Recopilación de la Jurisprudencia

AUTO DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima)

de 29 de abril de 2025 *

«Recurso de anulación — Protección de datos personales — Dictamen del Comité Europeo de Protección de Datos sobre el consentimiento válido en el contexto de los modelos de "consentimiento o pago" aplicados por las plataformas en línea de gran tamaño — Artículo 64, apartado 2, del Reglamento (UE) 2016/679 — Acto no recurrible — Inadmisibilidad — Responsabilidad — Perjuicio — Relación de causalidad — Recurso manifiestamente carente de fundamento jurídico alguno»

En el asunto T-319/24,

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

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima),

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

Secretario: Sr. V. Di Bucci;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos, en particular:

– la demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 27 de junio de 2024;

– la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Comité Europeo de Protección de Datos mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal General el 18 de septiembre de 2024;

* Lengua de procedimiento: inglés.

– las observaciones de la demandante sobre la excepción de inadmisibilidad presentadas en la Secretaría del Tribunal General el 31 de octubre de 2024;

– las demandas de intervención del Consejo de la Unión Europea, del Parlamento Europeo y de Chamber of Progress presentadas en la Secretaría del Tribunal General los días 19 de septiembre y 1 y 2 de octubre de 2024, respectivamente;

dicta el siguiente

Auto

1 Mediante su recurso, la demandante, Meta Platforms Ireland Ltd (en lo sucesivo, «Meta»), solicita, por un lado, sobre la base del artículo 263 TFUE, la anulación del dictamen 8/2024, de 17 de abril de 2024, del Comité Europeo de Protección de Datos (en lo sucesivo, «CEPD») sobre el consentimiento válido en el contexto de los modelos de «consentimiento o pago» aplicados por las plataformas en línea de gran tamaño (en lo sucesivo, «dictamen impugnado») y, por otro lado, sobre la base del artículo 268 TFUE, una indemnización por el perjuicio que estima haber sufrido como consecuencia de ese dictamen.

Antecedentes del litigio

2 El CEPD adoptó el dictamen impugnado sobre la base del artículo 64, apartado 2, 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 2021, L 74, p. 35), a petición de tres autoridades de control el ámbito de la protección de datos personales, a saber, la Datatilsynet (Autoridad de Protección de Datos, Noruega), la Autoriteit Persoonsgegevens (Autoridad de Protección de Datos, Países Bajos) y el Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (Comisario de Protección de Datos y Libertad de Información de Hamburgo, Alemania). Esas autoridades deseaban obtener un dictamen que se pronunciara sobre las circunstancias y condiciones en las que es posible considerar que las prácticas adoptadas por las «plataformas en línea de gran tamaño» consistentes en ofrecer a los usuarios la posibilidad de elegir entre, por un lado, dar su consentimiento al tratamiento de sus datos personales con fines de publicidad comportamental y, por otro lado, abonar una contraprestación para disfrutar del servicio sin que sus datos personales sean tratados para esos fines (en lo sucesivo, «modelos de “consentimiento o pago”») cumplen el requisito relativo al consentimiento válido con arreglo al Reglamento 2016/679.

3 En el dictamen impugnado, el CEPD proporciona una lista de elementos que deben apreciarse, caso por caso, para determinar si ha de considerarse que un responsable del tratamiento, en el sentido del artículo 4, punto 7, del Reglamento 2016/679, es una «plataforma en línea de gran tamaño» a efectos del citado dictamen, destacando al mismo tiempo que esa lista no es exhaustiva y que esos elementos no se aplican de forma acumulativa. Entre ellos se incluye que la plataforma atraiga a una gran cantidad de interesados como usuarios, la posición de la empresa en el mercado, el número de interesados, el volumen de los datos tratados o el alcance geográfico de la actividad de tratamiento. Se precisa que el concepto de «plataforma en línea» puede englobar, sin limitarse a ellas, las «plataformas en línea» según se definen en el artículo 3, letra i), del Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022,

relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales) (DO 2022, L 277, p. 1), y que las «plataformas en línea de gran tamaño» también pueden ser responsables del tratamiento de las «plataformas en línea de muy gran tamaño», según se definen en el artículo 33, apartado 1, de ese mismo Reglamento, o «guardianes de acceso», según se definen en el artículo 3, apartado 1, del 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 2022, L 265, p. 1).

4 En cuanto al fondo, en el dictamen impugnado, el CEPD expone que cuando se solicita a los usuarios que consientan al tratamiento de sus datos personales para enviarles publicidad comportamental, ese consentimiento, para ser válido, debe haberse obtenido respetando los principios y normas del Reglamento 2016/679. En particular, debe ser libre, específico, informado e inequívoco y referirse a tratamientos de datos llevados a cabo respetando los principios de necesidad, proporcionalidad, limitación de la finalidad, minimización de los datos y lealtad. El CEPD destaca que las autoridades nacionales de control competentes deben realizar la apreciación del respeto de esos requisitos caso por caso.

