

La AEPD en 2025: Radiografía de un cambio de ciclo en la supervisión de la protección de datos

Derecho Digital

"Reclamaciones disparadas un 64 %, sanciones por más de 48 millones de euros y un nuevo enfoque proactivo. La Memoria Anual 2025 de la Agencia Española de Protección de Datos confirma la consolidación del enforcement como herramienta central en un entorno normativo cada vez más exigente."

Un cambio de ciclo institucional con cifras récord

La publicación de la **Memoria Anual 2025** de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) coincide con el primer ejercicio completo bajo la nueva presidencia de Lorenzo Cotino Hueso y la novedosa figura de la adjuntía, ocupada por Francisco Pérez Bes. Más allá del relevo institucional, los datos publicados dibujan un panorama de transformación profunda del enforcement en materia de protección de datos en España: un sistema sometido a una presión creciente de reclamaciones, que responde con un volumen sancionador histórico y que se prepara para asumir, durante 2026, nuevas competencias derivadas del **Reglamento de Inteligencia Artificial**, del **DSA**, del **Reglamento del Espacio Europeo de Datos Sanitarios** y/o de la **Directiva sobre trabajadores de plataformas**.

Para los **responsables y encargados del tratamiento**, el mensaje implícito es claro: la AEPD ha pasado de un modelo predominantemente reactivo a una lógica de priorización estratégica, en la que los **recursos se concentran en los expedientes de mayor impacto sobre los derechos fundamentales**. Y los importes lo reflejan.

Sobre BDO Abogados

Somos una firma de abogados internacional comprometida con ofrecer servicios de calidad y valor superior para impulsar el éxito de nuestros clientes en todo el mundo.

Adaptamos nuestro enfoque de trabajo, honorarios y equipos según las necesidades específicas que cada caso requiera, contando con una gran capacidad de recursos para abordar cualquier desafío legal con eficacia y eficiencia. Su éxito es nuestra prioridad.

People helping people achieve their dreams.

Contacto



Mario Roy
Manager | Legal
mario.roy@bdo.es



Jessica López
Abogada | Legal
jessica.lopez@bdo.es

[bdo.es](https://www.bdo.es)



Las cifras que ningún responsable de tratamiento debería pasar por alto

La Memoria 2025 condensa en cuatro indicadores el cambio de escala vivido por la institución. Estos son los datos que estructuran la conversación con cualquier órgano de dirección o comité de cumplimiento durante los próximos doce meses:

Indicador	2024	2025	Variación
Reclamaciones presentadas ante la AEPD	18.855	30.931	+64%
Entradas totales de nuevos casos	19.722	32.063	+63%
Casos transfronterizos desde otras AC del EEE	825	1.118	+36%
Multas impuestas (número)	281	325	+16%
Importe total de multas	35.592.200 €	48.108765 €	+35%
Importe medio por multa	≈ 126.700 €	≈ 148.000 €	+17%
Tasa de resolución de reclamaciones	96%	76%	-20 p.p.
Procedimientos sancionadores abiertos	-	+31 % vs. 2024	+31 %

Fuente: AEPD, Memoria Anual 2025 (apartados "La potestad de supervisión" y "La Agencia en cifras: Inspección de datos"). Elaboración propia.

Dos lecturas resultan especialmente relevantes para los departamentos de cumplimiento.

- ▶ La primera, el desacoplamiento entre la entrada y la capacidad de respuesta: pese a que en 2025 se resolvieron 23.361 reclamaciones (la cifra más alta de la historia de la institución y un 29 % más que en 2024), la tasa de resolución cayó del 96 % al 76 %, evidenciando una saturación que la propia Agencia atribuye a la falta de incremento de plazas de la Subdirección General de Inspección.
- ▶ La segunda, el endurecimiento del enforcement: 12 multas superaron el millón de euros y el importe medio por sanción se situó cerca de los 148.000 euros, con incrementos sustanciales del tiempo medio de tramitación (+45 % en procedimientos; +55 % en actuaciones previas).

Las grandes sanciones de 2025: doce expedientes por encima del millón de euros

De los 325 expedientes resueltos con multa en 2025, doce superaron el umbral del millón de euros y deben publicarse en el BOE de conformidad con la [LOPDGDD](#). El liderazgo absoluto corresponde a AENA, sancionada con algo más de 10 millones de euros por infracción del artículo 35 RGPD (Evaluación de Impacto en Protección de Datos), una resolución llamativa porque ejemplifica el énfasis creciente de la Agencia en obligaciones de accountability "de diseño" y no únicamente en incidentes de seguridad.



