Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada)

de 16 de julio de 2025 *

«Protección de datos personales — Reclamación contra el responsable del tratamiento de los datos personales de los usuarios de una red social en línea en la Unión Europea — Artículo 65, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE) 2016/679 — Decisión vinculante del Comité Europeo de Protección de Datos — Solicitud del reclamante de acceso al expediente preparatorio de la decisión vinculante — Denegación de acceso — Recurso de anulación — Acto recurrible — Admisibilidad — Artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea»

En el asunto T-183/23,

Lisa Ballmann, con domicilio en Innsbruck (Austria), representada por el Sr. F. Mikolasch, abogado,

parte demandante,

contra

Comité Europeo de Protección de Datos, representado por las Sras. I. Vereecken, M. Gufflet y N. Peris Brines, en calidad de agentes, asistidas por los Sres. G. Ryelandt, E. de Lophem y P. Vernet, abogados,

parte demandada,

apoyado por

Meta Platforms Ireland Ltd, con domicilio social en Dublín (Irlanda), representada por los Sres. M. Braun, H.-G. Kamann y F. Louis y la Sra. A. Vallery, abogados, los Sres. D. Breatnach, B. Johnston, C. Monaghan y P. Nolan y la Sra. L. Joyce, Solicitors, el Sr. D. McGrath y la Sra. E. Egan McGrath, SC, y la Sra. H. Godfrey, Barrister,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada),

integrado por la Sra. O. Porchia, Presidenta, y los Sres. M. Jaeger, L. Madise (Ponente), P. Nihoul y S. Verschuur, Jueces;

Secretaria: Sra. S. Spyropoulos, administradora;

* Lengua de procedimiento: inglés.

habiendo considerado la fase escrita del procedimiento, en particular el auto de 17 de abril de 2024, Ballmann/Comité Europeo de Protección de Datos (T-183/23, no publicado, EU:T:2024:261), que admitía la intervención de Meta Platforms Ireland en apoyo del Comité Europeo de Protección de Datos;

habiendo considerado las preguntas formuladas por el Tribunal General a las partes el 4 de diciembre de 2024;

celebrada la vista el 4 de febrero de 2025;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, la Sra. Lisa Ballmann, solicita la anulación de la resolución del Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD), contenida en un correo electrónico de 7 de febrero de 2023, por la que se denegaba la solicitud de acceso, presentada por la Sra. Ballmann sobre la base del artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), al expediente preparatorio de la Decisión vinculante 3/2022 del CEPD relativa al litigio, suscitado por la Data Protection Commission (Autoridad de Protección de Datos, Irlanda; en lo sucesivo, «autoridad de control irlandesa»), que afectaba a la parte coadyuvante, Meta Platforms Ireland Ltd (en lo sucesivo, «Meta»), y a su servicio Facebook (en lo sucesivo, «resolución impugnada»).

Antecedentes del litigio y hechos posteriores a la interposición del recurso

2 El 25 de mayo de 2018, la demandante, actuando a través de la asociación sin ánimo de lucro NOYB — European Center for Digital Rights (en lo sucesivo, «NOYB»), presentó ante la Österreichische Datenschutzbehörde (Autoridad Austriaca de Protección de Datos) una reclamación con arreglo al artículo 77 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO 2016, L 119, p. 1; corrección de errores en DO 2018, L 127, p. 3, y en DO 2021, L 74, p. 35), contra Facebook Ireland Ltd (que desde 2022 es Meta) sobre el tratamiento de datos relacionados con el uso de la red social Facebook. La reclamación denunciaba posibles infracciones de varias disposiciones del citado Reglamento y, en particular, de sus artículos 6 y 9.

3 El 30 de mayo de 2018, la Autoridad Austriaca de Protección de Datos transmitió la reclamación a la autoridad de control irlandesa, al considerar que, habida cuenta del carácter transfronterizo de los tratamientos de datos relacionados con el uso de la red social Facebook y del lugar de establecimiento de Meta en Irlanda, esta última autoridad era la autoridad competente para actuar como «autoridad de control principal», de conformidad con el artículo 56, apartado 1, del Reglamento 2016/679.

4 El 6 de octubre de 2021, a raíz de la investigación que había llevado a cabo, la autoridad de control irlandesa presentó a las demás autoridades de control interesadas, a saber, las autoridades de control de los demás Estados miembros y de los demás Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, un proyecto de decisión, de conformidad con el artículo 60,

apartado 3, del Reglamento 2016/679. Varias de esas otras autoridades formularon objeciones pertinentes y motivadas, en el sentido del artículo 4, punto 24, de dicho Reglamento, en relación con determinadas apreciaciones contenidas en ese proyecto de decisión.

5 Después de que se le hubiera notificado el proyecto de decisión de la autoridad de control irlandesa, la demandante, a raíz de una divergencia de pareceres surgida entre ella y la citada autoridad en relación con el carácter confidencial de ese proyecto de decisión y de otros documentos intercambiados en el contexto del procedimiento, supuestamente dejó de estar asociada a dicho procedimiento. En concreto, supuestamente, no se le facilitó copia de las objeciones pertinentes y motivadas de las autoridades interesadas, no pudo, al contrario que Meta, presentar observaciones a las citadas objeciones y no tuvo acceso a las observaciones de esa empresa.

6 El 25 de julio de 2022, la autoridad de control irlandesa, tras haber mantenido intercambios con las demás autoridades de control interesadas y de haber decidido no seguir determinadas objeciones pertinentes y motivadas formuladas en relación con su proyecto de decisión, se dirigió al CEPD en el marco del mecanismo de coherencia establecido por el Reglamento 2016/679, de conformidad con el artículo 60, apartado 4, de este, para que, mediante la adopción de una decisión vinculante sobre la base del artículo 65, apartado 1, letra a), del mismo Reglamento, el CEPD definiera su postura sobre esas objeciones.

7 El 10 de agosto de 2022, NOYB escribió al CEPD para evitar, según dicha asociación, que se siguiera cometiendo, en el procedimiento ante ese órgano, una vulneración del derecho de la demandante a ser oída y del principio de igualdad de trato, consagrados respectivamente en los artículos 41 y 20 de la Carta. NOYB instó al CEPD a que se atuviera a esas disposiciones y le permitiera ser oída una vez que le hubiera dado acceso al expediente completo del asunto.

8 Mediante escrito de 21 de noviembre de 2022, el CEPD respondió a NOYB que, con arreglo al artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta y al artículo 11 de su Reglamento interno, tenía la responsabilidad de garantizar que cualquier parte que pudiera verse afectada desfavorablemente por una decisión vinculante adoptada sobre la base del artículo 65, apartado 1, letra a), del Reglamento 2016/679 fuera oída antes de la adopción de tal decisión. El CEPD recordó que sus decisiones iban dirigidas a la autoridad de control principal y a las autoridades de control interesadas, con exclusión de cualquier otra parte, y que, atendiendo al artículo 65, apartado 1, letra a), del Reglamento 2016/679, no estaba obligado a efectuar un examen completo del proyecto de decisión de la autoridad de control principal ni del proceso de toma de decisiones de esa autoridad. Informó a NOYB de que, tras un análisis en profundidad del alcance del litigio, había llegado a la conclusión de que la demandante no podía verse afectada desfavorablemente por la decisión vinculante que al CEPD le correspondía adoptar en el procedimiento en cuestión y que, por lo tanto, la asociación no tenía derecho a ser oída ante dicho órgano.

