C/2025/3466

27.6.2025

Resumen de la Decisión de la Comisión

de 23 de abril de 2025

relativa a una decisión en virtud del artículo 29, apartado 1, letra a), el artículo 30, apartado 1, letra a), y el artículo 31, apartado 1, letra h), del Reglamento (UE) 2022/1925

[Case DMA.100055 — META – ARTICLE 5(2)]

[NOTIFICADA CON EL NÚMERO C(2025) 2091]

(El texto en lengua inglesa es el único auténtico)

(C/2025/3466)

El 23 de abril de 2025, la Comisión adoptó una decisión de conformidad con el artículo 29, apartado 1, letra a), el artículo 30, apartado 1, letra a), y el artículo 31, apartado 1, letra h), del Reglamento (UE) 2022/1925 ([1]). *Con arreglo a lo previsto en el artículo 44 del Reglamento (UE) 2022/1925, la Comisión publica los nombres de las partes y el contenido principal de la decisión, teniendo en cuenta el interés legítimo de las empresas en la protección de sus secretos comerciales.*

1. INTRODUCCIÓN

1) La Decisión de incumplimiento (en lo sucesivo, «Decisión») establece la conclusión de la Comisión de que el modelo de publicidad de «consentimiento o pago» aplicado por Meta Platforms, Inc. (en lo sucesivo, «Meta») en la Unión no cumple lo dispuesto en el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (UE) 2022/1925 en lo que respecta a la combinación de los datos personales de sus usuarios finales procedentes de sus servicios básicos de plataforma («SBP») y otros servicios de Meta sin anuncios (denominados conjuntamente «servicios sin anuncios de Meta») incluidos, entre otros, sus SBP de red social en línea Facebook e Instagram, sus SBP de comunicación interpersonal independiente de la numeración, Messenger, sus SBP de intermediación en línea, Marketplace, y sus servicios de citas en línea Dating, y de juegos en línea, Gaming Play,, así como sus datos personales obtenidos de terceros, por una parte, con datos de sus SBP de publicidad en línea, Meta Ads, por la otra, con el fin de ofrecer publicidad personalizada.

2) En consecuencia, la Decisión impone a Meta una multa, así como posibles multas coercitivas en caso de incumplimiento por Meta de la orden de cese establecida en la Decisión.

2. MARCO JURÍDICO

3) El artículo 5, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento (UE) 2022/1925 prohíbe a los guardianes de acceso:

a) tratar, con el fin de prestar servicios de publicidad en línea, los datos personales de los usuarios finales que utilicen servicios de terceros que hagan uso de servicios básicos de plataforma del guardián de acceso;

b) combinar datos personales procedentes de los servicios básicos de plataforma pertinentes con datos personales procedentes de cualesquiera servicios básicos de plataforma adicionales o de cualquier otro servicio que proporcione el guardián de acceso o con datos personales procedentes de servicios de terceros; y

c) cruzar datos personales procedentes del servicio básico de plataforma pertinente con otros servicios que proporcione el guardián de acceso por separado, entre ellos otros servicios básicos de plataforma, y viceversa.

([1]) Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2022, sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital y por el que se modifican las Directivas (UE) 2019/1937 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Mercados Digitales) (DO L 265 de 12.10.2022, p. 1).

4) Sin embargo, el artículo 5, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento (UE) 2022/1925 indica que la prohibición de estas actividades de tratamiento de datos (denominadas conjuntamente «combinación») no se aplica cuando se cumplen dos condiciones acumulativas:

i) el guardián de acceso ha presentado al usuario final la ***opción específica*** de combinar sus datos personales procedentes de sus SBP y de sus otros servicios; esta opción específica requiere que se ofrezca al usuario final una alternativa menos personalizada pero equivalente al servicio del guardián de acceso para el que se requiere el consentimiento a la combinación de datos; y

ii) el usuario final ha dado su ***consentimiento válido*** a dicha combinación, en el sentido del artículo 4, apartado 11, y del artículo 7 del Reglamento (UE) 2016/679 ([2]).

3. MODELO PUBLICITARIO DE «CONSENTIMIENTO O PAGO» DE META

5) Los principales servicios sin anuncios de Meta son Facebook e Instagram. En estos servicios, Meta ofrece a los usuarios finales la posibilidad de publicar y consumir contenidos orgánicos. Además, en el entorno de Facebook, los usuarios finales pueden utilizar otros servicios, como Marketplace, Messenger, Gaming Play y Dating. Los usuarios finales pueden acceder a los servicios sin anuncios de Meta a través de sus cuentas de Facebook o Instagram.