Responsable	Infracción	Multa	Sector
AENA, S.M.E., S.A.	Art. 35 RGPD (EIPD)	10.043.002 €	Transporte
Xfera Móviles, S.A.U.	Arts. 5.1.f) y 32 RGPD	4.000.000 €	Telecom.
Centros Comerciales Carrefour, S.A.	Arts. 5.1.f), 32 y 34 RGPD	3.200.000 €	Retail
Informa D&B, S.A.	Arts. 6.1 y 14 RGPD	1.800.000 €	Solvencia
ING Bank N.V., Sucursal en España	Art. 6.1 RGPD	1.600.000 €	Banca
Hyundai Motor España, S.L.U.	Art. 5.1.f) RGPD	1.600.000 €	Automoción
Sprinter Megacentros del Deporte, S.L.	Art. 5.1.f) RGPD	1.560.000 €	Retail
Servicios Financieros Carrefour, E.F.C.	Art. 5.1.f) RGPD	1.500.000 €	Financiero
Repsol Comercializadora de Electricidad y Gas, S.L.	Arts. 5.1.d) y 32 RGPD	1.380.000 €	Energía
IDCQ Hospitales y Sanidad, S.L.U.	Arts. 6, 9 y 25 RGPD	1.200.000 €	Sanidad
Cecotec Innovaciones, S.L.U.	Arts. 5.1.f), 32, 33 y 34 RGPD	1.090.000 €	Electrónica

Fuente: AEPD, Memoria Anual 2025 (apartados "La potestad de supervisión" y "La Agencia en cifras: Inspección de datos").
Elaboración propia.

Cuatro patrones merecen atención al analizar la lista

- 1 El artículo 5.1.f) RGPD**, principio de integridad y confidencialidad, aparece en al menos siete de los doce expedientes, casi siempre junto al artículo 32 (seguridad del tratamiento). Es el binomio más sancionado: cuando se produce una brecha y no se acreditan medidas técnicas y organizativas proporcionadas al riesgo, la respuesta sancionadora es prácticamente automática.
- 2 La presencia destacada del retail y la distribución** (Carrefour, Sprinter, Hyundai) muestra que el comercio físico y mixto sigue siendo un objetivo prioritario, especialmente cuando combina volúmenes elevados de datos de cliente con sistemas heredados.
- 3 Dos de las multas más altas** (AENA, IDCQ Hospitales) se vinculan a obligaciones organizativas de accountability, EIPD, arts. 6 y 9, privacidad desde el diseño, lo que sugiere que la Agencia está dispuesta a cuantificar el incumplimiento estructural, no solo el incidente.
- 4 La propia firma legal del expediente Sprinter** (1,56 M €) destaca por tratarse del primer caso transfronterizo del año en el que la AEPD actuó como autoridad principal, anticipando un papel más asertivo en la ventanilla única.



Internet, comercio y brechas: la geografía sectorial del enforcement

El **análisis sectorial** es el dato más revelador de la Memoria. Tres categorías concentran más de dos tercios del importe total sancionado en 2025 y muestran crecimientos interanuales de tres y hasta cuatro dígitos. Cualquier organización con exposición material a alguno de estos sectores debería leer estas cifras como una señal anticipada de riesgo regulatorio:

Sector	Importe 2024	Importe 2025	Variación
Servicios de Internet	4.547.380 €	11.383.560 €	+150 %
Comercio, transporte y hostelería	613.800 €	10.760.152 €	+1.653 %
Quiebras de seguridad	2.198.200 €	9.838.003 €	+348 %
Energía y agua	11.680.600 €	3.044.000 €	-74 %
Entidades financieras y acreedoras	5.356.900 €	2.792.000 €	-48 %
Telecomunicaciones	3.330.000 €	2.300.800 €	-31 %
Otros	7.865.320 €	7.990.250 €	+2 %
TOTAL	35.592.200 €	48.108.765 €	+35 %

Fuente: AEPD, Memoria Anual 2025 (apartados "La potestad de supervisión" y "La Agencia en cifras: Inspección de datos").
Elaboración propia.

La lectura más relevante no es solo el crecimiento agregado, sino su redistribución. Sectores tradicionalmente protagonistas del sancionador (energía, telecomunicaciones, banca) reducen su peso, mientras que las brechas de **seguridad**, no un sector en sentido estricto, sino una tipología infractora transversal, **casi cuadruplican su importe**. La conjugación de incidentes de seguridad con tratamientos masivos en *plataformas digitales* y *retail* está reescribiendo el mapa de riesgo regulatorio.