9 El 5 de diciembre de 2022, el CEPD adoptó la Decisión vinculante 3/2022. En el apartado 19 de esta, el CEPD indica que considera que la demandante no puede verse afectada desfavorablemente por dicha decisión, de modo que no cumple los requisitos para que se le reconozca el derecho a ser oída por el CEPD en virtud del artículo 41 de la Carta, de la jurisprudencia aplicable y del artículo 11 de su Reglamento interno. En el mismo apartado se indica que lo anterior se entiende sin perjuicio de cualquier derecho a ser oído o de otros derechos conexos que puedan corresponder a la demandante ante las autoridades nacionales de control.

10 El 31 de diciembre de 2022, la autoridad de control irlandesa adoptó una decisión definitiva, de conformidad con el artículo 60, apartado 7, del Reglamento 2016/679, dirigida a implementar la Decisión vinculante 3/2022.

11 Mediante correo electrónico de 6 de enero de 2023, NOYB solicitó al CEPD que le transmitiera la Decisión vinculante 3/2022, la decisión final de la autoridad de control irlandesa y las objeciones pertinentes y motivadas formuladas por las autoridades de control interesadas en relación con el proyecto de decisión de la autoridad de control irlandesa, invocando el artículo 41 de la Carta, los artículos 60 y 65 del Reglamento 2016/679 y «el derecho de acceso a los documentos en virtud del Derecho de la Unión».

12 En respuesta a este correo electrónico, el CEPD indicó a NOYB, el 11 de enero de 2023, que le facilitaría los enlaces de Internet al texto de las decisiones solicitadas tan pronto como estas fueran publicadas y que su solicitud de acceso a las objeciones pertinentes y motivadas sería tratada como una solicitud de acceso a los documentos con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43). Ese mismo día, NOYB informó al CEPD de que había recibido la decisión final de la autoridad de control irlandesa. El 12 de enero de 2023, el CEPD facilitó a NOYB el enlace de Internet al texto de la Decisión vinculante 3/2022.

13 Mediante correo electrónico de 25 de enero de 2023, NOYB presentó ante el CEPD una nueva solicitud de acceso al expediente completo ante dicho Comité, invocando principalmente los derechos de la demandante derivados del artículo 41 de la Carta «en su condición de parte» y «cualquier otra base jurídica», como el artículo 42 de la Carta, el artículo 15 TFUE o el Reglamento n.º 1049/2001.

14 Los días 26 de enero y 2 de febrero de 2023, el CEPD, haciendo mención al correo electrónico de 6 de enero de 2023 de NOYB, dio a esta, sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001, un acceso completo a determinadas objeciones pertinentes y motivadas solicitadas y un acceso parcial a otras.

15 El 31 de enero de 2023, en respuesta a una solicitud de aclaración del CEPD a NOYB, esta subrayó que su solicitud de acceso al expediente se basaba principalmente en el artículo 41 de la Carta, «pero también en cualquier otra base jurídica», y que no se circunscribía a las objeciones pertinentes y motivadas.

16 En la resolución impugnada, por un lado, el CEPD, valorando la solicitud de acceso al expediente a la luz del Reglamento n.º 1049/2001, instó a NOYB a que aclarase el alcance de esa solicitud, de conformidad con el artículo 6, apartado 2, de dicho Reglamento, y a que aceptara un arreglo amistoso y equitativo, en virtud del apartado 3 del citado artículo. Por otro lado, indicó que, paralelamente, había evaluado en profundidad la solicitud de acceso al expediente en virtud del artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta y que consideraba que la demandante, en su condición de reclamante, no disfrutaba de derecho de acceso por este concepto. En lo que atañe a este último aspecto, el CEPD se remitió, en particular, al apartado 19 de la Decisión vinculante 3/2022 (véase el apartado 9 de la presente sentencia) y a su escrito de 21 de noviembre de 2022 (véase el apartado 8 de la presente sentencia) y reiteró que la demandante no podía verse afectada desfavorablemente por dicha decisión vinculante.

17 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 7 de abril de 2023, la demandante interpuso el presente recurso.

18 Mediante resolución de 12 de abril de 2023, el CEPD, sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001, dio a NOYB un acceso completo a algunos de los documentos solicitados por dicha asociación en su correo electrónico de 25 de enero de 2023 y, en cuanto a otros de esos documentos, un acceso parcial.

Pretensiones

19 La demandante solicita al Tribunal General que:

– Anule la resolución impugnada en la medida en que, en ella, el CEPD deniega la solicitud de acceso al expediente que presentó la demandante en virtud del artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta.

– Condene en costas al CEPD.

– Condene a Meta a cargar con sus propias costas.

20 El CEPD solicita al Tribunal General que:

– Declare la inadmisibilidad del recurso.

– Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.

– Condene en costas a la demandante y, en su defecto, condene a Meta a cargar con sus propias costas.

21 Meta solicita al Tribunal General que:

– Declare la inadmisibilidad del recurso.

– Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.

– Condene en costas a la demandante, incluyendo aquellas en las que Meta haya incurrido.

Fundamentos de Derecho

Sobre la admisibilidad del recurso

22 El CEPD alega la inadmisibilidad del recurso debido a que la resolución impugnada no modifica la situación jurídica de la demandante. A su entender, la resolución no es sino un acto intermedio con respecto a la demandante, acto cuyo objetivo es que esta aporte mayores precisiones sobre el objeto de su solicitud de acceso, de conformidad con el artículo 6, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, y que se alcance un arreglo amistoso y equitativo con la demandante en aplicación del apartado 3 del citado artículo, atendiendo al elevado número de documentos afectados,

extremo que, por otra parte —según afirma el CEPD—, la demandante ha admitido. Así pues, la resolución impugnada no contiene una postura definitiva del CEPD sobre el fondo de la solicitud de acceso y, en particular, no implica desestimarla.

23 A este respecto, el CEPD precisa que, efectivamente, trató la solicitud de acceso de la demandante amparándose en una de las diversas bases jurídicas expuestas por NOYB en su correo electrónico de 25 de enero de 2023, en este caso el Reglamento n.º 1049/2001, y que esto llevó a que le transmitiera numerosos documentos, tanto antes como después de la resolución impugnada. Afirma que el único objeto de esta solicitud era obtener determinados documentos, independientemente de la base jurídica invocada. Así, la demandante presentó una solicitud fundada en varias bases jurídicas, en lugar de varias solicitudes, fundadas, cada una de ellas, en una base jurídica diferente. Remitiéndose a su resolución de 12 de abril de 2023 (véase el apartado 18 de la presente sentencia), el CEPD defiende que, sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001, la demandante tuvo finalmente acceso a los mismos documentos que si su solicitud hubiera sido examinada a la luz del artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta.

24 Meta sostiene que el recurso es inadmisible porque la resolución impugnada, en la medida en que se refiere al artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta, es simplemente un acto meramente confirmatorio de la respuesta del CEPD contenida en el escrito de 21 de noviembre de 2022 que este órgano dirigió a NOYB (véase el apartado 8 de la presente sentencia), escrito que no es sino un acto intermedio en el procedimiento que condujo a la adopción de la Decisión vinculante 3/2022. Mediante dicho escrito, el CEPD, según afirma Meta, denegó la solicitud de acceso formulada por la demandante el 10 de agosto de 2022 (véase el apartado 7 de la presente sentencia). A juicio de Meta, esta desestimación solo puede impugnarse con ocasión de un recurso contra la Decisión vinculante 3/2022 que cierra el procedimiento.