6) A través de su servicio de anuncios, Meta muestra publicidad personalizada en sus plataformas. Para ello, Meta combina todos los datos personales que recoge de sus usuarios finales y de algunos sitios web de terceros, con los datos personales que recoge de los usuarios finales que interactúan con su servicio de anuncios.

7) Para cumplir lo dispuesto en el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (UE) 2022/1925, Meta introdujo, en noviembre de 2023, un modelo publicitario de «consentimiento o pago» para los usuarios finales de los entornos de Facebook e Instagram en la UE, que les ofrece dos opciones:

a) la **opción «Con anuncios»**: uso de las plataformas de redes sociales de Meta de forma gratuita, pero con publicidad totalmente personalizada, que obliga a los usuarios a dar su consentimiento a la combinación de sus datos personales con fines de publicidad personalizada;

o

b) la **opción «Suscripción para no ver anuncios»**: uso de las plataformas de redes sociales de Meta sin anuncios, pero a cambio de una cuota de suscripción, si los usuarios finales no desean dar su consentimiento a la combinación de sus datos personales con fines de publicidad personalizada.

4. PROCEDIMIENTO

8) El 5 de septiembre de 2023, la Comisión adoptó una decisión por la que se designaba a Meta como guardián de acceso de conformidad con el artículo 3, apartado 4, del Reglamento (UE) 2022/1925 ([3]). Desde el 7 de marzo de 2024, Meta debía cumplir las obligaciones establecidas en el Reglamento de Mercados Digitales, en particular en el artículo 5, apartado 2, de dicho Reglamento, en relación con los SBP.

9) El modelo publicitario de «consentimiento o pago» de Meta se describe en el informe de cumplimiento de Meta presentado a la Comisión el 6 de marzo de 2024.

10) El 25 de marzo de 2024, la Comisión adoptó la Decisión C(2024) 2052 por la que se incoaba un procedimiento con arreglo al artículo 20, apartado 1, del Reglamento (UE) 2022/1925 en relación con el modelo publicitario de «consentimiento o pago» de Meta con vistas a la posible adopción de una decisión con arreglo a los artículos 29, 30 y 31 del Reglamento (UE) 2022/1925 ([4]).

([2]) 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) (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

([3]) Decisión C(2023) 6105 final, DO C, C/2023/1092, 23.11.2023.

([4]) Decisión C(2024) 2052 final.

11) El 1 de julio de 2024, la Comisión comunicó a Meta sus conclusiones preliminares con arreglo al artículo 29, apartado 3, y al artículo 34, apartado 1, del Reglamento (UE) 2022/1925, en las que informó a Meta de su conclusión preliminar de que su modelo publicitario de «consentimiento o pago» no cumple los requisitos establecidos en el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (UE) 2022/1925. El 5 de agosto de 2024, Meta impugnó las conclusiones preliminares de la Comisión.

12) Desde el 6 de marzo de 2024 y a lo largo de la investigación, Meta ha estado debatiendo con la Comisión la posible introducción de una oferta publicitaria alternativa en su modelo publicitario de «consentimiento o pago» como parte de su solución de cumplimiento global con el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (UE) 2022/1925. El 12 de noviembre de 2024, tras una evolución sustancial del modelo, Meta puso en marcha una opción adicional «gratuita» (la «opción de anuncios adicionales») para sus usuarios finales que no desean dar su consentimiento a una combinación completa de datos para anuncios específicos.

13) La presente Decisión solo se refiere al modelo publicitario original de «consentimiento o pago» de Meta para el período comprendido entre marzo y noviembre de 2024. Esta limitación del ámbito de aplicación de la presente Decisión se entiende sin perjuicio de la capacidad de la Comisión para investigar la opción de anuncios adicionales de Meta y evaluar su cumplimiento del Reglamento (UE) 2022/1925 en una fase posterior.

14) Con arreglo al artículo 29 y al artículo 50, apartado 2, del Reglamento (UE) 2022/1925, se procedió a consultar al Comité Consultivo sobre Mercados Digitales, que emitió su dictamen favorable el 22 de abril de 2025.