Para contextualizar el volumen entrante, el ranking de reclamaciones por categoría también ofrece pistas valiosas. Las diez áreas de actividad más reclamadas en 2025 concentran el 79 % del total y todas crecen, pero hay dos crecimientos verdaderamente disruptivos: las reclamaciones **contra la Administración Pública se triplican** (+215 %, hasta 3.079 expedientes) y las de **servicios de Internet se disparan un 63 %**, hasta superar las 5.100. Videovigilancia mantiene su segunda posición histórica (4.050 reclamaciones, +19 %), confirmando que el control de la actividad laboral mediante cámaras y sistemas biométricos sigue siendo terreno de litigio frecuente.



El expediente OpenAI y la consolidación de la ventanilla única

Uno de los expedientes más reseñables del año por su valor doctrinal es el archivo del procedimiento contra OpenAI (EXP202304668), iniciado tras las denuncias presentadas en abril y mayo de 2023 contra OpenAI, LLC y OpenAI OpCo, LLC por posibles infracciones del RGPD vinculadas al funcionamiento de ChatGPT.

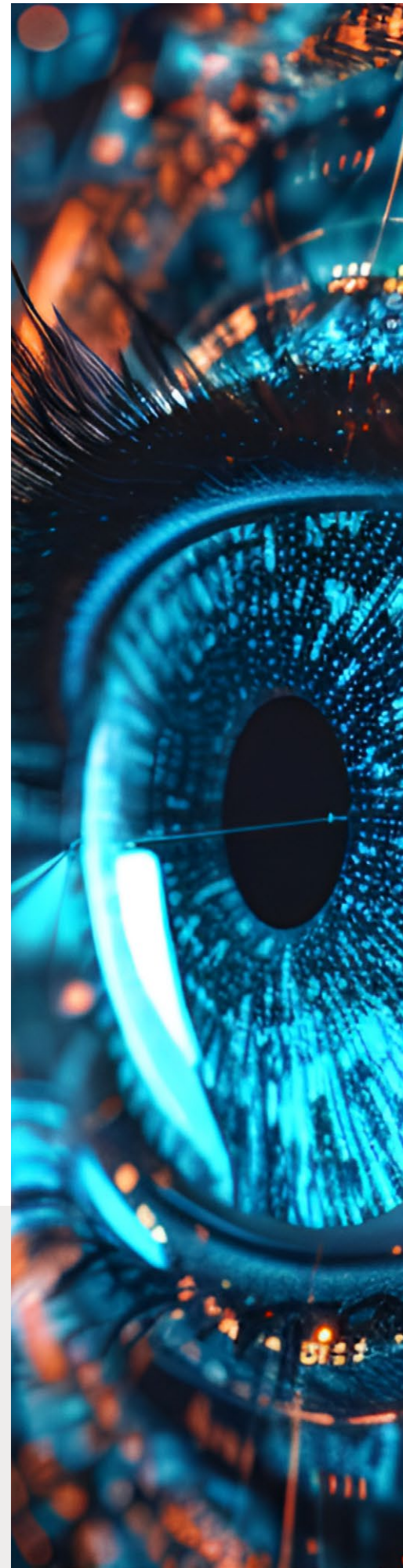
La AEPD constata que, desde el 15 de febrero de 2024, OpenAI Ireland Limited actúa como responsable del tratamiento de los residentes en el Espacio Económico Europeo y Suiza, conforme a su política de privacidad actualizada. Como consecuencia, la autoridad competente para la supervisión de los tratamientos efectuados por ChatGPT pasa a ser la Data Protection Commission (DPC) irlandesa, activándose el mecanismo de ventanilla única previsto en el artículo 56 RGPD. La AEPD pierde competencia para continuar la instrucción y procede al archivo, sin perjuicio de las funciones de cooperación y asistencia mutua previstas en los artículos 56 y 60 RGPD.