25 La demandante defiende que su recurso es admisible.

26 Según reiterada jurisprudencia, es posible ejercitar un recurso de anulación, contemplado en el artículo 263 TFUE, contra todos los actos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualesquiera que sean la naturaleza o la forma de esos actos, que tiendan a producir efectos jurídicos obligatorios capaces de afectar a los intereses de la parte demandante, modificando sustancialmente la situación jurídica de esta (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, EU:C:1981:264, apartado 9, y de 18 de noviembre de 2010, NDSHT/Comisión, C-322/09 P, EU:C:2010:701, apartado 45 y jurisprudencia citada).

27 Para determinar si un acto produce efectos jurídicos obligatorios, hay que atenerse al contenido esencial de dicho acto y apreciar tales efectos en función de criterios objetivos, como el contenido de ese mismo acto, tomando en consideración, en su caso, el contexto en el que se adoptó y las facultades de la institución que fue su autora (véase la sentencia de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 32 y jurisprudencia citada).

28 A este respecto, en principio, constituyen actos impugnables las medidas que fijan definitivamente la postura de una institución, de un órgano o de un organismo de la Unión al finalizar un procedimiento administrativo y que están destinados a producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de la parte demandante, con exclusión de las medidas intermedias cuyo objetivo es preparar la decisión definitiva, medidas que carecen de tales efectos,

y de los actos puramente confirmatorios de un acto anterior no impugnado dentro de plazo (véase la sentencia de 25 de junio de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, apartado 70 y jurisprudencia citada).

29 En primer término, por lo que respecta a la causa de inadmisión propuesta por el CEPD, esta se basa en la premisa de que, en la resolución impugnada, dicho órgano no se pronunció sobre la solicitud de acceso basada en el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta, sino que optó por tratar la solicitud de acceso únicamente a la luz del Reglamento n.º 1049/2001, base jurídica también invocada en el correo electrónico de NOYB de 25 de enero de 2023 (véase el apartado 13 de la presente sentencia) y que habría conducido al mismo resultado que si hubiera aplicado la disposición citada en primer lugar. Pues bien, esta premisa es errónea.

30 La resolución impugnada constituye una respuesta del CEPD a la solicitud de acceso al expediente contenida en el correo electrónico de NOYB de 25 de enero de 2023. En ese correo electrónico, la demandante basó la solicitud, con carácter principal, en el artículo 41 de la Carta y, con carácter subsidiario, «en cualquier otra base jurídica», a saber, esencialmente, el Reglamento n.º 1049/2001.

31 De la resolución impugnada se desprende que, en ella, el CEPD se pronunció tanto sobre la solicitud de acceso basada en el artículo 41 de la Carta, entendiendo con acierto que de modo más concreto se hacía referencia al apartado 2, letra b), de dicho precepto, como sobre la basada en el Reglamento n.º 1049/2001. Así, por lo que respecta a la solicitud de acceso en virtud de este Reglamento, instó a la demandante a aclarar su alcance y a aceptar un arreglo amistoso y equitativo. En esta medida, como sostiene el CEPD, la resolución impugnada únicamente constituye una medida intermedia cuyo objetivo es preparar la decisión final —que en el asunto que nos ocupa se pronunció el 12 de abril de 2023 (véase el apartado 18 de la presente sentencia)— y que no produce ningún efecto jurídico obligatorio que pueda afectar a los intereses de la demandante. Sin embargo, esta parte de la resolución impugnada no es objeto del presente recurso.

32 Por lo que respecta a la solicitud de acceso al expediente con arreglo al artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta, el CEPD indicó haberla analizado «en profundidad», antes de concluir que procedía desestimarla atendiendo a que la demandante, al no poder verse afectada desfavorablemente por la Decisión vinculante 3/2022, no disfrutaba de ese derecho de acceso. Por consiguiente, procede considerar que la resolución impugnada deniega el acceso al expediente que fue solicitado por la demandante sobre la base del artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta. Además, dado que la solicitud de acceso al expediente y, en consecuencia, la decisión impugnada se adoptaron en un momento en el que tanto la Decisión vinculante 3/2022 como la decisión final de la autoridad de control irlandesa ya habían sido adoptadas, procede considerar que la resolución impugnada fija definitivamente la postura del CEPD por lo que a esa solicitud de acceso se refiere, en la medida en que se basa en el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta, y afecta de forma inmediata e irreversible a la situación jurídica de la demandante en lo atinente a su eventual derecho de acceso al expediente del CEPD.

33 El hecho de que el CEPD examinara paralelamente la solicitud de acceso sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001 no desvirtúa las conclusiones anteriores. En efecto, el derecho de acceso al expediente, consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta, y el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones, contemplado en el Reglamento n.º 1049/2001, están sujetos a dos regímenes jurídicos diferentes.

34 Así, para empezar, estos dos derechos no tienen los mismos beneficiarios: mientras que el derecho de acceso a los documentos se reconoce a todo ciudadano de la Unión y a toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, el derecho de acceso al expediente lo tiene la persona a quien «concierna» el expediente en cuestión, a saber, el propio titular del derecho.

35 Seguidamente, estos dos derechos no se refieren necesariamente a los mismos documentos: el derecho de acceso consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta se aplica al expediente de la persona a la que este concierne, mientras que el derecho de acceso contemplado en el Reglamento n.º 1049/2001 se aplica a cualquier documento de una institución, con independencia de la existencia del expediente de una persona concernida.

36 Por otra parte, mientras que el Reglamento n.º 1049/2001 establece, en sus artículos 7 y 8, un procedimiento administrativo en dos fases, previo a un eventual recurso ante el juez de la Unión, no existe una exigencia de esa naturaleza para una solicitud de acceso al expediente con arreglo al artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta.

37 Por último, el derecho de acceso a los documentos está sujeto a determinados límites basados en razones de interés público o privado. Más concretamente, el Reglamento n.º 1049/2001 dispone, en su artículo 4, un régimen de excepciones que autoriza a las instituciones a denegar el acceso a un documento si su divulgación supone un perjuicio para alguno de los intereses protegidos por dicho artículo. Por su parte, el derecho de acceso al expediente únicamente está limitado por «el respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad» y el «secreto profesional y comercial». Procede añadir que esta última diferencia entre ambos regímenes tiene como consecuencia que no se garantice que una solicitud de acceso basada en el Reglamento n.º 1049/2001 dé lugar, en cualquier circunstancia, al mismo resultado, por lo que respecta a los documentos transmitidos, que si se hubiera formulado sobre la base del artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta. A este respecto, es preciso señalar que, durante la vista, en respuesta a una pregunta del Tribunal General y en contra de lo que sostuvo en sus escritos, el CEPD admitió que, en el presente asunto, la demandante habría tenido un acceso a los documentos más amplio en virtud de esta última disposición que aquel del que había disfrutado con arreglo al Reglamento n.º 1049/2001.