5 El CEPD considera que, en la mayoría de los casos, no será posible que una «plataforma en línea de gran tamaño», como las que constituyen el objeto del dictamen impugnado, respete las exigencias relativas a la validez del consentimiento si se limita a ofrecer al usuario la elección «binaria» entre dar su consentimiento al tratamiento de datos personales con fines de publicidad comportamental y pagar una tasa para poder disfrutar del servicio de que se trata sin recibir publicidad comportamental. Indica que, cuando desarrollan una «alternativa» a la versión del servicio con publicidad comportamental, las plataformas en línea de gran tamaño deben considerar la posibilidad de proporcionar a los interesados una «alternativa equivalente» que no implique el pago de una tasa. No obstante, si deciden solicitar una tasa para poder beneficiarse de la «alternativa equivalente», deberían considerar asimismo la posibilidad de ofrecer una alternativa adicional, gratuita y sin publicidad comportamental, que lleve aparejada, por ejemplo, otra forma de publicidad que implique el tratamiento de menos datos personales (o de ninguno), como la publicidad contextual, la publicidad basada en temas seleccionados por el interesado o la publicidad general. Según el CEPD, en la mayoría de los casos, el hecho de que el responsable del tratamiento ofrezca o no otra alternativa sin publicidad comportamental gratuita tendrá un impacto significativo a efectos de la apreciación de la validez del consentimiento, en particular en lo que respecta a la cuestión de si el interesado puede denegar o retirar su consentimiento sin sufrir ningún perjuicio.

6 En cuanto a esta última cuestión, el CEPD destaca, en particular, que es importante que el importe de la tasa exigida a cambio del uso de la versión de pago del servicio no impida a los interesados escoger libremente y negarse a dar su consentimiento. Subraya que los datos personales no pueden considerarse una mercancía comercializable y que el derecho a la protección de esos datos es un derecho que se aplica a todos, independientemente del pago de una tasa o de la situación financiera. A su parecer, también puede producirse un perjuicio cuando los interesados que no dan su consentimiento no pagan una tasa y, por lo tanto, se enfrentan a la exclusión del servicio, especialmente en los casos en los que el servicio desempeña un papel destacado en su vida cotidiana o su participación en la vida social o resulta determinante para acceder a las redes profesionales.

7 Además, el CEPD señala que también es necesario tener en cuenta la posición del responsable del tratamiento y el poder que tiene en relación con los interesados. Si existe un claro desequilibrio entre el primero y el segundo en una situación determinada, el interesado puede sentirse obligado a tomar una decisión que de otro modo no habría tomado. Añade que, cuando se le presente un modelo de «consentimiento o pago», el interesado debe ser libre de elegir el fin o fines del tratamiento de datos que acepta, en lugar de tener que dar su consentimiento a un conjunto de fines de tratamiento.

8 El dictamen impugnado también recoge consideraciones sobre las circunstancias en las que el consentimiento que las plataformas en línea de gran tamaño recaban de los usuarios en el contexto de los modelos de «consentimiento o pago» relativos a la publicidad comportamental puede considerarse informado, específico e inequívoco.

Pretensiones de las partes

9 Meta solicita al Tribunal General que:

– Anule el dictamen impugnado en su totalidad o, con carácter subsidiario, las partes pertinentes de este.

– En virtud de la responsabilidad extracontractual de la Unión Europea:

  – Ordene al CEPD que adopte todas las medidas necesarias para poner fin a la infracción cometida como consecuencia de la adopción del dictamen impugnado, incluso retirándolo.

  – Condene al CEPD a abonarle una indemnización por los perjuicios sufridos como consecuencia del dictamen impugnado.

  – Ordene a las partes que informen al Tribunal General, en un plazo de tres meses a partir de la fecha en que este adopte su resolución, del importe de la indemnización obtenida mediante acuerdo.

  – Ordene que, a falta de acuerdo, las partes transmitan al Tribunal General, dentro de ese mismo plazo, una exposición de su punto de vista con las cifras correspondientes.

  – Declare que el dictamen impugnado no puede exigir una alternativa gratuita adicional.

  – Ordene cualquier otra forma de reparación conforme a los principios generales de responsabilidad extracontractual comunes a los Derechos de los Estados miembros, incluidas la reparación en especie y una resolución declarativa, que el Tribunal General considere adecuada.

– Condene en costas a CEPD.

10 Mediante su excepción de inadmisibilidad, propuesta con arreglo al artículo 130, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, el CEPD solicita al Tribunal General que:

– Declare la inadmisibilidad del recurso de anulación.

– Declare la inadmisibilidad del recurso por responsabilidad extracontractual.

– Condene en costas a Meta.

11 En sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, Meta solicita al Tribunal General que:

– Desestime la excepción de inadmisibilidad.

– Se reserve la decisión sobre las costas.

Fundamentos jurídicos

12 Con arreglo al artículo 130, apartados 1 y 7, del Reglamento de Procedimiento, si la parte demandante lo solicita, el Tribunal General podrá pronunciarse mediante auto sobre la inadmisibilidad sin entrar a conocer sobre el fondo. Además, a tenor del artículo 126 de ese mismo Reglamento de Procedimiento, cuando el recurso carezca manifiestamente de fundamento jurídico alguno, el Tribunal General podrá decidir en cualquier momento, resolver mediante auto motivado, sin continuar el procedimiento.