La secuencia merece reproducirse porque ilustra un patrón que veremos repetirse con muchos prestadores tecnológicos transfronterizos en los próximos meses:

Fase	Hechos relevantes - EXP202304668 OpenAI
1. Denuncia	Abril y mayo de 2023: se presentan denuncias ante la AEPD contra OpenAI, LLC y OpenAI OpCo, LLC por presuntas infracciones del RGPD en el funcionamiento de ChatGPT (data scraping masivo, ausencia de base jurídica, inexactitud, falta de información).
2. Investigación	La AEPD inicia investigación previa, solicita información a OpenAI y analiza el modelo de responsabilidad sobre el tratamiento de datos personales de usuarios europeos.
3. Establecimiento	15 de febrero de 2024: OpenAI Ireland Limited pasa a actuar como responsable del tratamiento respecto de los residentes en el EEE y Suiza (política de privacidad actualizada).
4. Competencia	Aplicación del artículo 56 RGPD (ventanilla única): la autoridad principal pasa a ser la DPC irlandesa por establecimiento principal en su territorio.
5. Resolución	Archivo del expediente por la AEPD por falta de competencia, sin perjuicio del deber de cooperación y asistencia mutua (arts. 56 y 60 RGPD).
Implicación	Los procedimientos contra grandes prestadores tecnológicos con establecimiento europeo se concentran en la autoridad del país de su sede . La AEPD mantiene un papel relevante como autoridad interesada y, en su caso, en la negociación de los proyectos de decisión.

Fuente: AEPD, Memoria Anual 2025, apartado "La potestad de supervisión". Elaboración propia.

Esta lógica de ventanilla única no es un detalle procesal menor. La Memoria 2025 muestra que España actuó como autoridad interesada en 1.118 casos transfronterizos (+36 % respecto a 2024) y que los procedimientos en cooperación crecieron un 26 % en términos totales. Entre los expedientes en los que la AEPD ha sido autoridad interesada destacan dos sanciones de TikTok Technology Ireland Limited (480 y 45 millones de euros, ambas con la DPC irlandesa como autoridad principal): aunque la multa la imponga otra autoridad, la AEPD participa activamente en la decisión final, lo que tiene consecuencias prácticas inmediatas para los responsables. Una decisión de cooperación adoptada en otro Estado miembro puede acabar produciendo efectos directos sobre la actividad de un grupo en España y, recíprocamente, las multas "españolas" empiezan a viajar al resto del EEE.



El horizonte 2026**nuevas competencias, herramientas y una agencia más inteligente.**

La Memoria 2025 dedica varios epígrafes a las competencias que la AEPD debe asumir o reforzar de manera inmediata: Reglamento de Inteligencia Artificial (RIA), Reglamento de Servicios Digitales (DSA), Reglamento sobre publicidad política, Reglamento del Espacio Europeo de Datos Sanitarios (EHDS), Reglamento de Datos (Data Act), Reglamento de Gobernanza de Datos (DGA) y Directiva sobre trabajadores de plataformas digitales. Es un volumen normativo sin precedentes que se solapa con la actividad ordinaria del RGPD y que la propia institución reconoce como un reto presupuestario y de personal.

En paralelo, la AEPD ha publicado en 2025 su [Política de uso de IA generativa](#), primera de su tipo en el sector público español, bajo el principio "IA first". Esta política, junto con la puesta en marcha del [Laboratorio de Privacidad](#) y la actualización en curso de la [guía de sistemas biométricos](#), marca el perímetro de la actividad regulatoria proactiva que veremos durante 2026.

Para los responsables del tratamiento, las implicaciones prácticas son tres:

- ▶ La doctrina de la AEPD sobre tratamientos con IA, sistemas biométricos en el ámbito laboral y neurodatos se concretará en guías, notas técnicas y, previsiblemente, primeras resoluciones sancionadoras a lo largo de 2026.
- ▶ Las consultas previas (art. 36 RGPD) y las consultas de "alto valor estratégico" —una iniciativa nueva, anunciada en la Memoria— ganarán peso como vía para obtener criterio anticipado de la Agencia antes de desplegar tratamientos novedosos.
- ▶ La interacción entre el RGPD y el RIA será un eje central. La AEPD participa como co-ponente en el drafting team del CEPD y desde julio de 2025 trabaja conjuntamente con la Oficina de IA de la Comisión Europea.

Lecciones**para responsables y encargados del tratamiento**

Más allá del titular del crecimiento de las cifras, la Memoria 2025 ofrece un conjunto coherente de señales sobre dónde se concentrará el riesgo regulatorio en los próximos meses. Desde el área de Derecho Digital de BDO destacamos las siguientes recomendaciones prácticas para los órganos de cumplimiento:

1 Reforzar la trazabilidad de las medidas de seguridad (arts. 32, 33 y 34 RGPD)

El binomio brecha + seguridad insuficiente es el principal motor sancionador del año. Es razonable revisar la documentación que acredita la adecuación de las medidas técnicas y organizativas al nivel de riesgo, los procedimientos de notificación interna ante incidentes (con tiempos compatibles con el plazo de 72 horas del art. 33 RGPD) y las plantillas de comunicación a los interesados conforme al artículo 34.