38 En consecuencia, procede desestimar la causa de inadmisión invocada por el CEPD.

39 En segundo término, por lo que refiere a la alegación basada en el carácter meramente confirmatorio de la resolución impugnada, basta señalar que deriva de una interpretación errónea del escrito del CEPD de 21 de noviembre de 2022. Mediante dicho escrito, enviado en un momento en que estaba en curso el procedimiento previsto en el artículo 65, apartado 1, letra a), del Reglamento 2016/679, el CEPD respondía al escrito de NOYB de 10 de agosto de 2022 (véase el apartado 7 de la presente sentencia), que instaba al CEPD a que permitiera a NOYB ejercer su derecho a ser oída una vez le hubiera concedido acceso íntegro al expediente del asunto. En su respuesta, el CEPD se pronunció exclusivamente sobre el derecho de la demandante a ser oída antes de la adopción de la decisión vinculante, le negó ese derecho y únicamente mencionó a estos efectos el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta y el artículo 11 de su Reglamento interno, que establece, en particular, que, antes de adoptar una decisión de ese tipo, el Comité debe asegurarse «de que se ha oído a todas las personas que podrían verse perjudicadas». En su escrito de 21 de noviembre de 2022, el CEPD no se pronunció sobre la posibilidad de acceso al expediente con arreglo al artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta. De lo anterior se deduce que la resolución impugnada no puede considerarse meramente confirmatoria de ese escrito.

40 Esto es tanto más cierto cuanto que, como se ha señalado en el apartado 30 de la presente sentencia, la referida resolución constituye en realidad una respuesta del CEPD a la solicitud de acceso al expediente contenida en el correo electrónico de NOYB de 25 de enero de 2023. Como confirmó en la vista, el CEPD tramitó la solicitud de acceso al expediente de 25 de enero de 2023 como una solicitud nueva respecto de la presentada por NOYB el 10 de agosto de 2022. En efecto, esta solicitud se presentó después de la adopción tanto de la Decisión vinculante 3/2022 como de la decisión final de la autoridad de control irlandesa para implementar esta decisión vinculante. Así pues, se refería a un expediente más completo que el inicialmente contemplado. Al ser dinámico por naturaleza, un expediente administrativo puede evolucionar a lo largo del tiempo en función de los actos o documentos que se incorporan a él.

41 Por lo tanto, procede declarar la admisibilidad del recurso.

Sobre el fondo

42 En apoyo de su recurso, la parte demandante invoca un único motivo, basado en que el CEPD infringió el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta, que se articula en cuatro partes. En la primera parte, alega que el acceso al expediente con arreglo a esta disposición no está supeditado al requisito de que el solicitante de acceso se vea afectado desfavorablemente por una medida adoptada sobre la base de ese expediente, siendo el único criterio aplicable que el expediente concierna al citado solicitante. En la segunda parte, sostiene que el expediente del CEPD al que solicitó acceso le concierne. En la tercera parte, afirma que el derecho de acceso al expediente previsto por la citada disposición es independiente del derecho a ser oído regulado en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta. En la cuarta parte, planteada con carácter subsidiario, sostiene que, en cualquier caso, se ve desfavorablemente afectada por la Decisión vinculante 3/2022.

43 Las partes primera, segunda y tercera se examinarán conjuntamente, ya que se basan en alegaciones que son complementarias.

44 En la primera parte, la demandante señala que la denegación de acceso al expediente que el CEPD dictó en su contra en la resolución impugnada se fundamenta en la apreciación de que la demandante no puede ser afectada desfavorablemente por la Decisión vinculante 3/2022. Pues bien, según la demandante, el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta, a diferencia del artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta, no contempla tal exigencia, sino que supedita el derecho de acceso al expediente al único requisito de que el expediente «concierna» al solicitante de acceso.

45 En la segunda parte, la demandante sostiene que es indiscutible que el expediente del CEPD al que solicitó tener acceso le «concierne» en el sentido del artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta, toda vez que la Decisión vinculante 3/2022 versa sobre un asunto iniciado a raíz de la reclamación que, como se recuerda en el apartado 3 de dicha decisión, ella presentó contra Meta con arreglo al artículo 77 del Reglamento 2016/679. En la citada decisión, se hace referencia, según afirma la demandante, más de ciento sesenta veces a la reclamación y a la reclamante.

46 En la tercera parte, la demandante aduce que el derecho de acceso al expediente contemplado en el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta es un derecho autónomo respecto del derecho a ser oído regulado en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta y que aquel tiene un alcance más amplio que este. Según afirma, el derecho a ser oído forma parte principalmente del derecho de defensa, mientras que el derecho de acceso al expediente es un componente del principio de

igualdad de armas y del derecho a la tutela judicial efectiva. El Tribunal de Justicia, añade la demandante, entiende ambos derechos por separado y no condiciona el derecho de acceso al expediente al derecho a ser oído en el procedimiento.

47 En el escrito de réplica, la demandante desarrolla la argumentación relativa al supuesto carácter autónomo del derecho de acceso al expediente. En este contexto, recuerda, en particular, que, de conformidad con el artículo 52, apartado 1, de la Carta, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por esta ha de ser establecida por la ley e invoca varios argumentos relativos a la interpretación literal, teleológica y sistemática del artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta. Por lo que respecta a este último aspecto, la demandante alega, en particular, que su reclamación fue «tratada», en el sentido del artículo 41, apartado 1, de la Carta, en el marco del procedimiento en cuestión; que, al igual que el derecho de toda persona a acceder a los datos de carácter personal recogidos que le conciernan —consagrado en el artículo 8, apartado 2, de la Carta—, el derecho de acceso de una persona al expediente que le concierna debe poder ejercerse con independencia del ejercicio de otro derecho o de que se vea afectada desfavorablemente, y que el uso que haga el interesado del expediente que le concierna es indiferente.

48 En el escrito de contestación, el CEPD responde de modo global a las tres primeras partes del motivo único, sosteniendo, en esencia, que el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta solo se aplica en las situaciones en las que la persona que solicita el acceso al expediente puede verse afectada desfavorablemente por la decisión a la que se refiere dicho expediente.

49 A este respecto, en primer término, el CEPD aduce que del tenor del artículo 41, apartado 2, de la Carta se infiere que el derecho de acceso al expediente es un «subcomponente» del derecho a una buena administración y que este último derecho, cuyo alcance general se define en el apartado 1 del citado artículo, no constituye un derecho autónomo. Para el CEPD, el derecho de acceso al expediente tiene, por tanto, una «dimensión individual», limitándose su ámbito de aplicación a las personas cuyos «asuntos» son tratados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión.

50 En segundo término, el CEPD defiende que el carácter no autónomo del derecho a una buena administración, del que el derecho de acceso al expediente es un subcomponente, implica que una persona solo tendrá derecho de acceso al expediente si, de no existir ese acceso, el resultado del procedimiento pudiera ser diferente, afectando de ese modo de una forma concreta a su derecho de defensa. A su juicio, el derecho de acceso al expediente es, en tal sentido, al igual que el derecho a ser oído, un componente del derecho de defensa. De este modo —añade el CEPD—, las personas que no pueden invocar un verdadero derecho de defensa, a saber, aquellas en contra de las cuales no existe un procedimiento abierto y que puede desembocar en un acto que les afecte desfavorablemente, no disfrutan de un derecho de acceso al expediente en virtud del artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta.