13 En el presente asunto, el Tribunal General se estima suficientemente informado por los documentos que obran en autos para pronunciarse sin continuar el procedimiento.

Sobre las pretensiones de anulación

14 El CEPD aduce que las pretensiones de anulación son inadmisibles por cuanto, por un lado, el dictamen impugnado no es un acto recurrible, y, por otro lado, Meta no está ni directa ni individualmente afectada por el dictamen impugnado.

15 En lo que concierne al primer motivo de inadmisibilidad, el CEPD sostiene que el dictamen impugnado no produce ningún efecto jurídico en la situación de Meta. Observa que los dictámenes adoptados sobre la base del artículo 64 del Reglamento 2016/679 son distintos de las decisiones vinculantes previstas en el artículo 65, apartado 1, del mismo Reglamento, en la medida en que no tienen efectos jurídicos propios. A este respecto, sostiene que el artículo 64, apartado 7, del citado Reglamento únicamente prevé que las autoridades de control competentes deben «[tener] en cuenta en la mayor medida posible» esos dictámenes y que solo una eventual decisión vinculante posterior podría hacer obligatorio su contenido para una autoridad de control.

16 Meta arguye, para empezar, que la inadmisibilidad de un recurso de anulación interpuesto contra un dictamen del CEPD emitido sobre la base del artículo 64, apartado 2, del Reglamento 2016/679 pondría en peligro la autonomía del Derecho de la Unión. Según afirma, los interesados podrían ejercitar una acción judicial basándose en tal dictamen ante órganos jurisdiccionales de Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) que no son miembros de la Unión, en los que el Reglamento 2016/679 se aplica en virtud de ese Acuerdo. Pues bien, dichos órganos jurisdiccionales no pueden plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una

cuestión prejudicial para que este aprecie la validez de ese dictamen, con arreglo al artículo 267 TFUE, lo que podría dar lugar a un conflicto en la interpretación y aplicación del Derecho de la Unión. Por lo tanto, a su parecer, es necesario que la legalidad de dicho dictamen pueda controlarse de inmediato en el contexto del examen de un recurso de anulación interpuesto ante el juez de la Unión que permita una aplicación uniforme del Derecho en todo el EEE.

17 A continuación, en sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, Meta aduce que si se declara la inadmisibilidad de su recurso de anulación, se estaría vulnerando su derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En su opinión, el CEPD utilizó un instrumento formalmente no vinculante para imponer normas específicamente dirigidas a Meta, buscando evitar que el juez de la Unión pueda llevar a cabo un control directo. Por ello, considera que el recurso de anulación permitirá hacer respetar ese Derecho.

18 Por último, Meta expone que, pese a su forma, el dictamen impugnado produce efectos jurídicos obligatorios. Sostiene que el CEPD tiene, de hecho, la posibilidad de obligar a las autoridades nacionales de control a respetar un dictamen adoptado sobre la base del artículo 64, apartado 2, del Reglamento 2016/679 adoptando a tal efecto una decisión vinculante, tal y como prevé el artículo 65, apartado 1, letra c), de ese mismo Reglamento. Desde su punto de vista, los hechos demuestran que el CEPD pretende imponer su opinión a la Data Protection Commission (Autoridad de Protección de Datos, Irlanda), que es la autoridad principal para conocer de los asuntos que conciernen a Meta. A su parecer, el propio estilo de redacción empleado en el dictamen impugnado indica que el margen de apreciación de las autoridades de control y de autoevaluación de las plataformas en línea de gran tamaño es extremadamente limitado o incluso inexistente. Según afirma, la situación objeto del presente asunto es distinta de la del asunto que dio lugar al auto de 9 de julio de 2019, VodafoneZiggo Group/Comisión (T-660/18, EU:T:2019:546), invocado por el CEPD, que tenía por objeto las observaciones que la Comisión Europea había presentado en el contexto del procedimiento de consulta europeo previsto en la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva Marco) (DO 2002, L 108, p. 33), en su versión modificada por última vez por la Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (DO 2009, L 337, p. 37). En efecto, según afirma, el dictamen impugnado se ha emitido en el contexto del «mecanismo de coherencia» previsto por el Reglamento 2016/679 y no de un procedimiento de consulta. Meta añade, en esencia, que al ignorar la apreciación realizada con carácter prejudicial por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 4 de julio de 2023, Meta Platforms y otros (Condiciones generales del servicio de una red social) (C-252/21, EU:C:2023:537), en cuyo apartado 150 no se excluye la legalidad de los modelos de «consentimiento o pago» a la luz del Reglamento 2016/679, el dictamen impugnado produce efectos jurídicos vinculantes para ella.

19 Conforme a reiterada jurisprudencia, es posible ejercitar el recurso de anulación previsto en el artículo 263 TFUE contra todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, órganos u organismos de la Unión, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, que tiendan a producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando sustancialmente su situación jurídica (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).

