

Decisión vinculante del Comité (art. 65)



Decisión 01/2022 relativa al litigio planteado por el proyecto de decisión de la autoridad de control francesa en relación con ACCOR SA con arreglo al artículo 65, apartado 1, letra a) del RGPD

Adoptada el 15 de junio de 2022

Índice

1	Resumen DEL CONFLICTO	5
2	Condiciones para la adopción de una decisión vinculante	8
2.1	Objeción formulada por la ACI en relación con un proyecto de decisión.....	8
2.2	La ACP no sigue lo indicado en la objeción pertinente y motivada al proyecto de decisión..	9
2.3	Conclusiones sobre la competencia del CEPD.....	9
3	El Derecho a una buena administración.....	9
4	Estructura de la decisión vinculante	10
5	Sobre las medidas correctivas, en particular el cálculo de la multa administrativa	11
5.1	Análisis de la ACP en el Proyecto de decisión	11
5.2	Resumen de la objeción formulada por la AC PL	12
5.3	Posición de la ACP respecto a la objeción	13
5.4	Análisis del CEPD	14
5.4.1	Evaluación de si la objeción es pertinente y motivada	14
5.4.2	Evaluación en cuanto al fondo	16
6	Decisión vinculante	22
7	Observaciones finales.....	22

El Comité Europeo de Protección de Datos

Vistos el artículo 63 y el artículo 65, apartado 1, letra a), 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, el «RGPD»)¹,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo 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 2018²,

Vistos los artículos 11 y 22 de su Reglamento interno³,

Considerando lo siguiente:

(1) El principal cometido del Comité Europeo de Protección de Datos (en lo sucesivo, el «**Comité**») es garantizar la aplicación coherente del RGPD en todo el Espacio Económico Europeo (en lo sucesivo, el **EEE**). A tal fin, del artículo 60 del RGPD se deduce que la autoridad de control principal (en lo sucesivo la «**ACP**») cooperará con las restantes autoridades de control interesadas (en lo sucesivo las «**ACI**») en un intento de alcanzar un consenso, que la ACP y las ACI se intercambiarán toda la información pertinente, y que la ACP comunicará sin demoras, a las demás autoridades de control interesadas, la información pertinente a este respecto. La ACP presentará sin demoras un proyecto de decisión a las demás ACI a fin de recabar su dictamen al respecto y tendrá debidamente en cuenta sus puntos de vista.

(2) En caso de que cualquiera de las ACI formule una objeción pertinente y motivada («**OPM**») acerca del proyecto de decisión, conforme al artículo 4, apartado 24, y al artículo 60, apartado 4, del RGPD, y la ACP no tenga intención de seguir lo indicado en la OPM o estime que dicha objeción no es pertinente o no está motivada, la ACP someterá el asunto al mecanismo de coherencia contemplado en el artículo 63 del RGPD.

(3) Conforme al artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD, el CEPD adoptará una decisión vinculante en todos los asuntos referidos a las OPM, en particular si hay infracción del RGPD.

(4) La decisión vinculante del CEPD deberá ser aprobada por una mayoría de dos tercios de los miembros del CEPD en virtud del artículo 65, apartado 2, del RGPD, en combinación con el artículo 11, apartado 4, del Reglamento interno del CEPD, en un plazo de un mes a contar desde el momento en que el presidente y la autoridad de control competente hayan decidido que el expediente está completo. Este plazo se podrá prorrogar un mes más, si la complejidad de la cuestión así lo exige, por decisión del presidente, por iniciativa propia o a petición de al menos un tercio de los miembros del CEPD.

(5) De conformidad con el artículo 65, apartado 3, del RGPD, cuando, a pesar de dicha prórroga, el CEPD no haya podido adoptar una decisión dentro del plazo, lo hará en un plazo de dos semanas tras la expiración de la prórroga, por mayoría simple de sus miembros.

¹ DO L 119 de 4.5.2016, p. 1.

² En la presente decisión, las referencias a los «Estados miembros» deben entenderse como referencias a los «Estados miembros del EEE».

³ Reglamento interno del CEPD, aprobado el 25 de mayo de 2018, y su última modificación y adopción de 6 de abril de 2022.

(6) De conformidad con el artículo 11, apartado 6, del Reglamento interno del CEPD, solo el texto en inglés de la decisión vinculante del CEPD es auténtico, ya que es la lengua del procedimiento de adopción del Comité.

HA ADOPTADO LA SIGUIENTE DECISIÓN VINCULANTE

1 RESUMEN DEL CONFLICTO

1. Este documento contiene una decisión vinculante adoptada por el CEPD conforme al artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD. La decisión se refiere al litigio surgido como consecuencia de un proyecto de decisión, (en lo sucesivo, el «**Proyecto de decisión**») adoptado por la autoridad de control francesa («Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés», en lo sucesivo, la «**AC FR**», también denominada en el presente documento como «**ACP**») y la posterior objeción expresada por una autoridad de control interesada o «**ACI**», a saber, la autoridad de control polaca («Urząd Ochrony Danych Osobowych», en lo sucesivo, la «**AC PL**»). El Proyecto de decisión en cuestión se refiere a una investigación basada en una reclamación iniciada por AC FR (en lo sucesivo, la «**investigación**»), relativa a si ACCOR SA (en lo sucesivo, «**ACCOR**»), una empresa que opera en el sector de la hostelería, cumple con sus obligaciones en virtud del RGPD. Esta investigación se produjo como consecuencia de varias denuncias presentadas contra ACCOR ante la AC FR, así como ante las siguientes autoridades de control receptoras de reclamaciones: la AC PL, la autoridad de control española («Agencia Española de Protección de Datos», en lo sucesivo, la «**AC ES**»), la autoridad de control de Baja Sajonia («Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen», en lo sucesivo «**AC DE-NI**»), la autoridad de control del Sarre («Unabhängiges Datenschutzzentrum Saarland», en lo sucesivo «**AC DE-SL**») y la autoridad de control del Reino Unido («Information Commissioner's Office», en lo sucesivo, la «**AC UK**»)⁴.
2. Entre noviembre de 2018 y diciembre de 2019, la AC FR recibió once reclamaciones contra ACCOR. Estas reclamaciones se referían a una falta de consideración del derecho a oponerse a la recepción de mensajes de mercadotecnia por correo y/o a las dificultades encontradas en el ejercicio del derecho de acceso⁵.
3. Tras la recepción de estas reclamaciones, la AC FR calificó las actividades comprendidas en el ámbito de las citadas reclamaciones como tratamiento transfronterizo de conformidad con el artículo 4, apartado 23, del RGPD. Dado que el establecimiento principal de ACCOR (tal como se define en el artículo 4, apartado 16, del RGPD) se encontraba localizado en Francia, se determinó que la AC FR era la ACP, en el sentido del RGPD, con respecto al tratamiento transfronterizo realizado por ACCOR⁶,⁷.

⁴ Nota: El párrafo quinto del Proyecto de decisión se refiere erróneamente a esta reclamación como presentada ante la autoridad de control irlandesa.

⁵ Proyecto de decisión, apartados 3 y 5.

⁶ Proyecto de decisión, apartado 3.

⁷ Se identificaron como ACI las siguientes autoridades de control: la autoridad de control austríaca, («Österreichische Datenschutzbehörde»), la autoridad de control belga, («Autorité de la protection des données - Gegevensbeschermingsautoriteit (APD-GBA)»), la autoridad de control búlgara («Commission for Personal Data Protection»), la autoridad de control croata («Croatian Personal Data Protection Agency»), la autoridad de control checa («Office for Personal Data Protection»), la autoridad de control danesa («Datatilsynet»), la autoridad de control estonia (Estonian Data Protection Inspectorate («Andmekaitse Inspektsioon»)), la autoridad de control griega («Hellenic Data Protection Authority»), la autoridad de control irlandesa («Data Protection Commission»), la autoridad de control italiana («Garante per la protezione dei dati personali»), la autoridad de control letona («Data State Inspectorate»), la autoridad de control lituana («State Data Protection Inspectorate»), la autoridad de control luxemburguesa («Commission Nationale pour la Protection des Données»), la autoridad de control neerlandesa («Autoriteit Persoonsgegevens»), la autoridad de control polaca («Urząd Ochrony Danych Osobowych»), la autoridad de control portuguesa («Comissão Nacional de Proteção de

4. La tabla que figura a continuación ofrece un resumen de la cronología de los acontecimientos que llevaron a la presentación del asunto ante el mecanismo de coherencia:

<i>desde noviembre de 2018 hasta diciembre de 2019.</i>	La AC FR recibió once reclamaciones contra ACCOR, una empresa establecida en Francia. Cinco de estas reclamaciones se remitieron a la AC FR desde las siguientes AC receptoras de reclamaciones: AC DE-NI, AC DE-SL, AC ES, AC UK y AC PL.
<i>23 de diciembre de 2019</i>	Tras la investigación, la AC FR presentó un primer proyecto de decisión de conformidad con el artículo 60, apartado 3, del RGPD a las ACI, al que varias de ellas plantearon objeciones. A raíz de esto, la AC FR decidió detener el procedimiento del artículo 60 en cuestión para seguir investigando el asunto ⁸ .
<i>11 y 24 de febrero de 2020</i>	Para seguir investigando el asunto, la AC FR realizó una inspección en los locales de ACCOR el 11 de febrero de 2020 y una inspección en línea el 24 de febrero de 2020 ⁹ .
<i>Febrero/agosto de 2020</i>	En varias fechas, ACCOR envió información adicional a la AC FR mediante cartas ¹⁰ .
<i>24 de noviembre de 2020</i>	La ponente designada por la AC FR entregó su informe ¹¹ , que fue enviado a ACCOR ¹² .