51 En el escrito de dúplica, el CEPD rebate igualmente las alegaciones que la demandante basa en una interpretación literal, teleológica y sistemática del artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta. En primer lugar, el CEPD considera que la remisión que hace la demandante al Reglamento 2016/679 para apoyar una interpretación literal de la Carta es incorrecta desde un punto de vista metodológico e ignora la jerarquía entre un acto de Derecho derivado de la Unión y el Derecho primario de la Unión. En cualquier caso, el artículo 41 de la Carta hace referencia, según el CEPD, a la tramitación de los «asuntos» o del «expediente» de una persona, mientras que el Reglamento 2016/679 hace referencia a la tramitación de reclamaciones, lo que supone una actividad diferente, amén de que no cabe considerar que, en el presente asunto, el CEPD haya

procedido a tratar los asuntos o el expediente de la demandante. En segundo lugar, el CEPD sostiene que el derecho de acceso al expediente con arreglo al artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta no es incondicional y rebate la pertinencia de establecer una analogía con el derecho de la persona a acceder a sus propios datos personales recogidos. El CEPD enfatiza que el derecho de acceso al expediente tiene como finalidad que sean respetados el derecho de defensa y el principio de igualdad de armas, permitiendo a las personas que son objeto de medidas que pueden afectarlas desfavorablemente examinar los documentos pertinentes para su defensa y, por lo tanto, no cabe entenderlo aisladamente. En el presente asunto, la demandante no ha demostrado que la negativa del CEPD a darle acceso al expediente vulnerase su derecho de defensa. Dado que la Decisión vinculante 3/2022 no se dirige a la demandante ni la afecta, esta denegación no puede afectarla desfavorablemente. A su juicio, la demandante dispone de las vías de recurso nacionales para oponerse a las decisiones finales de las autoridades de control competentes que no la satisfagan y, si esa decisión aplica una decisión vinculante adoptada por el CEPD y se pone en tela de juicio la validez de esta, el órgano jurisdiccional nacional debe plantear al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 267 TFUE, una cuestión prejudicial de apreciación de la validez.

52 Meta, en primer término, sostiene que, en el procedimiento previsto en su artículo 65, apartado 1, letra a), que es de naturaleza administrativa, el Reglamento 2016/679 no confiere al reclamante el derecho a ser oído o a tener acceso al expediente del CEPD. A este respecto, establece un paralelismo con los procedimientos de aplicación de las normas de competencia de la Unión, señalando que, en esos procedimientos, las empresas contra las que se dirige la investigación y las que han presentado una reclamación no se hallan en la misma situación procesal. Los derechos procesales de las segundas empresas no son, a su juicio, tan amplios como el derecho de defensa de las primeras. Estas solo tienen un acceso restringido al expediente y lo tienen únicamente en circunstancias particulares, en concreto, si se prevé desestimar su reclamación. Para Meta ningún elemento del Reglamento 2016/679 implica situar al reclamante en la misma posición procesal que a la parte investigada. Ni este Reglamento ni el Reglamento interno del CEPD reconocen al reclamante el derecho a acceder al expediente. Además, el principio de igualdad de armas no se aplica, según Meta, entre el reclamante y la parte investigada en el marco del procedimiento contemplado en el artículo 60 o en el artículo 65, apartado 1, letra a), del Reglamento 2016/679.

53 En segundo término, Meta aduce que la demandante tampoco tiene derecho a acceder al expediente del CEPD sobre la base del artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta. Sostiene que este derecho forma parte del conjunto de derechos de defensa regulados en el artículo 41, apartado 2, de la Carta y que, por tanto, el solicitante de acceso debe demostrar que se ve afectado desfavorablemente por el procedimiento para disponer de ese derecho. Según Meta, no basta con que el expediente de dicho procedimiento le concierna. En el presente asunto, a juicio de Meta, la solicitud de acceso al expediente presentada por la demandante no guarda relación, en particular, con el derecho a ser oído. Por otra parte, la demandante no interpuso recurso contra la Decisión vinculante 3/2022 fundamentado en una supuesta vulneración de su derecho de defensa. En realidad, afirma Meta, la solicitud de acceso al expediente de la demandante está motivada por su intención de participar en otros procedimientos ante órganos jurisdiccionales nacionales que, en particular, implican a Meta.

54 La demandante, en sus observaciones sobre el escrito de formalización de la intervención, se remite a la sentencia de 7 de diciembre de 2023, SCHUFA Holding (Exoneración del pasivo insatisfecho) (C-26/22 y C-64/22, EU:C:2023:958), en la que el Tribunal de Justicia declaró que los reclamantes tienen derecho a que se adopte una decisión sobre la reclamación y que esa decisión está sujeta a un control jurisdiccional pleno, según dispone el artículo 78 del Reglamento

2016/679. Esto, a juicio de la demandante, implica tanto el derecho a ser oído como el derecho de acceso al expediente. Estos principios, según la demandante, también deben aplicarse cuando el examen de la reclamación dé lugar a la utilización del mecanismo de control de la coherencia en el que participa el CEPD adoptando una decisión vinculante. Además, la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas procedimentales adicionales en lo que se refiere a la garantía del cumplimiento del Reglamento (UE) 2016/679 [COM(2023) 348 final], tanto en su versión resultante de las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo como en la que figura en el mandato del Consejo de la Unión Europea, prevé, según la demandante, un derecho de acceso al expediente para los reclamantes, así como para los responsables del tratamiento. Por otra parte, la demandante niega la pertinencia del paralelismo que Meta establece con los procedimientos de aplicación de las normas de competencia de la Unión.

55 A este respecto, el artículo 41 de la Carta, que lleva como epígrafe «Derecho a una buena administración», establece en su apartado 1 que «toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable».

56 En el apartado 2 de ese mismo precepto, se especifica que este derecho incluye «en particular»:

«a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;

b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;

c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.»

Sobre el carácter autónomo del derecho de acceso al expediente respecto del derecho a ser oído

57 De entrada, procede subrayar que, como es pacífico entre las partes, no existe ningún texto legal que regule específicamente ni, menos aún, limite el derecho del autor de una reclamación presentada en virtud del artículo 77 del Reglamento 2016/679 a tener acceso al expediente del CEPD preparatorio de la adopción de una decisión vinculante con arreglo al artículo 65, apartado 1, letra a), de dicho Reglamento. En particular, no cabe encontrar limitaciones al ejercicio de este derecho ni en el Reglamento 2016/679 ni en el Reglamento interno del CEPD, como este último órgano confirmó en respuesta a una pregunta del Tribunal General en la vista.

58 Así las cosas, es preciso determinar si el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta reconoce al autor de tal reclamación un derecho de acceso a ese expediente o si el ejercicio de dicho derecho está supeditado al derecho a ser oído consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta.

59 Las partes discrepan sobre la naturaleza autónoma del derecho de acceso al expediente contemplado en aquella disposición. Según la tesis defendida por el CEPD y Meta, este derecho no tiene carácter autónomo, sino que constituye un corolario del principio del respeto del derecho de defensa, lo que tiene como consecuencia que solo puede beneficiar a las personas contra las que se ha iniciado un procedimiento y que puede terminar en un acto que afecte a aquellas desfavorablemente. En cambio, la demandante considera que este derecho es independiente del principio del respeto del derecho de defensa y está supeditado únicamente al requisito de que el expediente «concierna» a la persona que solicita acceder a él.