20 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).

21 En cuanto al contenido del dictamen impugnado, según se desprende del resumen recogido en los apartados 4 a 8 anteriores, ese acto proporciona un método de análisis de los modelos de «consentimiento o pago» de las plataformas en línea de gran tamaño a la luz de las normas del Reglamento 2016/679 en materia de validez del consentimiento, recordando a las autoridades de control los aspectos que deben comprobar. El CEPD señala en varias ocasiones en ese dictamen que el análisis debe realizarse caso por caso.

22 Es cierto que, en el dictamen impugnado, el CEPD se centra en la situación en la que una plataforma en línea de gran tamaño no propone a los usuarios una alternativa gratuita a la concesión del consentimiento al tratamiento de datos personales a efectos de publicidad comportamental, sino únicamente una alternativa de pago, y expone que, en la mayoría de esos casos, tal situación puede dar lugar a que, en caso de que se preste, el consentimiento sea nulo. No obstante, en el dictamen impugnado, el CEPD señala que esa apreciación depende de varios factores, entre ellos la importancia o no del servicio en cuestión en la vida social o profesional de los usuarios y el coste de la alternativa de pago. También expone varias posibles alternativas gratuitas.

23 Por lo demás, aunque, como señala Meta, en el dictamen impugnado se emplean expresiones como «debería» o «no debería» o «en la mayoría de los casos», los pasajes que las contienen, si se leen teniendo en cuenta todo el documento, parecen más bien incitar a una reflexión profunda sobre las soluciones que cada plataforma en línea de gran tamaño puede proponer a los usuarios como alternativa a la concesión de su consentimiento a recibir publicidad comportamental, en lugar de condenar, de manera generalizada, el uso del modelo de «consentimiento o pago» por parte de esas plataformas. Así, por ejemplo, los apartados 180 y 181 del dictamen impugnado, que forman parte de su conclusión y sobre los que Meta pone el acento, deben leerse junto con el apartado siguiente, que recuerda todos los elementos que deben ser tenidos en cuenta para determinar la validez del consentimiento dado a una plataforma en línea de gran tamaño en el marco del modelo de «consentimiento o pago».

24 El contenido del dictamen impugnado no permite, pues, considerar que esté destinado a producir, por sí mismo, efectos jurídicos obligatorios.

25 Por otra parte, el hecho de que el dictamen impugnado se adoptara cuando distintas autoridades de control estaban examinando modelos de «consentimiento o pago» de plataformas en línea de gran tamaño, en particular el aplicado por Meta, no permite concluir, en sí, que ese dictamen sea vinculante. En efecto, existen varios instrumentos diferentes para lograr una aplicación coherente del Reglamento 2016/679, tal como prevé su artículo 63, algunos de los cuales son vinculantes y otros, de carácter únicamente consultivo.

26 A este respecto, el dictamen impugnado se adoptó, según se desprende de sus vistos y de sus apartados 7 a 12, sobre la base del artículo 64, apartado 2, del Reglamento 2016/679. Conforme a esa disposición:

«Cualquier autoridad de control, el presidente del [CEPD] o la Comisión podrán solicitar que cualquier asunto de aplicación general o que surta efecto en más de un Estado miembro sea examinado por el [CEPD] a efectos de dictamen, en particular cuando una autoridad de control competente incumpla las obligaciones relativas a la asistencia mutua con arreglo al artículo 61 o las operaciones conjuntas con arreglo al artículo 62.»

27 El dictamen impugnado no guarda relación con las circunstancias contempladas en la última parte de esa disposición, sino que concierne a un «asunto de aplicación general», a saber, como se expone en el anterior apartado 2, la cuestión de en qué circunstancias y condiciones puede considerarse que los modelos de «consentimiento o pago» de las plataformas en línea de gran tamaño cumplen la exigencia de un consentimiento válido, en el sentido del Reglamento 2016/679 (véase el apartado 3 del dictamen impugnado).

28 En contra de lo que sostiene el CEPD, el Reglamento 2016/679 no contiene ninguna disposición que obligue a las autoridades de control a «[tener] en cuenta en la mayor medida posible» un dictamen basado en su artículo 64, apartado 2. La obligación de «[tener] en cuenta en la mayor medida posible» los dictámenes del CEPD, que se enuncia en el apartado 7 de dicho artículo, se aplica a los dictámenes emitidos sobre la base del apartado 1 de ese mismo artículo, que no guardan relación con asuntos generales, sino con determinados tipos de proyectos de decisiones específicas de las autoridades de control, que estas últimas deben comunicar al CEPD durante su proceso de adopción. Si no tiene la intención de seguir, en todo o en parte, el dictamen emitido sobre esa base, la autoridad de control interesada debe comunicárselo al presidente del CEPD, lo que activará el proceso de adopción de una decisión vinculante del CEPD, tal como prevé el apartado 8 de ese mismo artículo. Ese régimen no está previsto en lo que respecta a los dictámenes del CEPD sobre asuntos generales, emitidos sobre la base del artículo 64, apartado 2, del Reglamento 2016/679, como el dictamen impugnado. Se trata, pues, de dictámenes a los que no se atribuye ninguna autoridad particular.