Dados»), la autoridad de control rumana («The National Supervisory Authority for Personal Data Processing»), la autoridad de control eslovaca («Office for Personal Data Protection of the Slovak Republic»), la autoridad de control eslovena («Information Commissioner of the Republic of Slovenia»), la autoridad de control española («Agencia Española de Protección de Datos»), la autoridad de control sueca («Integritetsskyddsmyndigheten»), la autoridad de control de Baden-Württemberg («Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg»), la autoridad de control de Baviera (sector no público) («Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht»), la autoridad de control de Berlín («Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit»), la autoridad de control de Brandenburgo («Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg»), la autoridad de control de Bremen («Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen»), la autoridad de control de Hamburgo («Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit»), la autoridad de control de Hesse («Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit»), la autoridad de control de Baja Sajonia («Die Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen»), la autoridad de control de Mecklemburgo-Pomerania Occidental («Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern»), la autoridad de control de Renania del Norte-Westfalia («Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen»), la autoridad de control de Renania-Palatinado («Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz»), la autoridad de control de Sarre («Unabhängiges Datenschutzzentrum Saarland Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit»), la autoridad de control de Sajonia («Die Sächsische Datenschutzbeauftragte»), la autoridad de control de Sajonia-Anhalt («Landesbeauftragter für den Datenschutz Sachsen-Anhalt»), la autoridad de control de Schleswig-Holstein («Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein») y la autoridad de control de Turingia («Thüringer Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit»).

⁸ Proyecto de decisión, apartados 6-8.

⁹ Proyecto de decisión, apartado 9.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ Informe que propone la imposición de una sanción a la empresa ACCOR, (en lo sucesivo, el «**informe**»).

¹² Proyecto de decisión, apartados 11-12.

22 de diciembre de 2020	ACCOR envió a la AC FR sus observaciones escritas sobre el informe de la ponente de la AC FR ¹³ .
28 de enero de 2021	ACCOR presentó observaciones orales sobre el informe de la ponente ante la AC FR ¹⁴ .
30 de abril de 2021	La AC FR compartió su Proyecto de decisión con las ACI conforme al artículo 60, apartado 3, del RGPD.
28 de mayo de 2021	La AC PL planteó tres objeciones de conformidad con el artículo 60, apartado 4, del RGPD (en lo sucesivo, las « objeciones de la AC PL »).
21 de octubre de 2021	La ponente designada por la AC FR entregó su apéndice ¹⁵ a su informe tras la presentación de las objeciones de la AC PL.
22 de octubre de 2021	La AC FR comunicó a ACCOR tanto las objeciones de la AC PL como el apéndice de la ponente.
27 de octubre de 2021	A petición de ACCOR, la AC FR compartió el Proyecto de decisión con dicha empresa.
29 de noviembre de 2021	ACCOR envió a la AC FR sus observaciones escritas ¹⁶ sobre las objeciones de la AC PL.
13 de enero de 2022	La AC FR adoptó la «Deliberación del Comité restringido n.º SAN-2022-001» relativa a ACCOR en la que expone su opinión sobre las objeciones de AC PL y explica por qué decidió no seguirlas ¹⁷ .

5. El 18 de febrero de 2022, la AC FR puso en marcha el proceso de resolución de litigios a través del sistema de información y comunicación mencionado en el artículo 17 del Reglamento interno del CEPD, es decir, el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI). Tras la remisión del asunto en cuestión por parte de la ACP al CEPD conforme al artículo 60, apartado 4, del RGPD, la Secretaría del CEPD evaluó la integridad del expediente en nombre de la presidencia, en consonancia con lo establecido en el artículo 11, apartado 2, del Reglamento interno del CEPD. El 22 de febrero de 2022, la Secretaría del CEPD confirmó a la AC FR la recepción del expediente.
6. En la misma fecha, el 22 de febrero de 2022, la AC PL comunicó a la AC FR la retirada de una de sus tres objeciones. La AC FR comunicó esta información a la Secretaría del CEPD el 23 de marzo de 2022.

¹³ Proyecto de decisión, apartado 13; Observaciones escritas de la empresa ACCOR SA, 22 de diciembre de 2020, (en lo sucesivo, «**observaciones de ACCOR de diciembre de 2020**»).

¹⁴ Proyecto de decisión, apartado 14; Transcripción de la audiencia de la empresa ACCOR SA durante la sesión del comité restringido de la CNIL del 28 de enero de 2021 (en lo sucesivo «**observaciones de ACCOR de enero de 2021**»).

¹⁵ Apéndice de 21 de octubre de 2021 al informe que propone una sanción contra ACCOR (en lo sucesivo, el «**apéndice**»).

¹⁶ Observaciones escritas de ACCOR SA, 29 de noviembre de 2021, (en lo sucesivo, «**observaciones de ACCOR de noviembre de 2021**»).

¹⁷ Deliberación del Comité restringido n.º SAN-2022-001 relativa a la empresa ACCOR SA, 13 de enero de 2022, (en lo sucesivo, «**Deliberación sobre las objeciones de la AC PL**»).

7. El 15 de marzo de 2022, la Secretaría del CEPD se puso en contacto con la AC FR para solicitar documentos e información adicionales. A raíz de esta solicitud, la AC FR presentó información adicional a la Secretaría del CEPD los días 22 y 23 de marzo de 2022 y subrayó que se facilitará más información.
8. El 25 de marzo de 2022, la AC PL confirmó a la Secretaría del CEPD que ya no existía controversia con respecto a una de las dos objeciones restantes.
9. El 11 de abril de 2022, la AC FR presentó 17 documentos adicionales en el sistema IMI.
10. El 22 de abril de 2022, la Secretaría del CEPD se puso en contacto con la AC FR para plantear algunas preguntas de seguimiento sobre la integridad del expediente a las que la AC FR respondió el 26 de abril de 2022.
11. El 27 de abril de 2022, después de que la AC FR y la presidenta del CEPD confirmaran la integridad del expediente, la Secretaría del CEPD, en nombre de la presidencia, distribuyó el expediente entre los miembros del CEPD.
12. Una cuestión que examinó específicamente la Secretaría del CEPD se refería al derecho de toda persona a ser oída, en virtud del artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta de Derechos Fundamentales. El 15 de marzo de 2022, la Secretaría del CEPD se puso en contacto con la AC FR para confirmar, entre otras cosas, si ACCOR había tenido la oportunidad de ejercer su derecho a ser oída en relación con los documentos presentados al CEPD para tomar una decisión. Además, el 29 de abril de 2022, la presidenta del CEPD se puso en contacto con ACCOR para ofrecerle la oportunidad de ejercer su derecho a ser oído en relación con el litigio ante el CEPD. ACCOR presentó su opinión el 13 de mayo de 2022¹⁸. En la sección 3 se ofrecen más detalles sobre este asunto.
13. De conformidad con el artículo 65, apartado 3 del RGPD y el artículo 11, apartado 4, del Reglamento interno del CEPD, la presidenta decidió ampliar el plazo por defecto para la adopción de la decisión en un mes adicional, debido a la complejidad del asunto del presente litigio.

2 CONDICIONES PARA LA ADOPCIÓN DE UNA DECISIÓN VINCULANTE

14. Las condiciones generales para la adopción de una decisión vinculante por parte del CEPD se establecen en los artículos 60, apartado 4, y 65, apartado 1, letra a), del RGPD¹⁹.

2.1 Objeción formulada por la ACI en relación con un proyecto de decisión

15. El CEPD toma nota de que la AC PL planteó, y presentó a través del sistema IMI, una objeción al Proyecto de decisión relativa al importe de la multa que la AC FR había propuesto imponer a ACCOR. La objeción se planteó de conformidad con el artículo 60, apartado 4, del RGPD y dentro del plazo previsto en el mismo.
16. La autoridad de control portuguesa («Comissão Nacional de Proteção de Dados») formuló observaciones sobre el Proyecto de decisión. Dado que estas observaciones no son en sí mismas objeciones en el sentido del artículo 4, apartado 24, del RGPD, no pueden activar el mecanismo de

¹⁸ Observaciones de ACCOR SA, 13 de mayo de 2022, (en lo sucesivo, «**observaciones de ACCOR de mayo de 2022**»).