60 Para empezar, procede señalar que, en el caso que nos ocupa, la solicitud de acceso al expediente del CEPD fue presentada por la demandante en un momento en el que el procedimiento administrativo que dio lugar a la adopción de la Decisión vinculante 3/2022 ya había concluido y en el que la autoridad de control irlandesa ya había implementado esta decisión mediante su decisión definitiva de 31 de diciembre de 2022 (véanse los apartados 30 y 40 de la presente sentencia). Esta solicitud tenía por objeto permitir a la demandante, no ya ejercer un eventual derecho a ser oída durante el procedimiento ante el CEPD —como, por lo demás, subraya Meta—, sino tener información sobre las condiciones de elaboración de esas decisiones y, en particular, comprobar si y en qué medida los elementos de su reclamación habían sido tomados en consideración y resueltos, todo ello con el fin de poder, en su caso, defender eficazmente su posición en los procedimientos judiciales nacionales relacionados con la Decisión vinculante 3/2022. Así, en la vista, la demandante declaró que la cuestión de una eventual vulneración de su derecho a ser oída en el procedimiento ante el CEPD no era el objeto del presente procedimiento.

61 Como acertadamente defiende la demandante, el tenor del artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta no limita el derecho de una persona a acceder al expediente que le concierne a la circunstancia de que ese expediente se vincule a una medida que pueda afectarle desfavorablemente. Ciertamente, una exigencia de esa naturaleza figura en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta, que consagra el derecho a ser oído, pero nada en el tenor de estas disposiciones, ni en el del artículo 41 de la Carta considerado en su conjunto, supedita, por principio, el ejercicio del primer derecho a que se ejercite el segundo.

62 Si bien es cierto que el derecho de acceso al expediente constituye un *prius* necesario para el ejercicio efectivo del derecho de defensa, no obstante, el ámbito de aplicación de aquel puede ser más amplio. Así ocurre, por otra parte, en el caso de la demandante, que, como se ha puesto de manifiesto en el apartado 60 de la presente sentencia, solicitó el acceso al expediente del CEPD, no ya para ser oída y garantizar su defensa en un procedimiento administrativo en curso, sino con el fin de conocer su contenido para evaluar la conveniencia de interponer un recurso judicial. Así pues, el derecho de acceso al expediente contemplado en el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta no puede reducirse a ser un corolario del principio del respeto del derecho de defensa.

63 El artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta debe interpretarse en relación con el apartado 1 del mismo artículo, en el sentido de que el derecho de acceso al expediente se vincula al derecho de toda persona a que la Administración de la Unión trate sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. Pues bien, esta administración no se limita, cuando trata los asuntos de los administrados, a adoptar medidas que les son desfavorables o pueden serlo. El hecho de tener que tratar los asuntos de una persona de forma equitativa puede interpretarse, en particular, en el sentido de implicar la obligación de transmitir a aquella el expediente administrativo que le concierna.

64 Asimismo, debe tenerse en cuenta que el derecho de acceso al expediente contemplado en el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta constituye un componente del «derecho a una buena administración», que es el objeto global del artículo 41 de la Carta. Pues bien, este último artículo no se refiere únicamente al ejercicio del derecho a ser oído por la Administración de la Unión, que está específicamente cubierto por su apartado 2, letra a), sino que tiene un alcance más amplio, englobando también otros derechos o principios que la citada administración debe respetar en sus relaciones con los administrados. Así, más concretamente, el principio según el cual los asuntos deben tratarse dentro de un plazo razonable (artículo 41, apartado 1, de la Carta), la obligación de la Administración de la Unión de motivar sus decisiones [artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta], el principio según el cual la Unión está obligada a reparar los daños

causados por su administración (artículo 41, apartado 3, de la Carta) y el principio según el cual la Administración de la Unión está obligada a comunicarse con los administrados en la lengua de la Unión utilizada por estos (artículo 41, apartado 4, de la Carta) no se limitan a las situaciones en las que el derecho de defensa está llamado a aplicarse.

65 Por lo tanto, procede concluir que una persona tiene derecho a acceder al expediente que le concierna, incluso si no se encuentra en una situación en la que podría invocar su derecho a ser oída, siempre que, no obstante, —como más adelante se desarrollará con mayor detalle— no existan normas específicas en el ámbito en cuestión que limiten el ejercicio de ese derecho de acceso al expediente de conformidad con las exigencias del artículo 52, apartado 1, de la Carta.

66 La conclusión que figura en el apartado 65 de la presente sentencia no queda desvirtuada por la jurisprudencia invocada por el CEPD y Meta en sus escritos y en la vista.

67 Así, por lo que respecta a la sentencia de 26 de febrero de 2013, España/Comisión (T-65/10, T-113/10 y T-138/10, no publicada, EU:T:2013:93), además de que fue anulada en casación mediante la sentencia de 24 de junio de 2015, España/Comisión (C-263/13 P, EU:C:2015:415), el apartado 38 de aquella, reproducido por el CEPD, no hace sino recordar, en esencia, que el derecho a una buena administración enunciado en el artículo 41 de la Carta no constituye un derecho autónomo, sino que se expresa a través de diversos derechos específicos, como el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna. La sentencia de 20 de mayo de 2015, Yuanping Changyuan Chemicals/Consejo (T-310/12, no publicada, EU:T:2015:295), apartado 225, no versa sobre el derecho de acceso al expediente, sino sobre el incumplimiento por parte de la institución de un plazo mínimo concedido por la normativa aplicable a las empresas de que se trataba para presentar observaciones, todo ello en el contexto del artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta. Las sentencias de 13 de septiembre de 2018, UBS Europe y otros (C-358/16, EU:C:2018:715), apartado 66, de 6 de diciembre de 1994, Lisrestal y otros/Comisión (T-450/93, EU:T:1994:290), apartado 42, de 29 de junio de 1995, ICI/Comisión (T-36/91, EU:T:1995:118), apartado 69, de 9 de julio de 1999, New Europe Consulting y Brown/Comisión (T-231/97, EU:T:1999:146), apartado 42, y de 14 de julio de 2021, AI/ECDC (T-65/19, EU:T:2021:454), apartado 155, se refieren a situaciones en las que debía garantizarse el principio de respeto del derecho de defensa del interesado y en las que el derecho de acceso de este a los documentos obrantes en el expediente únicamente se contemplaba como un componente de aquel principio.

68 Por lo que respecta a la sentencia de 13 de diciembre de 2018, Ryanair y Airport Marketing Services/Comisión (T-165/15, EU:T:2018:953), es preciso recordar que, en el ámbito del control de las ayudas de Estado, las limitaciones al derecho de acceso al expediente administrativo de la Comisión Europea están «establecidas por la ley» en el sentido del artículo 52, apartado 1, de la Carta, a saber, que derivan tanto de una disposición del Tratado como de un acto de Derecho derivado adoptado para garantizar la aplicación de la anterior disposición. A este respecto, procede señalar que, en dicho ámbito, los principios básicos que regulan el procedimiento se definen directamente en el Tratado, a saber, en el artículo 108 TFUE. Este artículo, que sustituyó al artículo 93 del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE), ha sido interpretado reiteradamente por el Tribunal de Justicia en el sentido de exigir a la Comisión un debate contradictorio y el respeto del derecho de defensa únicamente en favor del Estado miembro responsable de la concesión de la ayuda, y no en beneficio de los demás interesados en el procedimiento, entre ellos el reclamante (véanse, en este sentido, las sentencias de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 59; de

24 de septiembre de 2002, Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, C-74/00 P y C-75/00 P, EU:C:2002:524, apartados 81 a 84, y de 13 de diciembre de 2018, Ryanair y Airport Marketing Services/Comisión, T-165/15, EU:T:2018:953, apartado 56).