29 Es cierto que el artículo 65, apartado 1, letra c), de ese mismo Reglamento dispone que el CEPD adoptará una decisión vinculante «cuando una autoridad de control competente no solicite dictamen al [CEPD] en los casos contemplados en el artículo 64, apartado 1, o no siga el dictamen del [CEPD] emitido en virtud del artículo 64» y, «en tal caso, cualquier autoridad de control interesada, o la Comisión, lo pondrá en conocimiento del [CEPD]». Además, en lo que respecta a los dictámenes sobre asuntos generales de fondo, como en el presente caso, si en un procedimiento iniciado por la autoridad de control principal en relación con uno o varios tratamientos de datos transfronterizos particulares, esa autoridad se desmarca, en todo o en parte, de un dictamen del CEPD de ese tipo mediante un proyecto de decisión que deba elaborar sobre la base del artículo 60, apartado 3, del Reglamento 2016/679, es posible que el CEPD deba revisar la cuestión objeto de debate adoptando entonces una decisión vinculante sobre la base del artículo 65, apartado 1, letra a), de ese mismo Reglamento. Sin embargo, en ambos casos, el dictamen adoptado sobre la base del artículo 64, apartado 2, del Reglamento 2016/679, como el dictamen impugnado, no tiene la naturaleza de un acto vinculante en sí mismo, de manera que, habida cuenta de las facultades del CEPD, las orientaciones que contiene solo pueden traducirse posteriormente, en su caso, en instrucciones obligatorias para las autoridades de control mediante una decisión vinculante subsiguiente de dicho Comité. El hecho subrayado por Meta de que esos dictámenes sean uno de los instrumentos del mecanismo de coherencia previsto en

el Reglamento 2016/679 no altera esa circunstancia. En efecto, ese mecanismo, al igual que las reglas de cooperación entre autoridades de control, prevé una fase consultiva no vinculante antes de que se adopten, en su caso, decisiones vinculantes del CEPD.

30 De lo anterior resulta que el dictamen impugnado no produce efectos jurídicos obligatorios frente a terceros.

31 Eso es así, con mayor razón, en lo que respecta a Meta. En efecto, aunque se encuentre en la situación examinada en el dictamen impugnado, al no incluirse en dicho dictamen un análisis completo de su caso —análisis que, en lo que concierne a las autoridades públicas, incumbe realizar prioritariamente a las autoridades de control competentes—, ese dictamen no puede producir en ningún caso efectos jurídicos obligatorios respecto a ella ni modificar sustancialmente su situación jurídica.

32 Asimismo, si Meta decide aplicar por propia iniciativa el método de análisis recogido en el dictamen impugnado y extraer las eventuales consecuencias, o si la autoridad de protección de datos irlandesa aplica ella misma ese método adoptando, en su caso, las medidas correctoras previstas en el artículo 58, apartado 2, del Reglamento 2016/679 respecto de Meta, lo estarían haciendo sin estar jurídicamente obligadas a ello por el dictamen impugnado.

33 A este respecto, el hecho, subrayado por Meta, de que la autoridad de protección de datos irlandesa le haya indicado que se consideraba obligada a tener en cuenta el dictamen impugnado, invocando el artículo 57, apartado 1, letra g), del Reglamento 2016/679, según el cual cada autoridad de control debe cooperar con las demás autoridades de control con el fin de garantizar la coherencia en la aplicación del citado Reglamento, no puede imprimir al dictamen impugnado un alcance obligatorio que no tiene en sí mismo y que la obligación de cooperación en cuestión tampoco le confiere. En efecto, una obligación de cooperación para aplicar una política armonizada en el seno de la Unión no puede convertir en vinculantes actos de la Unión que no lo son, aunque dichos actos deban ser tomados en consideración (véase, en ese sentido y por analogía, la sentencia de 13 de febrero de 2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, apartados 27 a 32).

34 Además, en contra de lo que sostiene Meta, la posibilidad de que el CEPD adopte con posterioridad una decisión vinculante dirigida a las autoridades de control competentes que examinen el modelo de «consentimiento o pago» aplicado por Meta, reproduciendo total o parcialmente el método de análisis expuesto en el dictamen impugnado, no basta para considerar que dicho dictamen sea inmediatamente vinculante. Por lo demás, no puede excluirse que el examen concreto de que se trate lleve a reconsiderar, en ese asunto, las orientaciones generales que figuran en el dictamen impugnado.

35 Por otra parte, aun suponiendo que, como sostiene Meta, el dictamen impugnado haga caso omiso de la apreciación de los modelos de «consentimiento o pago» efectuada por el Tribunal de Justicia con carácter prejudicial en la sentencia de 4 de julio de 2023, Meta Platforms y otros (Condiciones generales del servicio de una red social) (C-252/21, EU:C:2023:537), habida cuenta del carácter no vinculante de dicho dictamen, este tampoco podría modificar la situación jurídica de Meta.