¹⁹ En virtud del artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD, el CEPD emitirá una decisión vinculante cuando una autoridad de control interesada haya manifestado una objeción pertinente y motivada a un proyecto de decisión de la ACP y esta no haya seguido lo indicado en ella o la haya rechazado por no ser pertinente o no estar motivada.

resolución de conflictos del artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD y, por lo tanto, no forman parte del ámbito de la presente decisión vinculante del CEPD²⁰.

2.2 La ACP no sigue lo indicado en la objeción pertinente y motivada al proyecto de decisión.

17. En su Deliberación sobre las objeciones de la AC PL²¹, la AC FR decidió no seguir lo indicado en la objeción planteada por la AC PL y remitir el asunto al mecanismo de resolución de conflictos de conformidad con el artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD.

2.3 Conclusiones sobre la competencia del CEPD

18. El asunto en cuestión cumple los requisitos establecidos en el artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD, dado que la ACI formuló una objeción al proyecto de decisión de la ACP dentro del plazo dispuesto en el artículo 60, apartado 4, del RGPD, y la ACP no ha seguido lo indicado en dicha objeción.
19. El CEPD observa que el Proyecto de decisión no solo se refiere a cuestiones del ámbito del RGPD, sino también a cuestiones del ámbito de la Directiva 2002/58/CE (en lo sucesivo, la «**Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas**») y la correspondiente transposición nacional de la misma. Más específicamente, el Proyecto de decisión prevé la imposición de una multa por las violaciones del RGPD y la imposición de una multa por la violación del Código francés de correos y comunicaciones electrónicas, que transpone la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas en Francia. El CEPD no es competente para emitir una decisión vinculante sobre asuntos que entran exclusivamente en el ámbito de la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas. La presente decisión vinculante no aborda las partes del Proyecto de decisión relativas a la transposición nacional de la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas.
20. Por lo tanto, el CEPD es competente para adoptar una decisión vinculante sobre todas las cuestiones que entran en el ámbito de aplicación del RGPD y que son objeto de la objeción pertinente y motivada de la AC PL, en particular si existe una infracción del RGPD o si una acción prevista en relación con el responsable o el encargado del tratamiento cumple lo dispuesto en el RGPD.
21. Todas las conclusiones en esta decisión se entienden sin perjuicio de las evaluaciones o decisiones vinculantes que el CEPD haya tomado en otros asuntos, incluso con las mismas partes, dependiendo de conclusiones adicionales o nuevas.

3 EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

22. El CEPD está sujeto al artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (que establece el derecho a una buena administración). Este deber se refleja también en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento interno del CEPD.
23. Según el artículo 65, apartado 2, del RGPD, la decisión del CEPD «estará motivada y será dirigida a la autoridad de control principal y a todas las autoridades de control interesadas, y será vinculante para ellas». El artículo 65, apartado 2, del RGPD refleja el hecho de que la decisión vinculante del CEPD tiene por objeto resolver un litigio surgido entre dos o más autoridades nacionales de control²². No tiene

²⁰ Véanse las Directrices 3/2021 del CEPD sobre la aplicación del artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD (en lo sucesivo, «**Directrices sobre el artículo 65, apartado 1, letra a)**»), apartado 17.

²¹ Deliberación sobre las objeciones de la AC PL, apartado 18.

²² Directrices sobre el artículo 65, apartado 1, letra a), apartado 97.

por objeto dirigirse directamente a ninguna tercera parte. No obstante, dado que la decisión adoptada por el CEPD será vinculante para las autoridades de control interesadas, incluida la ACP, y puede ser decisiva para el resultado del procedimiento a nivel nacional, es necesario evaluar si puede afectar a los intereses de las personas que formaban parte del procedimiento que dio lugar al Proyecto de decisión, como el responsable del tratamiento al que se dirigirá la decisión final de la ACP²³.

24. En primer lugar, con el fin de abordar el posible derecho a ser oído de ACCOR, el CEPD evaluó si ya se le había ofrecido la oportunidad de ejercer su derecho a ser oído en relación con el objeto del litigio que debía resolver el CEPD a escala nacional sobre los documentos recibidos en este procedimiento y que ha utilizado para adoptar su decisión vinculante²⁴.
25. El 29 de abril de 2022, la presidenta del CEPD se puso en contacto con ACCOR para informarle de la remisión del caso al mecanismo de resolución de litigios del artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD. En la misma carta, el presidente del CEPD llamó la atención de ACCOR sobre el hecho de que la AC PL ya no consideraba que hubiera un litigio en relación con dos de las tres objeciones que había presentado inicialmente y que, por lo tanto, el objeto de la decisión vinculante del CEPD sería la objeción que resta sobre el nivel de la multa. El objetivo de esta carta era también conceder a ACCOR el derecho a ser oído en relación con los documentos del expediente sobre los que aún no había tenido la oportunidad de compartir sus opiniones. La presidenta del CEPD ofreció a ACCOR la oportunidad de presentar cualquier observación sobre estos documentos antes del 13 de mayo de 2022. El 13 de mayo de 2022, ACCOR envió sus observaciones (observaciones de ACCOR de mayo de 2022) y la versión original en francés de las observaciones de ACCOR de noviembre de 2021. Tras esta comunicación, el CEPD consideró que ACCOR tuvo la oportunidad de dar a conocer efectivamente sus opiniones en relación con el objeto del litigio que debía resolver el CEPD.
26. A la luz del alcance del litigio presentado al CEPD y de las circunstancias del caso, la presidenta del CEPD decidió no conceder a los reclamantes el derecho a ser oídos antes de que se dictara esta decisión vinculante, ya que la decisión del CEPD que aborda una objeción sobre el nivel de la multa no es probable que afecte a su situación jurídica.

4 ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN VINCULANTE

27. Por lo que se refiere a la objeción planteada por la ACI, el CEPD debe evaluar en primer lugar si debe considerarse «pertinente y motivada» en el sentido del artículo 4, apartado 24, del RGPD, tal como se aclara en las Directrices sobre el concepto de objeción pertinente y motivada²⁵.
28. Cuando el CEPD considera que una objeción (o una parte de ella) no cumple los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD, el CEPD no se pronuncia sobre el fondo de ninguna cuestión sustancial planteada por dicha (parte de la) objeción en el caso de que se trate. El fondo de las cuestiones sustanciales planteadas por una objeción debe ser abordado por el CEPD solo si la objeción se considera pertinente y motivada²⁶.

²³ Directrices sobre el artículo 65, apartado 1, letra a), apartados 98 y 99.

²⁴ Directrices sobre el artículo 65, apartado 1, letra a), apartados 105 y 106.

²⁵ Directrices del CEPD 9/2020 sobre la objeción pertinente y motivada, en virtud del Reglamento 2016/679, versión 2.0, adoptadas el 9 de marzo de 2021 (en lo sucesivo, «**Directrices sobre OPM**»).

²⁶ Directrices sobre el artículo 65, apartado 1, letra a), apartado 63 (según el cual: «El CEPD evaluará, en relación con cada objeción planteada, si la objeción cumple los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD y, en caso afirmativo, abordará el fondo de la objeción en la decisión vinculante.»).