69 Esta interpretación jurisprudencial de un artículo del Tratado que se sitúa al mismo nivel en la jerarquía normativa que el artículo 41 de la Carta, pero que puede considerarse como *lex specialis* en relación con este último artículo, fue retomada en el Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO 1999, L 83, p. 1), al que sucedió el Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 [TFUE] (DO 2015, L 248, p. 9). En particular, ambos Reglamentos reservan el derecho de acceso al expediente administrativo de la Comisión al Estado miembro responsable de la concesión de la ayuda (véase, en este sentido, por lo que al Reglamento n.º 659/1999 se refiere, la sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartados 56 a 58).

70 La solución adoptada en la sentencia de 13 de diciembre de 2018, Ryanair y Airport Marketing Services/Comisión (T-165/15, EU:T:2018:953), no puede extrapolarse a un supuesto como el del presente asunto. En efecto, en el ámbito del que se trata en el presente asunto, no existe ninguna limitación «establecida por la ley», en el sentido del artículo 52, apartado 1, de la Carta, al derecho del autor de una reclamación presentada en virtud del artículo 77 del Reglamento 2016/679 a acceder al expediente del CEPD, como ya se ha señalado en el apartado 57 de la presente sentencia. Además, en el asunto que dio lugar a aquella sentencia, las partes demandantes, invocando el artículo 41 de la Carta en relación con el principio de respeto del derecho de defensa, impugnaban la denegación de acceso al expediente relativo a las ayudas de Estado que les había impuesto la Comisión durante el procedimiento administrativo, mientras que, en el presente asunto, tanto la solicitud de acceso al expediente como la decisión del CEPD que la desestimaba tuvieron lugar después de la conclusión del procedimiento administrativo, es decir, en un momento en el que ya no se planteaba una eventual vulneración del derecho de defensa (véanse los apartados 30, 40 y 60 de la presente sentencia).

71 Del mismo modo, la analogía que Meta establece con los derechos procesales restringidos reconocidos al reclamante en los procedimientos de control de las operaciones de concentración entre empresas y que aplican el artículo 101 TFUE, remitiéndose a las sentencias de 28 de junio de 2012, Comisión/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), y de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112), relativas a solicitudes de acceso al expediente administrativo de la Comisión sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001, no es pertinente para resolver la cuestión examinada en esta fase del análisis. En efecto, en esos ámbitos existe también una normativa específica que limita el derecho de acceso al expediente de la Comisión por lo que se refiere al procedimiento de control de las operaciones de concentración entre empresas (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de junio de 2012, Comisión/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, apartados 118 y 119) y por lo que se refiere al procedimiento de aplicación del artículo 101 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 86).

72 En el asunto que dio lugar a la sentencia de 1 de junio de 2022, Del Valle Ruiz y otros/Comisión y JUR (T-510/17, EU:T:2022:312), las partes demandantes eran accionistas o poseedoras de títulos de deuda de una entidad de crédito con anterioridad a que se adoptara respecto de esta una disposición de resolución sobre la base del Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un

procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO 2014, L 225, p. 1). Las demandantes invocaban, en particular, la infracción del artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta debido a que la Junta Única de Resolución (JUR) y la Comisión no les habían dado acceso, antes de la adopción de las decisiones impugnadas, a los documentos en los que estas se habían basado para adoptar esas decisiones.

73 Así pues, al igual que en el presente asunto, en el que dio lugar a la sentencia de 1 de junio de 2022, Del Valle Ruiz y otros/Comisión y JUR (T-510/17, EU:T:2022:312), las partes demandantes habían solicitado tener acceso al expediente en un momento en el que el procedimiento administrativo ya había concluido, y lo hicieron con el fin de poder ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva. En el marco de ese asunto, el Tribunal General concluyó que las partes demandantes no podían invocar el derecho de acceso al expediente consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta, después de haber subrayado que ese derecho se refería a personas o empresas que son objeto de procedimientos abiertos o de decisiones adoptadas en su contra (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de junio de 2022, Del Valle Ruiz y otros/Comisión y JUR, T-510/17, EU:T:2022:312, apartado 463), lo que no era el caso en el supuesto tratado en esa sentencia. No obstante, para llegar a esta conclusión, el Tribunal General tuvo en cuenta, en particular, la existencia, en el Reglamento n.º 806/2014, de una disposición que reserva el derecho de acceso al expediente a la entidad que es objeto del procedimiento que ha conducido a la adopción del dispositivo de resolución (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de junio de 2022, Del Valle Ruiz y otros/Comisión y JUR, T-510/17, EU:T:2022:312, apartados 458 y 464). Por consiguiente, aunque la situación examinada en la sentencia de 1 de junio de 2022, Del Valle Ruiz y otros/Comisión y JUR (T-510/17, EU:T:2022:312), presenta ciertas similitudes con la que se analiza en el presente asunto, diverge de esta por la existencia de una disposición reglamentaria como la mencionada.

74 La sentencia de 20 de diciembre de 2023, OCU/JUR (T-496/18, no publicada, EU:T:2023:857), invocada por Meta en la vista, constituye una prolongación directa de la sentencia de 1 de junio de 2022, Del Valle Ruiz y otros/Comisión y JUR (T-510/17, EU:T:2022:312), en la medida en que se refiere también a una solicitud de acceso al expediente presentada tras la conclusión de un procedimiento administrativo. En ese asunto, el Tribunal General subrayó que el derecho de acceso al expediente consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta se vinculaba con personas o empresas que son objeto de procedimientos abiertos o de decisiones adoptadas en su contra (véase la sentencia de 20 de diciembre de 2023, OCU/JUR, T-496/18, no publicada, EU:T:2023:857, apartado 36 y jurisprudencia citada). No obstante, el Tribunal General tuvo nuevamente en cuenta la existencia de una disposición en el Reglamento n.º 806/2014 que reserva el derecho de acceso al expediente a la entidad que es objeto del procedimiento que ha conducido a la adopción del dispositivo de resolución, para concluir que la parte demandante, como asociación que representaba a antiguos accionistas, no disponía de tal derecho (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de diciembre de 2023, OCU/JUR, T-496/18, no publicada, EU:T:2023:857, apartado 37).

75 De todas las consideraciones anteriores resulta que toda persona disfruta del derecho de acceso al expediente que le concierna sobre la base del artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta, incluso si ese expediente no está vinculado a un procedimiento que puede terminar en un acto que afecte a esa persona desfavorablemente, siempre que, no obstante, no existan normas específicas en el ámbito en cuestión que establezcan limitaciones al ejercicio de ese derecho de acceso al expediente de conformidad con las exigencias del artículo 52, apartado 1, de la Carta.

Sobre el hecho de que el expediente al que la demandante solicita acceso es un expediente que le concierne

76 Procede ahora examinar si la solicitud de acceso al expediente formulada en el presente asunto por la demandante con arreglo al artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta se refería a un expediente que le concernía.

77 La Decisión vinculante 3/2022, adoptada por el CEPD sobre la base del artículo 65, apartado 1, letra a), del Reglamento 2016/679, tiene su origen en una reclamación presentada por la demandante con arreglo al artículo 77 del citado Reglamento ante la Autoridad Austriaca de Protección de Datos en relación con el tratamiento realizado por Meta (entonces, todavía denominada Facebook Ireland) de sus datos personales.

78 El artículo 77, apartado 1, del Reglamento 2016/679 concede a todo interesado derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control, si considera que el tratamiento de datos personales que le conciernen infringe dicho Reglamento. El apartado 2 de ese artículo le da el derecho a ser informado por esa autoridad de control sobre el curso y el resultado de la reclamación.