5. **VALORACIÓN DE LA COMISIÓN**

15) Sobre la base de las pruebas recogidas por la Comisión durante su investigación y de la información de que dispone, tras respetar su obligación de cooperación leal con la Comisión de Protección de Datos de Irlanda y previa consulta al Comité Consultivo sobre Mercados Digitales, la Comisión concluye que el modelo publicitario de «consentimiento o pago» de Meta no cumple lo dispuesto en el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (UE) 2022/1925 en la medida en que: i) este modelo no ofrece a los usuarios finales de las plataformas de redes sociales de Meta la opción específica de una alternativa menos personalizada pero equivalente; y ii) la configuración de este modelo no permite a los usuarios finales dar libremente su consentimiento a la combinación de sus datos personales con fines de publicidad personalizada. Esta conclusión de la Comisión se basa en lo siguiente:

16) ***En primer lugar***, la Comisión considera que el modelo publicitario de «consentimiento o pago» de Meta no ofrece a los usuarios finales de las plataformas de redes sociales de Meta la «opción específica» de una alternativa menos personalizada, pero equivalente a la opción «con anuncios», ya que ambas opciones presentan condiciones de acceso diferentes. Además, Meta podía esperar razonablemente, y sabía, que su modelo publicitario de «consentimiento o pago» llevaría a la mayoría de sus usuarios finales a optar por la opción gratuita «con anuncios» debido a dicha falta de equivalencia.

17) ***En segundo lugar***, la Comisión considera que la configuración del modelo publicitario de «consentimiento o pago» de Meta no garantiza que los usuarios finales den libremente su consentimiento, respetando los requisitos del Reglamento (UE) 2016/679, a la combinación de sus datos personales a efectos de la personalización de la publicidad. Esto se debe a un claro desequilibrio de poder entre Meta y los usuarios finales de sus servicios «sin anuncios» y al perjuicio que probablemente sufrirán los usuarios finales cuando se nieguen a dar su consentimiento (es decir, tener que pagar una cuota de suscripción).

6. **ORDEN DE CESE**

18) En vista de lo anterior, la Comisión ordena a Meta, de conformidad con el artículo 29, apartado 5, del Reglamento (UE) 2022/1925, que ponga fin al incumplimiento de su modelo de «consentimiento o pago» de manera efectiva en un plazo de sesenta días naturales a partir de la fecha de notificación («orden de cese»).

19) Para cumplir esta orden de cese, Meta debe ofrecer a sus usuarios finales que no deseen dar su consentimiento al uso completo de datos personales para anuncios específicos una alternativa menos personalizada, pero equivalente,

a) presentada de manera neutral y con flujos de opciones que permitan a los usuarios finales optar libremente por acogerse a esa alternativa;

b) que no implique el tratamiento de datos personales que esté sujeto a los requisitos de opción específica y consentimiento del usuario final con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento de Mercados Digitales; y

c) equivalente al servicio para los usuarios que den su consentimiento, excepto en lo que se refiere a la cantidad de datos personales utilizados, pero en particular, por ejemplo, en términos de rendimiento, experiencia y condiciones de acceso, y, por lo tanto, que no se proporcionen a cambio de una cuota.

7. **MULTAS Y MULTAS COERCITIVAS**

20) En vista de lo anterior, la Decisión impone una multa de 200 000 000 EUR a Meta de conformidad con el artículo 30, apartado 1, del Reglamento (UE) 2022/1925. La multa impuesta no supera el máximo permitido del 10 % del volumen de negocios total a nivel mundial de Meta, tal como exige el Reglamento (UE) 2022/1925.

21) La Decisión también indica que si Meta incumple la orden de cese se le impondrá una multa coercitiva que no supere el límite establecido en el artículo 31, apartado 1, del Reglamento (UE) 2022/1925.

22) La opción de anuncios adicionales ofrecida por Meta desde el 12 de noviembre de 2024 no pone en entredicho esta consideración, ya que no puede excluirse que esta nueva opción siga sin dar cumplimiento a la Decisión.

8. **CONCLUSIÓN**

23) Por las razones expuestas anteriormente, la Decisión cierra el procedimiento al concluir que el modelo publicitario de «consentimiento o pago» de Meta no es conforme con el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (UE) 2022/1925, por lo que impone una multa. La Decisión impone además una orden de cese a Meta para que ponga fin a la infracción en un plazo de sesenta días naturales a partir de la fecha de notificación, así como posibles multas coercitivas en caso de que Meta incumpla la orden.