36 A la luz de todas las consideraciones anteriores, procede concluir que el dictamen impugnado no es un acto que Meta pueda recurrir.

37 En contra de lo que aduce Meta, esa conclusión no vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Dado que el dictamen impugnado no produce efectos jurídicos vinculantes, el hecho de que Meta no pueda impugnarlo mediante un recurso de anulación no vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva. Las consideraciones que contiene solo podrían afectar de manera directa a Meta si se reprodujeran en una decisión de una autoridad de control o de un órgano jurisdiccional de un Estado miembro o de otro Estado parte en el Acuerdo EEE. En tal caso, esas decisiones podrán ser o habrán sido objeto de una apreciación por un órgano jurisdiccional que cumpla los requisitos de ese artículo.

38 La conclusión de que el dictamen impugnado no constituye un acto que Meta pueda recurrir tampoco queda desvirtuada por la alegación de esta según la cual el contenido de dicho dictamen podría ser apreciado de distinta forma por los órganos jurisdiccionales de los Estados parte en el Acuerdo EEE que no son miembros de la Unión y por los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de la Unión, que, a diferencia de los primeros, pueden plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia, lo que podría menoscabar la unidad del Derecho de la Unión.

39 En efecto, esa posibilidad es inherente al sistema adoptado en el Acuerdo EEE con el fin de garantizar la correcta aplicación de las normas aplicables en virtud de dicho Acuerdo. Este sistema se basa en dos pilares de supervisión y revisión judicial, el primero aplicable a los Estados miembros de la Unión y el segundo a los demás Estados parte en el citado Acuerdo. En lo que respecta a los segundos, se establece, en particular, en el artículo 108, apartado 2, de ese Acuerdo y en el artículo 34 del Acuerdo entre los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) por el que se instituyen un órgano de vigilancia y un Tribunal de Justicia (DO 1994, L 344, p. 1), que los órganos jurisdiccionales de esos Estados pueden acudir ante el Tribunal de la AELC para que emita un dictamen sobre la interpretación de esas normas y, por lo tanto, en particular, sobre la interpretación del Reglamento 2016/679. Si el Tribunal de la AELC actúa en ese contexto, podría indicar en qué medida cree que las consideraciones que figuran en el dictamen impugnado resultan conformes al citado Reglamento. También podría indicar, en su caso, que tales consideraciones no tienen carácter vinculante. En cuanto a los Estados miembros de la Unión, un órgano jurisdiccional de dichos Estados podría acudir ante el Tribunal de Justicia para que este examine la validez del dictamen impugnado. En efecto, aun cuando el artículo 263 TFUE excluye el control del Tribunal de Justicia sobre los actos que carecen de efectos jurídicos obligatorios en el contexto de un recurso de anulación, este puede, en aplicación del artículo 267 TFUE, apreciar la validez de dichos actos cuando se pronuncia con carácter prejudicial (véase la sentencia de 15 de julio de 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, aparado 54 y jurisprudencia citada).

40 Procede señalar que una posible diferencia de criterio entre los dos Tribunales con respecto a un acto de la Unión al término de esos procedimientos puede producirse en cualquiera de los numerosos ámbitos regulados por el Acuerdo EEE. Aceptar el razonamiento de Meta según el cual, para evitar una eventual diferencia de criterio, sería necesario admitir un recurso de anulación contra un acto no vinculante de la Unión implicaría ignorar y perturbar en gran medida los requisitos de admisibilidad de los recursos de anulación, según se definen en el artículo 263 TFUE.

41 La eventualidad de un quebranto a la unidad del Derecho de la Unión, señalado por Meta, es, por lo tanto, un potencial inconveniente derivado del hecho de que, en virtud de un acuerdo internacional, las normas de la Unión se apliquen fuera del territorio de los Estados miembros de la Unión, en otro sistema jurisdiccional. Ese potencial inconveniente, que, además, se ha tenido en

cuenta en el Acuerdo EEE, que prevé en su artículo 111 un mecanismo de resolución de litigios en el que, en su caso, interviene el Tribunal de Justicia, no puede dar lugar a una infracción de las normas de la Unión en su seno.

42 De todas las consideraciones anteriores resulta que procede estimar la excepción de inadmisibilidad propuesta por el CEPD en la medida en que se dirige contra las pretensiones de anulación y, por lo tanto, declararlas inadmisibles sin que sea necesario pronunciarse sobre el otro motivo de inadmisibilidad invocado por el CEPD.

Sobre las pretensiones relativas a la responsabilidad

43 El CEPD también invoca la inadmisibilidad de las pretensiones relativas a la responsabilidad alegando, en esencia, que guardan una estrecha relación con las pretensiones de anulación, que deben declararse inadmisibles.