2 Reactivar el accountability "de diseño"

La sanción a AENA por defectos en la EIPD y la presencia de IDCQ Hospitales en el top de multas confirman que las obligaciones de los artículos 25 y 35 RGPD se cuantifican en sanciones de varios millones de euros. Conviene revisar los inventarios de EIPD pendientes, las metodologías de privacy by design en proyectos de transformación digital y la trazabilidad de las decisiones técnicas adoptadas en los desarrollos.

3 Mapear la exposición transfronteriza y el papel de la autoridad principal

Para los grupos con establecimientos en varios Estados miembros, identificar quién será la autoridad principal en cada categoría de tratamiento es ya una decisión estratégica de cumplimiento. El expediente OpenAI muestra cómo un cambio organizativo en el responsable del tratamiento puede reconfigurar por completo el régimen competencial.

4 Anticipar el solapamiento RGPD–RIA–DSA–EHDS

Los proyectos de IA, los servicios digitales sometidos al DSA, los tratamientos en el ámbito sanitario amparados por el EHDS y las nuevas obligaciones del Data Act exigen una coordinación interna que va más allá del DPO. Conviene preparar las estructuras de gobernanza para gestionar competencias concurrentes —AEPD, autoridad de vigilancia del mercado de IA, coordinador de servicios digitales—, así como los mecanismos de cooperación previstos en cada reglamento.

5 Tratar las consultas de alto valor estratégico como herramienta preventiva

La AEPD ha anunciado expresamente la voluntad de comunicar criterios de manera anticipada a una actuación sancionadora. Para tratamientos novedosos —IA generativa en la atención al cliente, sistemas de scoring, uso de biometría en el ámbito laboral, tratamientos basados en interés legítimo en entornos sensibles— acudir a una consulta de alto valor estratégico puede convertirse en una alternativa eficiente a asumir el riesgo de un procedimiento posterior.



Cierre

La Memoria Anual 2025 confirma la consolidación de un nuevo ciclo institucional en la AEPD, marcado por una mayor priorización estratégica, una capacidad sancionadora claramente expansiva y la inminente asunción de competencias en torno a la inteligencia artificial, los datos sanitarios, los servicios digitales y la economía del dato. La cifra de 48,1 millones de euros en sanciones, los doce expedientes por encima del millón y el archivo del caso OpenAI por aplicación de la ventanilla única dibujan, en conjunto, el escenario regulatorio que las organizaciones tendrán que gestionar a lo largo de 2026.

People Helping People

El equipo de Derecho Digital de BDO Abogados acompaña a sus clientes en la identificación temprana de estos focos de exposición, en la revisión de sus marcos de cumplimiento RGPD–RIA–DSA y en la interlocución con la AEPD y el resto de las autoridades de control del Espacio Económico Europeo.



Las cifras y referencias contenidas en este artículo proceden de la Memoria Anual 2025 de la Agencia Española de Protección de Datos, publicada en el sitio web institucional de la AEPD. El presente análisis tiene carácter divulgativo y no constituye asesoramiento legal específico.

Esta publicación ha sido redactada en términos generales y debe ser contemplada únicamente como una referencia general. Esta publicación no puede utilizarse como base para amparar situaciones específicas y usted no debe actuar, o abstenerse de actuar, de conformidad con la información contenida en este documento sin obtener asesoramiento profesional específico. Póngase en contacto con BDO Audiberia Abogados y Asesores Tributarios, S.L.P. en cualquiera de nuestras oficinas para tratar estos asuntos en el marco de sus circunstancias particulares. BDO Audiberia Abogados y Asesores Tributarios, S.L.P., sus socios y empleados, no aceptan ni asumen cualquier responsabilidad ante cualquier pérdida derivada de cualquier acción realizada o no por cualquier individuo al amparo de la información contenida en esta publicación o ante cualquier decisión basada en ella.

BDO Abogados y Asesores Tributarios, S.L.P. es una sociedad limitada española independiente. Es miembro de la red internacional de BDO, constituida por empresas independientes asociadas de todo el mundo, y creada por BDO International Limited, una compañía limitada por garantía del Reino Unido.

BDO es la marca comercial utilizada por toda la red BDO y para todas sus firmas miembro.

Copyright © 2026. Todos los derechos reservados. Publicado en España.