5 SOBRE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS, EN PARTICULAR EL CÁLCULO DE LA MULTA ADMINISTRATIVA

5.1 Análisis de la ACP en el Proyecto de decisión

29. El Proyecto de decisión enumera los criterios que la AC FR tuvo en cuenta a la hora de decidir si imponía una multa administrativa y el importe de la misma²⁷.
30. En el Proyecto de decisión, la AC FR indicó que «[e]n 2019, la empresa (ACCOR) generó unos ingresos de 1 200 millones EUR y un beneficio neto de 208 millones EUR. Estos ingresos disminuyeron un 54 % entre 2019 y 2020»²⁸.
31. Por lo que se refiere a la naturaleza y la gravedad de la infracción, la AC FR, en su Proyecto de decisión, tomó nota en primer lugar del número de infracciones cometidas por ACCOR, a saber: «[...] falta de información fácilmente accesible y completa sobre el tratamiento efectuado, las dificultades encontradas en el ejercicio de sus derechos por los reclamantes y las deficiencias en la seguridad de los datos»²⁹. A este respecto, el Proyecto de decisión destacaba que estos incumplimientos del RGPD afectaban a varios principios fundamentales de la legislación aplicable en materia de protección de datos personales y que constituían una «vulneración sustancial» de los derechos de los interesados³⁰. El Proyecto de decisión también consideró el «número particularmente elevado de personas afectadas por estas violaciones, ya que en 2019, ██████████ de personas recibieron al menos uno de los boletines del grupo ACCOR en una dirección de correo electrónico válida»³¹.
32. Por último, el Proyecto de decisión pasó a recordar que las infracciones en cuestión «tuvieron consecuencias directas para los interesados, como lo demuestra el hecho de que la CNIL recibió once reclamaciones relacionadas, en particular, con el derecho de oponerse a los mensajes de mercadotecnia»³².
33. Sobre la base de este razonamiento, la AC FR concluyó en su Proyecto de decisión que debía imponerse una multa a ACCOR³³.
34. En relación con la determinación del importe máximo de la multa, la AC FR indicó que «el artículo 83, apartado 3, del Reglamento establece que en caso de violaciones múltiples [...] el importe total de la multa no podrá superar el importe fijado para la violación más grave»³⁴. La AC FR consideró que ACCOR había violado el artículo 12, apartados 1 y 3, el artículo 15, apartado 1, el artículo 21, apartado 2, y el artículo 32 del RGPD, y dispuso en su Proyecto de decisión que «la multa máxima que puede imponerse es de 20 millones EUR o del 4 % del volumen de negocios anual a nivel mundial, lo que sea más elevado»³⁵.

²⁷ Proyecto de decisión, apartados 78-88.

²⁸ Proyecto de decisión, apartado 2. Durante la evaluación de la integridad del expediente, la AC FR aclaró que la referencia a los «ingresos» de ACCOR en el proyecto de decisión debe entenderse como una referencia a su volumen de negocios.

²⁹ Proyecto de decisión, apartado 80.

³⁰ *Ibíd.*

³¹ Proyecto de decisión, apartado 81.

³² Proyecto de decisión, apartado 82.

³³ Proyecto de decisión, apartado 83.

³⁴ Proyecto de decisión, apartado 84.

³⁵ *Ibíd.*

35. Al evaluar la proporcionalidad de la multa, la AC FR consideró que ACCOR había subsanado todas las violaciones señaladas en el Proyecto de decisión y que «algunas de ellas, respecto del ejercicio de los derechos de las personas, no tenían carácter estructural»³⁶. Además, el Proyecto de decisión señalaba que ACCOR había cooperado plenamente con la AC FR³⁷. Además, la AC FR consideró la situación financiera de ACCOR, que informó de «una disminución del 54 % en el volumen de negocios entre 2019 y 2020»³⁸.
36. En su Proyecto de decisión, la AC FR concluyó que teniendo en cuenta el «contexto económico causado por la crisis sanitaria de la Covid-19, sus consecuencias en la situación financiera [de ACCOR]», así como «los criterios pertinentes del artículo 83, apartado 2, mencionados anteriormente», la AC FR decidió imponer una multa de 100 000 EUR por las infracciones identificadas del RGPD³⁹.

5.2 Resumen de la objeción formulada por la AC PL

37. La objeción formulada por la AC PL se refiere al importe de la multa establecida en el Proyecto de decisión.
38. La AC PL alega en su objeción que el importe de la multa administrativa propuesto por la ACP es demasiado bajo para un responsable del tratamiento como ACCOR y que la multa no sería efectiva, proporcionada y disuasoria, como exige el artículo 83, apartado 1, del RGPD. Por lo tanto, la AC PL concluye que «el proyecto de decisión debe revisarse en consecuencia y proponerse una sanción económica más elevada para las infracciones detectadas en el presente caso, de modo que la sanción cumpla las condiciones de una medida proporcionada, efectiva y disuasoria»⁴⁰.
39. En cuanto a la gravedad de las infracciones, la AC PL hace referencia a los siguientes factores del artículo 83, apartado 2, letra a), del RGPD que deben tenerse en cuenta al evaluar la gravedad: «la naturaleza, el alcance o la finalidad del tratamiento, así como el número de interesados y el nivel de perjuicio sufrido»⁴¹. A este respecto, la AC PL afirma que las disposiciones que se han infringido y el carácter transfronterizo del tratamiento indican que la violación es de gran gravedad y que, por lo tanto, la multa propuesta debería haber sido mayor⁴².
40. Por lo que respecta a la evaluación de la multa con arreglo al artículo 83, apartado 1, del RGPD, relativo a la obligación de imponer multas que sean efectivas, proporcionadas y disuasorias en cada caso concreto, la AC PL plantea las siguientes objeciones.
41. En primer lugar, al AC PL señala que debería incluirse más información en el Proyecto de decisión sobre el volumen de negocios de ACCOR. A este respecto, la AC PL alega que, dado que el volumen de negocios de la empresa no figura en el Proyecto de decisión, la información «no es suficiente para calcular el importe de la multa propuesta», ya que el volumen de negocios anual del responsable del tratamiento «puede constituir la base para el cálculo de la multa»⁴³.

³⁶ Proyecto de decisión, apartado 86.

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ Proyecto de decisión, apartado 87.

³⁹ Proyecto de decisión, apartados 88 y 92.

⁴⁰ Objeciones de la AC PL, página 4.

⁴¹ Objeciones de la AC PL, página 2.

⁴² Objeciones de la AC PL, página 2.

⁴³ Objeciones de la AC PL, página 2.

42. Además, en cuanto a la proporcionalidad, la AC PL indica que el Proyecto de decisión no aporta pruebas de que una multa más elevada pudiera poner en riesgo de manera irremediable la viabilidad de ACCOR. Según la AC PL, la proporcionalidad de la multa «se aplica a la solvencia de la entidad sancionada. Sin embargo, para reducir el importe de la multa por este motivo, debe haber pruebas objetivas de que la imposición de la multa pondría en riesgo de manera irremediable la viabilidad de la empresa afectada y daría lugar a la pérdida de todo el valor de sus activos»⁴⁴. Por lo tanto, la AC PL concluye que «teniendo en cuenta que los ingresos de [ACCOR] ascienden a 1 621 000 000 EUR en 2020, [...], es muy improbable que la solvencia de [ACCOR] se vea amenazada con una sanción incluso varias veces superior, a pesar de las pérdidas registradas durante la pandemia de la Covid-19»⁴⁵.
43. En cuanto al criterio de disuasión de la multa, la AC PL considera que el importe de la multa es demasiado bajo para que una empresa con un volumen de negocios tan elevado como el de ACCOR para disuadirla de manera efectiva de cometer infracciones similares en el futuro. Además, la AC PL opina que la multa propuesta no sería lo suficientemente disuasoria para otras empresas con un volumen de negocios similar al de ACCOR. A este respecto, la AC PL afirma que el nivel de multa propuesto por la ACP enviaría una clara señal a otras empresas de que se abstuvieran de invertir mucho en el cumplimiento de la protección de datos, ya que el cumplimiento de las normas de protección de datos puede requerir una inversión financiera superior a la de una posible multa⁴⁶.
44. La AC PL opina que, a menos que se introduzcan cambios en el Proyecto de decisión, ello entrañará un riesgo para los derechos y libertades fundamentales de los interesados, y en particular un riesgo de violación del artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales. A este respecto, la AC PL explicó que la finalidad de las medidas correctoras es desalentar el incumplimiento de la legislación vigente y que, por este motivo, la imposición de una reparación que no sea proporcionada, disuasoria y efectiva no cumplirá esta finalidad, «lo que indica la importancia del riesgo de violación de los derechos y libertades de los interesados, incluida la protección de sus datos personales, que es un derecho fundamental en virtud del artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea»⁴⁷.

5.3 Posición de la ACP respecto a la objeción

45. En su deliberación sobre las objeciones de la AC PL, la AC FR consideró que la objeción de la AC PL se expresa en términos generales y no propone una gama de importes que consideraría adecuados para una multa ni hace referencia a ningún precedente pertinente. En opinión de la AC FR, la AC PL se refiere esencialmente a la solvencia y al volumen de negocios de ACCOR para justificar la necesidad de aumentar el importe de la multa. Sin embargo, la AC FR opina que, aunque el volumen de negocios es un elemento significativo que debe tenerse en cuenta para determinar el nivel de la multa, también deben tenerse en cuenta los demás criterios previstos en el artículo 83, apartado 2, del RGPD, entre los que se encuentra la gravedad de las infracciones cometidas⁴⁸.
46. Además, la AC FR explicó que, para determinar el nivel de la multa impuesta a ACCOR, había considerado que las infracciones en cuestión no habían tenido carácter estructural y que, tras la

⁴⁴ Objeciones de la AC PL, página 2.

⁴⁵ Objeciones de la AC PL, páginas 2-3.

⁴⁶ Objeciones de la AC PL, página 3.