44 Es preciso recordar que el Juez de la Unión puede apreciar, en función de las circunstancias de cada caso, si una buena administración de la justicia puede justificar que se desestime un recurso en cuanto al fondo, sin pronunciarse sobre la excepción de inadmisibilidad. En el caso de autos, en aras de la economía procesal, procede examinar de entrada el fundamento de las pretensiones relativas a la responsabilidad de Meta sin pronunciarse antes sobre su admisibilidad, pues, por los motivos antes expuestos, dichas pretensiones carecen manifiestamente de fundamento (véase, en ese sentido y por analogía, la sentencia de 26 de febrero de 2002, Consejo/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, apartados 51 y 52).

45 Meta expone que, al adoptar el dictamen impugnado, el CEPD infringió de manera suficientemente caracterizada normas jurídicas destinadas a conferirle derechos. Afirma que sufrirá un perjuicio inminente y previsible con una certeza suficiente. Sostiene que los usuarios de sus aplicaciones optarán de forma mayoritaria por la alternativa gratuita que, en virtud del dictamen impugnado, está obligada a ofrecerles, además de la elección entre dar su consentimiento a recibir publicidad comportamental y pagar para poder disfrutar del servicio de que se trata sin recibir ese tipo de publicidad. A su juicio, ello supondrá una reducción importante, por un lado, de sus ingresos publicitarios procedentes de anunciantes dispuestos a pagar un buen precio por colocar publicidad comportamental, pero un menor precio para colocar otro tipo de publicidad, y, por otra parte, de sus ingresos por suscripción sin publicidad procedentes de sus usuarios. Según Meta, aunque el dictamen impugnado tenga carácter únicamente temporal y sea anulado en un determinado momento, podría haber perdido determinados anunciantes de manera definitiva. Por lo demás, considera que existe una relación de causalidad directa entre el dictamen impugnado y el perjuicio invocado, pues el primero es causa del segundo. En efecto, en su opinión, el CEPD ha actuado para que dicho dictamen se perciba como vinculante y debería tenerse en cuenta la amenaza de que su contenido se recoja en decisiones vinculantes adoptadas por ese órgano o sea retomado por órganos jurisdiccionales, en especial los de los Estados de la AELC parte en el Acuerdo EEE, que no podrían plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia sobre su validez. Meta repite a este respecto, en particular, los argumentos formulados para sostener que el dictamen impugnado produce efectos jurídicos obligatorios (véase el anterior apartado 18).

46 En virtud de la responsabilidad extracontractual imputable a la Unión y como indemnización por el perjuicio que alega, Meta solicita que se adopten las medidas indicadas en sus pretensiones reproducidas en el anterior apartado 9, segundo guion.

47 Conforme a reiterada jurisprudencia, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión a la que se refiere el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, es necesario que concurran tres requisitos acumulativos, a saber, la ilicitud de la actuación imputada a las instituciones, órganos u organismos de la Unión, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre esa actuación y el perjuicio invocado (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión, C-352/98 P, EU:C:2000:361, apartados 39 a 42, y de 28 de octubre de 2021, Vialto Consulting/Comisión, C-650/19 P, EU:C:2021:879, apartado 138).

48 El carácter acumulativo de esos requisitos implica que en el supuesto de que no se cumpla uno de ellos, deberá desestimarse el recurso de indemnización en su totalidad, sin que sea necesario examinar los demás requisitos (véase la sentencia de 25 de febrero de 2021, Dalli/Comisión, C-615/19 P, EU:C:2021:133, apartado 42 y jurisprudencia citada). Además, el juez de la Unión no está obligado a examinar si estos requisitos se cumplen en un orden determinado (sentencia de 9 de septiembre de 1999, Lucaccioni/Comisión, C-257/98 P, EU:C:1999:402, apartado 13).

49 Procede examinar, en primer lugar, el requisito relativo a la realidad del daño invocado.

50 En lo concerniente a ese requisito, ha de recordarse que debe ser «real y cierto». En cambio, un daño puramente hipotético e indeterminado no origina derecho a reparación (véase la sentencia de 26 de octubre de 2011, Dufour/BCE, T-436/09, EU:T:2011:634, apartado 192 y jurisprudencia citada). Sin embargo, el requisito relativo a la existencia de un daño cierto se cumple cuando el daño es inminente y previsible con una certeza suficiente, aunque no pueda ser aún valorado con exactitud (véase la sentencia de 3 de diciembre de 2015, CN/Parlamento, T-343/13, EU:T:2015:926, apartado 118 y jurisprudencia citada).

51 Además, corresponde a la parte demandante aportar pruebas concluyentes, en particular, de la existencia del daño invocado (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de julio de 2009, SELEX Sistemi Integrati/Comisión, C-481/07 P, no publicada, EU:C:2009:461, apartado 36 y jurisprudencia citada, y de 8 de noviembre de 2011, Idromacchine y otros/Comisión, T-88/09, EU:T:2011:641, apartado 25 y jurisprudencia citada).

