable. En particular, como ya se ha destacado y ahora conviene reiterar, toda medida debe ser adecuada, necesaria y proporcionada con vistas a garantizar el cumplimiento del Reglamento, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso concreto. Es decir, a la hora de elegir la sanción debe prestarse atención a la naturaleza, gravedad y duración de la infracción, a su carácter intencional, a las medidas tomadas para paliar los daños y perjuicios sufridos, al grado de responsabilidad o a cualquier infracción anterior pertinente, a la forma en que la autoridad de control haya tenido conocimiento de la infracción, al cumplimiento de medidas ordenadas contra el responsable o encargado, a la adhesión a códigos de conducta y, en fin, a cualquier otra circunstancia agravante o atenuante<sup>34</sup>. Así pues, el principio de proporcionalidad requiere que los poderes correctivos de las autoridades de control (más aún las multas administrativas<sup>35</sup>) se ejerzan con atención a

---

fiesto R. Rivero Ortega (2024), «¿Presuntos inocentes o presuntos culpables? La prueba de la responsabilidad subjetiva en el derecho administrativo sancionador», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 233, págs. 23 y 25, debido a la intervención controladora que la Administración efectúa antes de sancionar, las advertencias previas y señales por ella lanzadas pueden ser claves en la acreditación de la culpa, pues quien desoye las advertencias crea un riesgo que tuvo oportunidad de prevenir. El autor recuerda así que la conexión de la acreditación de la culpabilidad con las intervenciones administrativas anteriores suele pasar desapercibida porque el régimen jurídico de la potestad sancionadora de la Administración no suele vincularse al resto de intervenciones destinadas a lograr el cumplimiento de las normas. A veces se obvia que la actividad administrativa de policía, limitación y control despliega un conjunto de técnicas entre las que se encuentran otras potestades como la función inspectora, pero también medios no coactivos, como las advertencias informativas, que pretenden también el cumplimiento normativo.

<sup>32</sup> A. Rallo Lombarte (2014), págs. 108 y 111.

<sup>33</sup> Art. 58.2.a), b), i) del RGPD.

<sup>34</sup> Tal y como nos recuerdan los considerandos 129 y 148 del RGPD.

<sup>35</sup> Multas administrativas que, si bien constituyen el núcleo del régimen de aplicación establecido por el RGPD y son una parte eficaz del conjunto de instrumentos a disposición de las autoridades de control (junto con los demás medios disponibles del artículo 58.2 RGPD), en muchas ocasiones son muy elevadas, y han llevado al abogado general Pikäme

todas las circunstancias concurrentes y procurando el menor impacto, lo que no les obliga, como sabemos, a intervenir si la medida no es adecuada, necesaria o proporcionada para subsanar la deficiencia constatada y siempre que el objetivo último y fundamental, el cumplimiento del RGPD, se haya logrado. Y en tales casos, recordemos, la no intervención no supone el no ejercicio de una potestad por tratarse de una opción prevista por el ordenamiento jurídico.

#### IV. FINAL

La sentencia del TJUE, de 26 de septiembre de 2024, asunto *TR contra Land Hessen* (C-768/21, EU:C:2024:785) analizada afirma que, en caso de producirse una violación de la seguridad de datos personales, la autoridad de control no está obligada a adoptar una medida correctora, en particular una multa administrativa, cuando tal intervención no sea adecuada, necesaria o proporcionada para subsanar la deficiencia constatada y garantizar el pleno respeto del Reglamento, lo que es congruente con el enfoque proactivo que adopta el nuevo RGPD. Este consagró un nuevo modelo de supervisión, buscando superar el tradicional planteamiento reactivo ante las infracciones centrado primordialmente en la imposición de sanciones económicas para garantizar el derecho fundamental a la protección de los datos de carácter personal<sup>36</sup>. Este novedoso enfoque recoge de forma equilibrada un amplio abanico de medidas correctoras frente a posibles incumplimientos de la norma tales como la advertencia, el apercibimiento, ordenar una actuación específica en un plazo determinado, imponer una limitación temporal o definitiva del tratamiento de los datos, una multa administrativa... Todas ellas sirven para hacer frente a una parte importante de los incumplimientos y muchas de las cuales son una alternativa razonable a la mera sanción pecuniaria<sup>37</sup>. Las diversas medidas apuntan así a un «cambio de modelo» en el cumplimiento normativo por parte de los responsables y encargados de los tratamientos de los datos personales donde la potestad sancionadora parece perder el protagonismo y casi exclusividad que había tenido hasta ahora<sup>38</sup> y se encamina a mitigar la estra-

---

a poner, en las conclusiones presentadas al caso objeto de este comentario, todo su empeño en aclarar, en aras de la seguridad jurídica, qué circunstancias justifican su aplicación.

<sup>36</sup> Valero Torrijos y Pardo López, 2021, pág. 600.

<sup>37</sup> La propia AEPD considera que uno de los motivos que ha logrado un notable descenso del número de multas y del importe total de las sanciones es, precisamente, el nuevo enfoque del RGPD que propicia la proactividad de los responsables y los delegados de protección de datos, logrando que muchas reclamaciones se solucionen en las fases anteriores del procedimiento (*Memoria AEPD 2019*, pág. 117).

<sup>38</sup> Así A. Rallo Lombarte (2014), «Estudio sobre la evolución del régimen sancionador en la legislación de protección de datos», *Revista de Estudios Políticos*, 166, *in totum* y Valero Torrijos y Pardo López, 2021, pág. 620.

tegia represiva del régimen sancionador, apostando sin titubeos por la ya referida pedagogía de la responsabilidad, al premiar la conducta responsable y vocacionalmente cumplidora de la legislación de protección de datos.

Como se ha expuesto en el asunto analizado, la caja de ahorros actuó con decisión y celeridad para corregir la violación de la seguridad de su cliente T.R., adoptando medidas de forma autónoma para corregir la vulneración detectada y comunicándolo también con la mayor diligencia al HBDI. La infracción, por tanto, no se consideró suficiente para imponer una multa administrativa, lo que desencadenó la impugnación por parte del titular de los datos afectado. En el entendimiento de que el RGPD otorga a las autoridades de control una facultad discrecional para elegir entre el elenco de poderes correctivos que el art. 58.2 contempla para lograr su pleno cumplimiento, el TJUE sostiene que aquellas no están obligadas a adoptar una medida correctora, en particular una multa administrativa, cuando tal intervención no sea adecuada, necesaria o proporcionada para subsanar la deficiencia constatada y garantizar el pleno respeto de dicho Reglamento. En fin, considero que esta interpretación tiene pleno encaje con la tendencia a la «humanización» del modelo sancionador y el fortalecimiento de instrumentos de garantía preventiva que ha caracterizado al nuevo marco de la protección de los datos de carácter personal instaurado con el RGPD.