⁴⁷ Objeciones de la AC PL, páginas 3-4.

⁴⁸ Deliberación sobre las objeciones de la AC PL, apartado 13.

investigación de la AC FR, ACCOR había tomado medidas para corregir las violaciones en cuestión⁴⁹. Además, la AC FR aclaró que había tenido en cuenta la importante disminución del volumen de negocios de ACCOR entre 2019-2020 como factor atenuante en virtud del artículo 83, apartado 2, letra k), del RGPD, debido al grave impacto de la crisis sanitaria de la Covid-19 en el sector hotelero⁵⁰.

47. Por lo tanto, sobre la base del razonamiento anterior, la AC FR concluyó que, en su opinión, la multa era efectiva, proporcionada y disuasoria⁵¹.

5.4 Análisis del CEPD

5.4.1 Evaluación de si la objeción es pertinente y motivada

48. En primer lugar, el CEPD toma nota de que la ACP no cuestiona la pertinencia y la motivación de la objeción⁵².
49. Por lo que respecta a la pertinencia de la objeción, la objeción de la AC PL se refiere al importe de la multa establecida en el Proyecto de decisión⁵³. Por lo tanto, existe una conexión directa entre la objeción y dicho proyecto. No obstante, cabe señalar que, aunque la AC PL se refiere en su objeción al importe de la multa en su conjunto, es decir, incluyendo la multa que la AC FR había establecido para las violaciones relacionadas con la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, a efectos de la presente decisión, como se explica en los apartados 18-21 anteriores, en la presente decisión, el CEPD no abordará las partes del Proyecto de decisión relativas a la transposición nacional de la Directiva.
50. Además, en su objeción, la AC PL considera que la multa propuesta en el Proyecto de decisión puede ser no efectiva, desproporcionada y no disuasoria en el contexto del presente caso. Además, la AC PL solicita que se especifique el volumen de negocios de la empresa en el año anterior y alega que debe imponerse una multa más elevada para garantizar que la multa sea proporcionada, efectiva y disuasoria de conformidad con el artículo 83, apartado 1, del RGPD, indicando así cómo, tras la objeción, se modificaría el Proyecto de decisión. En consecuencia, la objeción en cuestión se refiere a «si la acción prevista en el Proyecto de decisión se ajusta al RGPD». Si se siguiera lo indicado en la objeción, esta daría lugar a un resultado distinto en el Proyecto de decisión, es decir, a un aumento del importe de la multa. Por estos motivos, el CEPD considera que la objeción es pertinente.
51. «ACCOR alegó que la objeción no está motivada, ya que la AC PL «[...] solo expresa su objeción en forma de observaciones abstractas y generales sin basarse en los hechos del caso ni tener en cuenta las justificaciones aportadas por el Proyecto de decisión»⁵⁴. En opinión de ACCOR, la objeción tampoco justifica una conclusión diferente a la de la AC FR⁵⁵.

⁴⁹ Deliberación sobre las objeciones de la AC PL, apartados 14-15. Cabe señalar que las Directrices para la aplicación y la fijación de multas administrativas a efectos del Reglamento 2016/679 (WP 253) indican específicamente que no sería apropiado dar una consideración adicional a la cooperación que ya se exige por ley (página 14). En este sentido, véase también el artículo 31 del RGPD.

⁵⁰ Deliberación sobre las objeciones de la AC PL, apartado 16.

⁵¹ Deliberación sobre las objeciones de la AC PL, apartado 17.

⁵² Deliberación sobre las objeciones de la AC PL, apartados 11-18.

⁵³ Objeciones de la AC PL, páginas 1-3.

⁵⁴ Observaciones de ACCOR de noviembre de 2021, sección 2.1, página 2.

⁵⁵ Observaciones de ACCOR de noviembre de 2021, sección 2.1, página 3.

52. El CEPD comparte parcialmente las opiniones de ACCOR. En particular, en cuanto a la evaluación de la proporcionalidad de la multa en relación con la gravedad de las infracciones (artículo 83, apartado 2, letra a), del RGPD), el CEPD considera que la AC PL no presenta ningún razonamiento justificado que apoye esta afirmación. En particular, la objeción no explica de qué modo «las disposiciones infringidas y el carácter transfronterizo del tratamiento»⁵⁶ deberían haber sido valoradas y ponderadas de forma diferente por la ACP a efectos de evaluar la gravedad de las infracciones. Más concretamente, teniendo en cuenta que la ACP ya había considerado que las infracciones eran «sustanciales»⁵⁷, la AC PL no logra explicar cómo cambiaría el nivel de gravedad del Proyecto de decisión si los factores que dicha autoridad propone fueran evaluados de forma diferente por la ACP. Por lo tanto, el CEPD no considera que esta parte de la objeción esté suficientemente motivada.
53. Sin embargo, el CEPD señala que el resto de la objeción de la AC PL está suficientemente motivado en lo que respecta a la forma en que el Proyecto de decisión no evalúa ni aplica adecuadamente los criterios establecidos en el artículo 83, apartado 1, del RGPD. En cuanto a la alegación de la AC PL sobre la falta de información en el Proyecto de decisión respecto del volumen de negocios, la AC PL aporta elementos de hecho basados en dicho proyecto y en la información públicamente disponible sobre el volumen de negocios de ACCOR. Según la AC PL, la supuesta falta de información sobre el volumen de negocios de ACCOR podría haber dado lugar a una evaluación incorrecta de la multa en el Proyecto de decisión. Además, en lo que respecta a la proporcionalidad de la multa, la AC PL aporta argumentos jurídicos sobre por qué, en su opinión, el Proyecto de decisión reduce de forma incorrecta el importe de la multa debido a la pandemia de la Covid-19 y, por tanto, debe imponerse una multa más elevada. Más en concreto, la AC PL considera que «para reducir el importe de la multa [por razón de la solvencia de la empresa], deben existir pruebas objetivas de que la imposición de la multa pondría en riesgo de manera irremediable la viabilidad de la empresa afectada y daría lugar a la pérdida de todo el valor de sus activos»⁵⁸. Por último, la AC PL aporta argumentos jurídicos que justifican la imposición de una multa administrativa más elevada en el Proyecto de decisión con el fin de garantizar la disuasión con arreglo al artículo 83, apartado 1, del RGPD, afirmando que tal nivel de multa puede impedir que ACCOR y otras organizaciones se vean disuadidas de cometer infracciones similares en el futuro. Por estas razones, según la AC PL, «el proyecto de decisión no modificado conlleva un riesgo para los derechos y libertades fundamentales de los interesados, y en particular el riesgo de violación del artículo 8 de la Carta de Derechos Fundamentales.»⁵⁹
54. A la luz de todo lo expuesto, el CEPD observa que la AC PL articula los motivos por los que propone modificar el Proyecto de decisión y explica su punto de vista sobre la importancia de los riesgos que plantea el proyecto de decisión para los interesados. Por lo tanto, el CEPD considera que la parte de la objeción relativa al artículo 83, apartado 1, del RGPD está motivada.
55. En consecuencia, el CEPD considera que la objeción planteada por la AC PL es parcialmente pertinente y está motivada de conformidad con el artículo 4, apartado 24, del RGPD (para la parte relativa a la aplicación del artículo 83, apartado 1, del RGPD). Por consiguiente, solo debe apreciarse el fondo de las cuestiones sustanciales planteadas por la AC PL en las partes de la objeción que se consideraron pertinentes y motivadas.

⁵⁶ Objeciones de la AC PL, página 2.

⁵⁷ Proyecto de decisión, apartado 80.

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ Objeciones de la AC PL, páginas 2-3.

5.4.2 Evaluación en cuanto al fondo

56. El CEPD considera que la parte de la objeción considerada pertinente y motivada con respecto del artículo 83, apartado 1, del RGPD requiere una evaluación del fondo para determinar si, en el caso que nos ocupa, el Proyecto de decisión: i) carece de información sobre el volumen de negocios pertinente para fijar el importe de la multa; ii) en términos de proporcionalidad de la multa, no debería conceder una reducción de la multa a ACCOR a pesar de las pérdidas que registró durante la pandemia de la Covid-19; y iii) propone una multa que no cumple el criterio de disuasión establecido en el artículo 83, apartado 1, del RGPD.
57. En este sentido, el CEPD recuerda que el mecanismo de coherencia también puede emplearse para fomentar una aplicación coherente de las multas administrativas⁶⁰.