52 En el caso de autos, el perjuicio invocado por Meta consiste en la reducción de los ingresos por publicidad y suscripciones que, según afirma, se derivará de la «exigencia» supuestamente establecida en el dictamen impugnado de ofrecer a los usuarios una alternativa gratuita además de la elección entre, por un lado, consentir en recibir publicidad comportamental y, por otro lado, pagar para disfrutar del servicio de que se trata sin recibir ese tipo de publicidad. Meta sostiene que la autoridad de protección de datos irlandesa «se sentirá obligada» a imponer esa alternativa, «de una forma u otra», o deberá hacerlo después de que el CEPD adopte una decisión vinculante sobre la base del artículo 65, apartado 1, letra c), del Reglamento 2016/679.

53 Ha de señalarse que ese prejuicio se basa, por un lado, en una comprensión errónea del dictamen impugnado, que, como se ha señalado en los anteriores apartados 21 y 30, no hace, en esencia, más que establecer un método de análisis de los modelos de «consentimiento o pago» de las plataformas en línea de gran tamaño a la luz de las normas establecidas en el Reglamento 2016/679 relativas a la validez del consentimiento y que no está destinado a producir, en sí, efectos jurídicos obligatorios. Por otra parte, se apoya en acontecimientos futuros e inciertos, pues no es más que una posibilidad que la autoridad de protección de datos irlandesa decida aplicar, por iniciativa propia, ese método de análisis o que el CEPD adopte una decisión vinculante sobre esa materia.

54 Por consiguiente, no concurre el requisito relativo a la existencia de un daño real y cierto.

55 Además, en lo que respecta al requisito relativo a la relación de causalidad, este entraña la existencia de una relación suficientemente directa de causa a efecto entre el comportamiento que se imputa a la institución, órgano u organismo de la Unión y el daño, relación que corresponde probar a la parte demandante, de modo que el comportamiento reprochado debe ser la causa determinante del perjuicio (véase la sentencia de 13 de diciembre de 2018, Unión Europea/ASPLA y Armando Álvarez, C-174/17 P y C-222/17 P, EU:C:2018:1015, apartado 23 y jurisprudencia citada). Dicho de otro modo, procede averiguar si el acto ilegal de que se trata es la causa directa del perjuicio invocado para acreditar la existencia de una relación directa de causa a efecto entre el comportamiento reprochado a la Unión y el daño alegado (sentencia de 20 de enero de 2010, Sungro/Consejo y Comisión, T-252/07, T-271/07 y T-272/07, EU:T:2010:17, apartado 49).

56 Pues bien, en el caso de autos, resulta manifiesto que no se ha acreditado esa relación entre el dictamen impugnado y el daño invocado por Meta. En efecto, del análisis realizado en los apartados 20 a 36 anteriores resulta que el dictamen impugnado no produce efectos jurídicos obligatorios, es decir, no tiene efecto vinculante. Por consiguiente, no puede ser la causa suficientemente directa de la eventual reducción de los ingresos que Meta manifiesta esperar. Ese perjuicio podría resultar directamente de un comportamiento voluntario de dicha sociedad o de eventuales decisiones que se le impusieran, que le empujaran a proponer a los usuarios una alternativa gratuita además de la elección entre, por una parte, dar su consentimiento a recibir publicidad comportamental y, por otra parte, pagar para poder disfrutar del servicio de que se trata sin recibir este tipo de publicidad.

57 Procede, pues, desestimar todas las pretensiones basadas en la responsabilidad extracontractual de la Unión por carecer manifiestamente de fundamento jurídico alguno, sin que sea necesario examinar el requisito relativo a la ilegalidad del comportamiento reprochado a CEPD.

58 Por consiguiente, procede desestimar el recurso en su totalidad.

59 En estas circunstancias, no ha lugar a pronunciarse sobre las demandas de intervención presentadas por el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y la sociedad de Derecho americano Chamber of Progress.

Costas

60 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de Meta, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por el CEPD.

61 Además, en virtud del artículo 144, apartado 10, del Reglamento de Procedimiento, si, como ocurre en el presente asunto, se pone fin al proceso en el asunto principal antes de que se haya decidido sobre una demanda de intervención, la persona que solicitaba intervenir y las partes principales cargarán con las costas relativas a dicha demanda, soportando cada una sus propias costas. Dado que las demandas de intervención no fueron notificadas ni a Meta ni al CEPD y

toda vez que esas partes no han podido generar costas a este respecto, debe declararse que el Consejo, el Parlamento y Chamber of Progress soportarán cada una sus propias costas relativas a las demandas de intervención.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima)

resuelve:

1) **Desestimar el recurso, en parte, por ser inadmisible y, en parte, por carecer manifiestamente de fundamento jurídico alguno.**

2) **Sobreseer las demandas de intervención del Consejo de la Unión Europea, del Parlamento Europeo y de Chamber of Progress.**

3) **Meta Platforms Ireland Ltd cargará con sus propias costas y con las del Comité Europeo de Protección de Datos.**

4) **El Consejo, el Parlamento y Chamber of Progress soportarán cada uno sus propias costas relativas a las demandas de intervención.**

Dictado en Luxemburgo, a 29 de abril de 2025.

El Secretario
V. Di Bucci

El Presidente
O. Porchia