79 Cuando, como en el presente asunto, el tratamiento de datos en cuestión presenta un carácter transfronterizo, en el sentido del artículo 4, punto 23, del Reglamento 2016/679, el artículo 56, apartado 1, de ese Reglamento establece, sin perjuicio de la regla de competencia que enuncia su artículo 55, apartado 1, la aplicación de un mecanismo de «ventanilla única» basado en un reparto de competencias entre una autoridad de control principal y las demás autoridades de control interesadas. En virtud de dicho mecanismo, la autoridad de control del establecimiento principal o del establecimiento único del responsable del tratamiento o del encargado del tratamiento será competente para actuar como autoridad de control principal con respecto al tratamiento transfronterizo realizado por parte de ese responsable o ese encargado del tratamiento con arreglo al procedimiento de cooperación entre esa autoridad y las demás autoridades de control interesadas regulado en el artículo 60 del citado Reglamento.

80 En el marco de este procedimiento, la autoridad de control principal está, entre otras cosas, obligada a esforzarse para buscar un consenso. A tal fin, con arreglo al artículo 60, apartado 3, del Reglamento 2016/679, ha de transmitir sin dilación un proyecto de decisión a las demás autoridades de control interesadas para obtener su dictamen al respecto y ha de tener debidamente en cuenta los puntos de vista de estas.

81 Más concretamente de los artículos 56 y 60 del Reglamento 2016/679 resulta que, para los tratamientos transfronterizos y sin perjuicio del artículo 56, apartado 2, del mismo Reglamento, las distintas autoridades nacionales de control interesadas deben cooperar, de acuerdo con el procedimiento establecido en dichas disposiciones, para llegar a un consenso y a una decisión única, que vincula a todas esas autoridades y cuyo cumplimiento debe garantizar el responsable del tratamiento en lo tocante a las actividades de tratamiento realizadas en todos sus establecimientos en la Unión.

82 Con arreglo al artículo 60, apartado 4, del Reglamento 2016/679, en caso de que cualquiera de las autoridades de control interesadas formule una objeción pertinente y motivada acerca del proyecto de decisión en un plazo de cuatro semanas después de haber sido consultada, la autoridad de control principal someterá el asunto, en caso de que no siga lo indicado en la objeción pertinente y motivada o estime que dicha objeción no es pertinente o no está motivada,

al mecanismo de coherencia contemplado en el artículo 63 de ese Reglamento, con el fin de obtener del CEPD una decisión vinculante, adoptada sobre la base del artículo 65, apartado 1, letra a), del mismo Reglamento.

83 Como expone el CEPD en sus escritos, este mecanismo tiene por objeto resolver, por medio de él, los conflictos de pareceres entre la autoridad principal y las demás autoridades de control interesadas sobre todas las cuestiones objeto de una objeción pertinente y motivada. La competencia del CEPD en virtud del artículo 65, apartado 1, letra a), del Reglamento 2016/679 se limita únicamente a estas cuestiones. Adoptará una decisión vinculante sobre todas las cuestiones para las que se haya formulado una objeción pertinente y motivada, pero solamente sobre estas.

84 Este ámbito de aplicación limitado se explica por la propia naturaleza de la decisión vinculante, que es una decisión dirigida a la autoridad de control principal y a todas las autoridades de control interesadas y que es vinculante para ellas, como dispone el artículo 65, apartado 2, del Reglamento 2016/679 (véase, en este sentido, el auto de 7 de diciembre de 2022, WhatsApp Ireland/Comité Europeo de Protección de Datos, T-709/21, recurrido en casación, EU:T:2022:783, apartado 42).

85 Aun cuando el autor de una reclamación con arreglo al artículo 77 del Reglamento 2016/679 no sea formalmente parte en el procedimiento ante el CEPD que lleva a la adopción de una decisión vinculante en virtud del artículo 65, apartado 1, letra a), del Reglamento 2016/679, esa reclamación desempeña un papel esencial en dicho procedimiento. Para empezar, es esta reclamación la que constituye el punto de partida de todo el proceso de toma de decisiones. Seguidamente, aunque el CEPD solo se pronuncie sobre las objeciones pertinentes y motivadas que hayan dado lugar a un desacuerdo entre la autoridad principal y al menos una autoridad de control interesada, esas objeciones se inscriben en el contexto de un procedimiento iniciado a raíz de la reclamación. A menudo tienen en cuenta los hechos y argumentos presentados por el interesado, de modo que el expediente examinado por el CEPD se basa, al menos en parte, en los elementos que ese interesado puso en conocimiento de la autoridad nacional de control. De este modo, ese interesado puede legítimamente desear comprobar si el CEPD tomó en consideración los elementos de su reclamación, recogidos o puestos de relieve en las objeciones pertinentes y motivadas de las autoridades de control interesadas, o en qué medida han influido esos elementos en el contenido de la decisión vinculante. A este respecto, procede señalar que, en el presente asunto, la Decisión vinculante 3/2022 hace referencia, en numerosas ocasiones, no solo a la reclamación presentada por la demandante, sino también y como tal a la propia demandante (véase el apartado 45 de la presente sentencia). Por último, la demandante, como reclamante, tiene un interés directo en el resultado del procedimiento, en la medida en que el objeto de este es garantizar una aplicación concreta del Reglamento 2016/679 a una situación que implica el tratamiento de sus datos personales, tal como se expone en esa reclamación.

86 De lo anterior resulta que, en el presente asunto, debe considerarse que el expediente del CEPD preparatorio de la adopción de la Decisión vinculante 3/2022 concierne a la demandante en el sentido del artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta.

87 De ello se infiere que procede estimar el motivo único en sus tres primeras partes, sin que sea necesario pronunciarse sobre la cuarta parte de este, planteada con carácter subsidiario, ni sobre la admisibilidad de la resolución de la Integritetsskyddsmyndigheten (Autoridad para la Protección de la Vida Privada, Suecia), de 2 de noviembre de 2021, presentada por la demandante por primera vez en la vista ante el Tribunal General. Por lo tanto, la resolución

impugnada debe anularse en la medida en que supone denegar la solicitud presentada por la demandante, con arreglo al artículo 41, apartado 2, letra b), de tener acceso al expediente del CEPD preparatorio de la Decisión vinculante 3/2022.

Costas

88 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haberse desestimado las pretensiones del CEPD, procede condenarlo en costas, conforme a lo solicitado por la demandante.

89 A tenor del artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal General podrá decidir que una parte coadyuvante distinta de las mencionadas en los apartados 1 y 2 de dicho artículo cargue con sus propias costas. En este caso, procede decidir que Meta cargue con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada)

decide:

1) **Anular la resolución del Comité Europeo de Protección de Datos de 7 de febrero de 2023 en la medida en que supone denegar la solicitud presentada por la Sra. Lisa Ballmann, con arreglo al artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de tener acceso al expediente del Comité Europeo de Protección de Datos preparatorio de su Decisión vinculante 3/2022 relativa al litigio, suscitado por la Data Protection Commission (Autoridad de Protección de Datos, Irlanda), en relación con Meta Platforms Ireland Ltd.**

2) **El Comité Europeo de Protección de Datos cargará, además de con sus propias costas, con aquellas en que haya incurrido la Sra. Ballmann.**

3) **Meta Platforms Ireland cargará con sus propias costas.**

Porchia Jaeger Madise

Nihoul Verschuur

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de julio de 2025.

Firmas