Cuestión preliminar: el volumen de negocios pertinente para fijar el importe de la multa

58. La AC PL declaró en su objeción que el Proyecto de decisión no proporciona el importe del volumen de negocios anual de ACCOR en 2020 que, de conformidad con las disposiciones del RGPD sobre las multas administrativas, puede constituir la base para calcular el importe de la multa⁶¹. La AC PL explicó además que el volumen de negocios anual de ACCOR en 2020 que debe tenerse en cuenta como base para el cálculo del importe máximo de la multa es de 1 621 000 000 EUR⁶².
59. ACCOR opinó que el importe de la multa indicado por la AC PL en su objeción es inexacto desde el punto de vista de los hechos. A este respecto, ACCOR señaló que su volumen de negocios en 2020 era de 531 000 000 EUR y no de 1 621 000 000 EUR,⁶³ como indicó la AC PL.
60. El CEPD señala que la objeción de la AC PL se refiere al volumen de negocios consolidado de todo el Grupo ACCOR de 2020, mientras que el Proyecto de decisión se refiere únicamente al volumen de negocios del responsable del tratamiento, es decir, ACCOR SA en 2019. Dado que la AC PL no cuestionó en su objeción el compromiso que debía tenerse en cuenta para determinar el volumen de negocios pertinente, el CEPD considera que no debe emitir una decisión sobre si la ACP debe modificar su Proyecto de decisión a este respecto.
61. Además, el CEPD ha decidido previamente que el volumen de negocios de una empresa no es exclusivamente pertinente para determinar el importe máximo de la multa de conformidad con el artículo 83, apartados 4 a 6, del RGPD, sino que también debe considerarse para el cálculo efectivo de la multa⁶⁴. Por lo tanto, el CEPD considera que la cifra del volumen de negocios es un elemento importante que debe mencionarse en el Proyecto de decisión. Además, el CEPD recuerda que la fecha de la decisión final adoptada por la ACP de conformidad con el artículo 65, apartado 6, del RGPD es el acontecimiento a partir del cual debe tenerse en cuenta el ejercicio económico anterior⁶⁵. No obstante, en el contexto en el que una ACP distribuye un proyecto de decisión a las ACI de conformidad con el artículo 60, apartado 3, del RGPD, el CEPD está de acuerdo con el planteamiento de que este proyecto

⁶⁰ Véase el considerando 150 del RGPD; Directrices sobre OPM, apartado 34, y Directrices sobre el artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD, apartado 91.

⁶¹ Objeciones de la AC PL, página 2.

⁶² Según la AC PL, esta cifra procede de fuentes públicas (<https://group.accor.com/en/finance/events-and-announcements/annual-and-half-yearly-information>), Objeción de la AC PL, página 2.

⁶³ Observaciones de ACCOR de noviembre de 2021, sección 2.2.1, páginas 3-4.

⁶⁴ Decisión vinculante 1/2021 del CEPD sobre el litigio surgido en torno al proyecto de decisión de la autoridad de control irlandesa en relación con WhatsApp Ireland con arreglo al artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD, adoptada el 28 de julio de 2021, apartados 405-412.

⁶⁵ Decisión vinculante 1/2021 del CEPD, apartados 297-298.

de decisión incluya una cifra provisional basada en la información financiera más actualizada disponible en este momento⁶⁶.

62. El CEPD señala, además, que el Proyecto de decisión se publicó el 30 de abril de 2021. Durante el procedimiento de resolución de litigios, la AC FR aclaró que, en ese momento, solo estaba disponible el estado financiero de 2019, mientras que el estado financiero de 2020 aún no se había presentado. En consecuencia, en su Proyecto de decisión⁶⁷, la AC FR se refirió expresamente solo al volumen de negocios generado por ACCOR en 2019, al indicar que el volumen de negocios de ACCOR disminuyó un 54 % entre 2019 y 2020, sobre la base de un cálculo provisional que ACCOR había proporcionado a la AC FR. Así pues, aunque el volumen de negocios de 2020 no se menciona expresamente en el Proyecto de decisión, este incluye lo que era la última información disponible sobre los resultados financieros de ACCOR, y permite identificar una estimación del volumen de negocios de 2020 mediante el cálculo del 46 % del volumen de negocios de 2019, que se facilitó en el Proyecto de decisión. Por lo tanto, contrariamente a lo que sostiene la AC PL, el Proyecto de decisión proporcionó información sobre el volumen de negocios de ACCOR a partir de 2020, aunque de forma indirecta y basándose en datos provisionales.
63. Por consiguiente, el CEPD está de acuerdo con el planteamiento adoptado por la AC FR para el presente asunto de incluir en el Proyecto de decisión una cifra de volumen de negocio provisional basada en la información financiera más actualizada disponible en el momento de su distribución a las ACI de conformidad con el artículo 60, apartado 3, del RGPD. No obstante, el CEPD recuerda que, al dictar su decisión final de conformidad con el artículo 65, apartado 6, del RGPD, la AC FR deberá tener en cuenta el volumen de negocios anual de la empresa correspondiente al ejercicio financiero anterior a la fecha de su decisión final, es decir, el volumen de negocios de ACCOR en 2021.

Reducción del importe de la multa por la ACP

64. El CEPD señala que, para calcular la multa, la AC FR ha tenido en cuenta «el contexto económico provocado por la crisis sanitaria de la Covid-19» y «sus consecuencias en la situación financiera [de ACCOR]»⁶⁸, que, como se menciona en el Proyecto de decisión, informó de una disminución del 54 % en su volumen de negocios entre 2019 y 2020 debido a la crisis sanitaria vinculada a la pandemia de la Covid-19⁶⁹.
65. En su objeción, la AC PL alega que, para garantizar la proporcionalidad de la multa, la AC FR no debería conceder una reducción de la multa a ACCOR. En este sentido, la AC PL alega que, para reducir el importe de la multa debido a su impacto en la solvencia de la entidad sancionada, debe demostrarse objetivamente que la imposición de esta multa «pondría en riesgo de manera irremediable la viabilidad de la empresa afectada y daría lugar a la pérdida de todo el valor de sus activos»⁷⁰. En consecuencia, la AC PL subraya que, dado que el volumen de negocios de ACCOR asciende a 1 600 millones EUR en 2020⁷¹, «es muy improbable» que la solvencia de ACCOR se vea amenazada por una multa, incluso

⁶⁶ Decisión vinculante 1/2021 del CEPD que también hace referencia al hecho de que el artículo 60, apartado 6, del RGPD, que establece que la ACP y la ACI están vinculadas por el proyecto de decisión sobre el que (se considera) están de acuerdo, no se aplica en ningún caso a la presente situación.

⁶⁷ Proyecto de decisión, apartado 2.

⁶⁸ Proyecto de decisión, apartado 87.

⁶⁹ Proyecto de decisión, apartados 87-88.

⁷⁰ Objeciones de la AC PL, página 2.

⁷¹ Véanse las aclaraciones a este respecto en el apartado 60.

varias veces superior, a pesar de la pérdida de volumen de negocios sufrida por ACCOR durante la pandemia de la Covid-19⁷².

66. En respuesta a esta objeción, la AC FR expresa la opinión de que «aunque el volumen de negocios del responsable del tratamiento es un elemento significativo a la hora de determinar el importe de la multa, debe ir acompañado de todos los demás criterios previstos en el artículo 83, apartado 2, del RGPD»⁷³. Por lo que se refiere al cálculo de la multa, la AC FR aclaró además que había tenido en cuenta el impacto significativo de la crisis sanitaria de Covid-19 en el sector hotelero como factor atenuante en virtud del artículo 83, apartado 2, letra k), del RGPD.⁷⁴
67. En sus observaciones comunicadas al CEPD, ACCOR afirma que el riesgo de perjuicio para la solvencia de la empresa no es un elemento necesario que deba probar una autoridad de control para poder reducir el importe de la multa⁷⁵. Sobre este punto concreto, ACCOR se remite a la decisión vinculante 1/2021 del CEPD, en la que este indica que el volumen de negocios de una empresa puede tenerse en cuenta, entre otros elementos, para el cálculo de la multa. Además, ACCOR subraya que el importe inicial de la multa propuesto por el ponente (1 000 000 EUR) se calculó en relación con el volumen de negocios de la empresa en 2019, antes de la crisis de la Covid-19. Según ACCOR, teniendo en cuenta que el CEPD sostuvo que el volumen de negocios que debe tenerse en cuenta para el cálculo de la multa debe corresponder al del año anterior a la decisión, es lógico que la AC FR haya considerado la importante disminución de los ingresos de ACCOR entre 2019 y 2020⁷⁶.
68. En primer lugar, el CEPD reconoce que, en el contexto de la evaluación de la proporcionalidad de la multa en virtud del artículo 83, apartado 1, del RGPD, una ACP, de conformidad con su Derecho nacional, puede reducir la multa sobre la base del principio de incapacidad de pago, pero solo en circunstancias muy excepcionales. De hecho, de forma similar a la práctica observada en el ámbito del derecho de la competencia⁷⁷, para que la ACP considere dicha reducción por la incapacidad de pago de la multa, la empresa solicitante deberá demostrar una dificultad insuperable para pagar el importe de la multa propuesto. En particular, la empresa afectada deberá aportar pruebas objetivas de que el importe de la multa propuesto pondría irremediabilmente en riesgo su viabilidad económica y haría que sus activos perdieran todo o la mayor parte de su valor⁷⁸. Además, estos riesgos solo deben evaluarse cuando exista un «contexto social y económico» específico⁷⁹.
69. En el caso que nos ocupa, el CEPD observa que, contrariamente a lo que alega la AC PL, la reducción del importe de la multa por parte de la ACP no se decidió sobre la base de la incapacidad de pago de ACCOR, sino sobre la base de la disminución del volumen de negocios resultante directamente del difícil contexto económico en el que operaba la empresa⁸⁰. Teniendo en cuenta que el motivo de la

⁷² Objeciones de la AC PL, páginas 2-3.

⁷³ Deliberación sobre las objeciones de la AC PL, apartado 13.

⁷⁴ Deliberación sobre las objeciones de la AC PL, apartado 16.

⁷⁵ Observaciones de ACCOR de noviembre de 2021, sección 2.2.b, página 6.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Véanse sobre este principio, por ejemplo, las Directrices de la Comisión para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del artículo 23, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 1/2003 (2006/C 210/02).

⁷⁸ Véase la sentencia de 29 de abril de 2004, Tokai Carbon y otros/Comisión, (asuntos acumulados T-236/01, T-239/01, T-244/01 a T-246/01, T-251/01 y T-252/01), ECLI:EU:T:2004:118, apartado 372; la sentencia de 15 de julio de 2015, Westfälische Drahtindustrie y otros/Comisión (asunto T-393/10), ECLI:EU:T:2015:515, apartados 292-294.

⁷⁹ Véase la sentencia de 29 de junio de 2006, SGL Carbon/Comisión (asunto C-308/04 P, ECLI:EU:C:2006:433, apartado 106).

⁸⁰ Deliberación sobre las objeciones de la AC PL, apartados 13-16.

incapacidad de pago no se invocó en el curso del procedimiento, el CEPD considera que la ACP no está obligada a modificar su Proyecto de decisión para valorar la incapacidad de pago de la empresa al evaluar la proporcionalidad de la multa con arreglo al artículo 83, apartado 1, del RGPD.

70. Por lo que se refiere a la justificación proporcionada por la ACP para la reducción de la multa, el CEPD recuerda que el volumen de negocios de la empresa afectada, al proporcionar una indicación pertinente del tamaño de la empresa, ya constituye uno de los elementos que debe tener en cuenta la ACP para garantizar que la multa sea efectiva, proporcionada y disuasoria en cada caso individual⁸¹. Además, el CEPD llama la atención sobre el hecho de que, dado el carácter general del artículo 83, apartado 1, del RGPD, la ACP debe garantizar que las circunstancias tenidas en cuenta al calcular la multa no se contabilicen dos veces. Por lo tanto, dado que el volumen de negocios ya debe tenerse en cuenta en la evaluación con arreglo al artículo 83, apartado 1, de la RGPD, el CEPD considera que la ACP no debería tener en cuenta la disminución del volumen de negocios de ACCOR como factor atenuante también en virtud del artículo 83, apartado 2, letra k), del RGPD. Sin perjuicio de lo anterior, el CEPD señala, no obstante, que la redacción deliberadamente abierta del artículo 83, apartado 1, del RGPD deja un cierto grado de flexibilidad a la ACP a la hora de elegir los elementos que deben tenerse en cuenta para garantizar que el importe final de la multa cumpla los principios de efectividad, proporcionalidad y disuasión⁸². Sobre esta base, el CEPD considera que la ACP puede reducir la multa sobre la base de las malas condiciones financieras de un sector de la empresa afectada, en la medida en que demuestre que el volumen de negocios pertinente para el cálculo de la multa⁸³ no refleja adecuadamente, por sí solo, su capacidad financiera debido a⁸⁴ circunstancias económicas sectoriales excepcionales y recientes que afectan directa y sustancialmente a sus actividades. En cualquier caso, el CEPD considera que la mera constatación de que una empresa se encuentra en una situación financiera adversa o deficitaria no justifica automáticamente una reducción del importe de la multa⁸⁵. Por lo tanto, la decisión final de tener o no en cuenta, en el cálculo de la multa, el volumen de negocios a la luz de la evolución reciente de las circunstancias económicas sectoriales que han llevado a la mala situación financiera de la empresa no reflejada en el volumen de negocios correspondiente pertenece a la ACP, de conformidad con sus propias prácticas nacionales de imposición de multas.
71. A la luz de lo anterior, el CEPD observa que nada en el presente caso indica que el volumen de negocios de ACCOR de 2020 no reflejara adecuadamente la situación financiera de esta empresa en el momento en que se emitió el Proyecto de decisión⁸⁶.
72. Por consiguiente, el CEPD ordena a la ACP que, con el fin de garantizar la proporcionalidad de la multa de conformidad con el artículo 83, apartado 1, del RGPD, tenga en cuenta la situación financiera de

⁸¹ Decisión vinculante 1/2021, apartados 405 a 412.

⁸² Según el artículo 83, apartado 1, «Cada autoridad de control garantizará que la imposición de las multas administrativas con arreglo al presente artículo por las infracciones del presente Reglamento indicadas en los apartados 4, 5 y 6 sean en cada caso individual efectivas, proporcionadas y disuasorias» (el subrayado es nuestro).

⁸³ Es decir, el volumen de negocios del año anterior a la decisión. Véase el apartado 63, supra.

⁸⁴ Por ejemplo, el término «reciente» puede abarcar situaciones en las que las circunstancias económicas sectoriales excepcionales surgen después del año de referencia para el volumen de negocios pertinente o poco antes de que dicho año de referencia llegue a su fin, de modo que el volumen de negocios de la empresa ya no refleja con exactitud la capacidad financiera de la misma.

⁸⁵ Véase la sentencia de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión (asuntos acumulados C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P), ECLI:EU:C:2005:408, apartado 327 y la jurisprudencia citada.

⁸⁶ A este respecto, el CEPD recuerda que, al emitir su decisión final de conformidad con el artículo 65, apartado 6, del RGPD, la AC FR utilizará el volumen de negocios actualizado de ACCOR de 2021. Véase el apartado 63, supra.

ACCOR sobre la base de esta empresa, sin considerar la reducción del volumen de negocios debido a la pandemia de la Covid-19 como un factor atenuante con arreglo al artículo 83, apartado 2, letra k), del RGPD.

Disuasión de la multa con arreglo al artículo 83, apartado 1, del RGPD

73. En la parte de su objeción que el CEPD consideró pertinente y motivada, la AC PL sostiene que el importe de la multa fijada por la ACP no cumple el criterio de disuasión establecido en el artículo 83, apartado 1, del RGPD, que establece que «cada autoridad de control garantizará que la imposición de las multas administrativas con arreglo al presente artículo por las infracciones del presente Reglamento indicadas en los apartados 4, 5 y 6 sea en cada caso individual efectiva, proporcionada y disuasoria». En particular, la AC PL alega que el importe propuesto de la multa no es suficientemente elevado como para disuadir a la propia ACCOR o a otras entidades de cometer infracciones similares en el futuro⁸⁷.
74. En sus observaciones presentadas al CEPD, ACCOR declaró que estaba de acuerdo con el razonamiento desarrollado por la AC FR, que concluyó que la multa administrativa era suficientemente disuasoria⁸⁸.
75. En primer lugar, hay que señalar que la fijación de una multa no es un ejercicio aritméticamente preciso,⁸⁹ y que las autoridades de control disponen de cierto margen de discrecionalidad a este respecto⁹⁰. No obstante, el CEPD considera que, aunque la ACP no esté obligada, en virtud de su obligación de motivación, a proporcionar cifras detalladas sobre el método utilizado para calcular la multa, debe indicar los factores que influyeron en el ejercicio de su discrecionalidad a la hora de fijar las multas, en particular con respecto al efecto disuasorio de la multa propuesta.
76. Además, el CEPD recuerda que, para garantizar que una multa sea disuasoria, debe fijarse a un nivel que garantice que tenga un efecto realmente disuasorio.⁹¹ Para garantizar el carácter disuasorio, la multa debe fijarse en un nivel que disuada tanto al responsable del tratamiento como al encargado del tratamiento de que se trate como a otros responsables o encargados que realicen operaciones de tratamiento similares de repetir la misma conducta ilícita,⁹² sin ir más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo⁹³. Además, el tamaño de la empresa afectada es uno de los elementos que deben tenerse en cuenta en el cálculo del importe de la multa para garantizar su carácter disuasorio⁹⁴. En efecto, la toma en consideración de los recursos de la empresa de que se trate está justificada por el

⁸⁷ Objeciones de la AC PL, página 2.

⁸⁸ Observaciones de ACCOR de mayo de 2022, página 1, referidas a: Deliberación sobre las objeciones de la AC PL, apartados 11-18.

⁸⁹ Véase, entre otras, la sentencia de 22 de septiembre de 2021, Altice Europe NV/Comisión (asunto T-425/18, ECLI:EU:T:2021:607, apartado 362); la sentencia de 5 de octubre de 2011, Romana Tabacchi/Comisión (asunto T-11/06, ECLI:EU:T:2011:560, apartado 266).

⁹⁰ Véase, entre otras, la sentencia de 16 de junio de 2011, Caffaro Srl/Comisión (asunto T-192/06, ECLI:EU:T:2011:278, apartado 38).

⁹¹ Decisión 1/2020 del CEPD sobre el litigio surgido en relación con el proyecto de decisión de la autoridad de control irlandesa en relación con Twitter International Company con arreglo al artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD, adoptada el 9 de noviembre de 2020), apartado 196; Decisión 1/2021 del CEPD, apartado 415.

⁹² Véase, entre otras, la sentencia de 13 de junio de 2013, Versalis Spa/Comisión Europea (asunto C-511/11, ECLI:EU:C:2013:386, apartado 94).

⁹³ Sentencia de 22 de septiembre de 2021, MT/Landespolizeidirektion Steiermark (asunto C-231/20, ECLI:EU:T:2021:60, apartado 45), en la que se afirma: «el rigor de las sanciones impuestas [...] sea adecuado a la gravedad de las infracciones que castigan, en particular garantizando un efecto realmente disuasorio, sin ir más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo».

⁹⁴ Decisión 1/2021 del CEPD, apartados 405-412.

impacto perseguido por la empresa afectada, con el fin de garantizar que la multa tenga un efecto disuasorio suficiente, dado que la multa no debe ser insignificante habida cuenta, en particular, su capacidad financiera⁹⁵.

77. A la luz de lo anterior, el CEPD considera que la multa en el presente caso relativa a las infracciones «sustanciales»⁹⁶ debe fijarse en un nivel que no sea insignificante en relación con el volumen de negocios de ACCOR, y que disuada no solo a esta sino también a otras organizaciones de cometer infracciones similares en el futuro. En este sentido, el CEPD señala que, aunque los recursos de ACCOR disminuyeron significativamente entre 2019 y 2020 debido a la pandemia de la Covid-19, el importe de la multa propuesto por la ACP representaría solo el 0,02 % del volumen de negocios estimado de ACCOR para 2020. El CEPD considera que este importe sería insignificante en las circunstancias del caso que nos ocupa, en particular teniendo en cuenta que se impuso por infracciones que la ACP consideró «sustanciales»⁹⁷. Por lo tanto, el CEPD opina que dicho importe no disuadiría ni a ACCOR ni a otras empresas de cometer infracciones «sustanciales» similares, y menos aún de cometer infracciones menos «sustanciales», ya que el riesgo al que se enfrentarían por tales infracciones sería una represalia mínima en relación con su dimensión económica.
78. Por lo tanto, el CEPD considera que la multa prevista en el Proyecto de decisión no es lo suficientemente disuasoria. Sobre esta base, el CEPD ordena a la ACP que valore de nuevo los elementos en los que se basó para calcular el importe de la multa con el fin de garantizar que cumple el criterio de disuasión del artículo 83, apartado 1, del RGPD, teniendo en cuenta, en particular, el volumen de negocios pertinente de ACCOR⁹⁸.

CONCLUSIONES

El CEPD ordena a la AC FR que vuelva a evaluar la medida correctora prevista en términos de multa administrativa, de conformidad con las conclusiones alcanzadas por el CEPD, a saber:

- el volumen de negocio pertinente es el correspondiente al ejercicio anterior a la fecha de la decisión final adoptada por la ACP con arreglo al artículo 65, apartado 6, del RGPD (apartados 58-63);
- garantizar que la multa sea proporcionada con arreglo al artículo 83, apartado 1, del RGPD, teniendo en cuenta, tal como se describe en la decisión, el volumen de negocios pertinente de ACCOR (apartados 64-72);
- valorar de nuevo los elementos en los que se basó para calcular el importe de la multa con el fin de garantizar que cumple el criterio de disuasión con arreglo al artículo 83, apartado 1, del RGPD, teniendo en cuenta, en particular, el volumen de negocios pertinente de ACCOR (apartados 73-78).

⁹⁵ Sentencia de 4 de septiembre de 2014, YKK y otros/Comisión (asunto C-408/12 P, ECLI:EU:C:2014:2153, apartado 85; sentencia de 17 de junio de 2020, Lafarge/Comisión Europea, (asunto C-413/08 P, ECLI:EU:C:2010:346, apartado 104 y la jurisprudencia allí citada).

⁹⁶ Proyecto de decisión, apartado 80.

⁹⁷ *Ibíd.*

⁹⁸ A este respecto, el CEPD recuerda que, al emitir su decisión final de conformidad con el artículo 65, apartado 6, del RGPD, la AC FR utilizará el volumen de negocios actualizado de ACCOR de 2021. Véase el apartado 63 *supra*.

6 DECISIÓN VINCULANTE

79. A la luz de lo anterior, y de acuerdo con la función del CEPD, en virtud del artículo 70, apartado 1, letra t), del RGPD, de emitir decisiones vinculantes con arreglo al artículo 65 del RGPD, el Comité emite la siguiente decisión vinculante de acuerdo con el artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD:
- El CEPD decide que la objeción de la AC PL, que cuestiona el nivel de la multa impuesta por la AC FR en su Proyecto de decisión, cumple los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD con respecto a las alegaciones de la AC PL de que el Proyecto de decisión: i) carece de información sobre el volumen de negocios pertinente para determinar el importe de la multa; ii) en términos de proporcionalidad de la multa, no debe conceder una reducción de la multa a la ACCOR a pesar de las pérdidas que registró durante la pandemia de la COVID-19; iii) propone una multa que no cumple el criterio de disuasión establecido en el artículo 83, apartado 1, del RGPD.
 - A este respecto, el CEPD decide que: i) en su decisión final, la AC FR debe tener en cuenta el volumen de negocios de ACCOR del año anterior, es decir, de 2021; ii) aunque la AC FR no está obligada a verificar la solvencia financiera de ACCOR, debe, para garantizar la proporcionalidad de la multa, tener en cuenta la situación financiera de ACCOR sobre la base de la cifra de volumen de negocios pertinente de esta empresa, sin considerar esta reducción del volumen de negocios como factor atenuante con arreglo a lo dispuesto en el artículo 83, apartado 2, letra k), del RGPD; y iii) la multa no cumple el requisito de disuasión con arreglo al artículo 83, apartado 1, del RGPD y, por este motivo, ordena a la AC FR que valore de nuevo los elementos en los que se basó para calcular el importe de la multa con el fin de garantizar que cumple el criterio de disuasión del artículo 83, apartado 1, del RGPD, teniendo en cuenta, en particular, el volumen de negocios pertinente de ACCOR.
 - El CEPD decide que la AC FR no está obligada a modificar su Proyecto de decisión sobre la base de la parte de la objeción relativa al principio de proporcionalidad en relación con la gravedad de la infracción (artículo 83, apartado 2, letra a), del RGPD), ya que no cumple los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD.

7 OBSERVACIONES FINALES

80. Esta decisión vinculante se dirige a la AC FR y a las ACI. La AC FR adoptará su decisión final en base a esta decisión vinculante conforme al artículo 65, apartado 6, del RGPD.
81. En cuanto a la parte de la objeción que se ha considerado que no cumple los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD, el CEPD no se pronuncia sobre el fondo de ninguna cuestión sustancial en dicha parte. El CEPD reitera que su decisión actual es sin perjuicio de posibles evaluaciones que se puedan requerir del CEPD en otros asuntos, incluso con las mismas partes, teniendo en cuenta el contenido del proyecto de decisión pertinente y las objeciones formuladas por las ACI.
82. En virtud del artículo 65, apartado 6, del RGPD, la AC FR debe comunicar su decisión final a la Presidencia en el plazo de un mes tras recibir la decisión vinculante.
83. Una vez realizada dicha comunicación por la AC FR, la decisión vinculante se hará pública conforme al artículo 65, apartado 5, del RGPD.
84. Con arreglo al artículo 70, apartado 1, letra y), del RGPD, la decisión final de la AC FR comunicada al CEPD se incluirá en el registro de decisiones que hayan sido objeto del mecanismo de coherencia.

Por el Comité Europeo de Protección de Datos

La Presidenta

(Andrea Jelinek)